

Ann Cecilie Bergene, Kristine Nergaard
og Jørgen Svalund

Brudd på reglene om adgangen til midlertidig ansettelse og innleie

Delrapport



Fafo-rapport
2018:47

Ann Cecilie Bergene, Kristine Nergaard og Jørgen Svalund

Brudd på reglene om adgangen til midlertidig ansettelse og innleie

Delrapport

Fafo-rapport 2018:47

© Fafo 2018

ISBN 978-82-324-0487-2

ISSN 2387-6859

Omslagsbilde: Colourbox.com



Innhold

Forord	5
Kapitteloppsummeringer	7
Summary	11
1 Innledning	15
1.1 Regelverket og brudd.....	15
1.2 Problemstillinger.....	17
1.3 Gangen i rapporten	18
2 Data og metode	19
2.1 Metodiske valg	19
2.2 Data	25
3 Midlertidige ansettelse – kartlegging ved AKU	29
3.1 Indikatorene for begrunnelse.....	30
3.2 Begrunnelse for midlertidig ansettelse	31
3.3 Bransje og sektor.....	35
3.4 Lengden på midlertidige ansettelse	35
3.5 Oppsummering	36
4 Analyse av data fra undersøkelser blant virksomheter	37
4.1 Indikatorene	37
4.2 Virksomhetsundersøkelsen	38
4.3 Virksomheter som leier inn østeuropeisk arbeidskraft	43
4.4 Oppsummering	47
5 Hva sier de tillitsvalgte?	49
5.1 Tillitsvalgtes kunnskap om midlertidige ansettelse.....	49
5.2 Bruk av og begrunnelse for innleid arbeidskraft.....	51
5.3 Punktvis oppsummering.....	54
6 Analyser basert på data fra aktører involvert i håndheving	55
6.1 Omfang	55
6.2 Flere eller færre saker over tid?	57
6.3 Type saker	58
6.4 Midlertidig ansettelse – bokstav f.....	60
6.5 Hvilke bransjer har mange brudd?	60
6.6 Sårbare grupper	61
6.7 Oppsummering	62
7 Omfang av brudd	63
7.1 Måling og informasjon på ulike nivåer	63
7.2 Anslag på antall brudd	64
7.3 Saker som kommer til partene på sentralt nivå.....	66
Referanser	69
Vedlegg 1 Bedriftsundersøkelsen 2017	70

Forord

Denne rapporten er en delrapport fra prosjektet «Håndheving av reglene om adgang til midlertidig ansettelse og innleie fra bemanningsforetak» som Fafo har gjennomført på oppdrag fra Arbeids- og sosialdepartementet.

Formålet med delrapporten har vært å tilnærme oss spørsmålet om i hvilket omfang reglene om adgang til midlertidig ansettelse og innleie fra bemanningsforetak brytes, gjennom å utvikle og anvende indikatorer.

Vi vil takke Mona Sandersen som har vært vår kontaktperson i Arbeids- og sosialdepartementet. Videre vil vi takke alle våre informanter som har gitt oss et rikt data-materiale. Vi ønsker også å rette en takk til Jørn Martinsen i Negotia og Line Spiten i Norsk Sykepleierforbund for hjelp til utsendelse av spørreskjema til de respektive forbundene tillitsvalgte. Takk også til informasjonsavdelingen ved Fafo for ferdigstilling av delrapporten.

Oslo, desember 2018

Ann Cecilie Bergene

Kapitteloppsummeringer

4 Midlertidige ansettelser – kartlegging ved AKU

I dette kapitlet ser vi på hva som karakteriserer midlertidige ansettelser i betydningen om arbeidsforholdet har kjennetegn som peker i retning av at ansettelsen faller inn under unntaksbestemmelsene i arbeidsmiljølovens § 14-9 (1) eller ikke. Dette er gjort ved hjelp av spørreundersøkelser og representerer dermed ikke noen juridisk vurdering.

- 38 prosent av de midlertidig ansatte oppgir at de enten er i en opplæringsstilling (16 prosent) eller er vikar for noen som er fraværende (22 prosent). Dette er begrunnelser for midlertidig ansettelse som i hovedsak vil falle inn under lovens unntak fra fast ansettelse.
- Det er mer krevende å konstruere indikatorer for at arbeidet er av midlertidig karakter. Vi har inkludert kjennetegn som går på at arbeidet er tidsbegrenset, at arbeidstaker har en kompetanse som skiller seg fra det virksomheten ellers har, eller at arbeidet er knyttet til en arbeidstopp. Avhengig av om vi legger strenge eller noe mildere krav til grunn, varierer andelene som faller i kategorien, fra 22 til 35 prosent.
- Andelen midlertidig ansatte som ikke lar seg kategorisere inn under noen av de nevnte begrunnelsene, varierer fra 27 prosent (mild klassifisering) til 40 prosent (streng klassifisering).
- Gruppen som ikke lar seg klassifisere, reduseres noe hvis vi fjerner de som oppgir at de er ansatt midlertidig på grunnlag av bestemmelsen om midlertidig ansettelse inntil tolv måneder på generelt grunnlag. Andelen som ikke klassifiseres under noen kategori (bokstav f inkludert), varierer fra 23 prosent (mild koding) til 35 prosent (streng koding).
- Hvis vi tar som utgangspunkt at mellom 23 og 35 prosent av midlertidige ansettelser mangler en klar begrunnelse i lovverket, dreier dette 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.
- Det store flertallet av midlertidig ansatte har under to års ansiennitet hos arbeidsgiver. 16 prosent oppgir at de har vært sammenhengende ansatt i tre år eller mer. Spørsmålene er ikke presise nok til at vi kan slutte at dette har vært sammenhengende ansettelser i arbeidsmiljølovens forstand.

5 Analyse av data fra undersøkelser blant virksomheter

I dette kapitlet ser vi på hvordan arbeidsgivere/virksomheter begrunner bruk av midlertidige ansettelser og innleie av arbeidskraft. Disse dataene kan ikke gi anslag på antall brudd i betydningen antall arbeidstakere som er i et arbeidsforhold der det kan stilles spørsmål ved kontraktsformen. Dataene gir i hovedsak et bilde av hvor vanlig det er at arbeidsgiver begrunner denne typen ansettelser med motiver som ligger

utenfor / i gråsonen til regelverket, og når det gjelder innleie – om det inngås avtaler om utvidet bruk.

Midlertidige ansettelser

- Midlertidig ansettelse er én av de to viktigste bemanningsløsningene (med unntak av fast ansettelse) for drøye 40 prosent av norske virksomheter. Andelen er høyest i undervisning, helse og sosial og offentlig administrasjon.
- Det trekkes fram ulike begrunnelser for å ansette midlertidig. Blant disse inngår også begrunnelser som ligger utenfor det arbeidsmiljøloven angir (bokstav a til e).
- Mellom 19 og 25 prosent av virksomhetene begrunner delvis sine midlertidige ansettelser i forhold som ligger utenfor lovens unntak. Siden ansettelser kan gis flere begrunnelser, kan vi ikke slutte at dette innebærer brudd på bestemmelsene i loven. Tallene viser likevel at midlertidige ansettelser fyller funksjoner utover det som loven legger til grunn.

Innleie av arbeidskraft

- 30 prosent av virksomhetene har leid inn arbeidskraft fra bemanningsforetak siste tolv måneder, og for 21 prosent er dette en av de to viktigste bemanningsløsningene.
- Mellom 10 og 13 prosent oppgir at de leier inn arbeidskraft for å fylle behov/funksjoner som ligger i gråsonen til eller utenfor arbeidsmiljøloven. Dette gjelder særlig at denne typen arbeidskraft er del av den løpende virksomheten. Det er knapt noen som kun oppgir denne typen begrunnelser.
- Én av fire virksomheter som benytter innleid arbeidskraft, oppgir at det inngås avtale om dette med tillitsvalgt. Avtaler er langt mer vanlig innen privat vareproduksjon enn i offentlig sektor og i privat tjenesteyting.

Innleie av østeuropeisk arbeidskraft

- Bruken av østeuropeisk arbeidskraft, inkludert innleide fra bemanningsforetak, er 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 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 motstrid med loven.

6 Hva sier de tillitsvalgte

- Hver fjerde tillitsvalgte i LO-forbund oppgir at de får henvendelser fra arbeidstakere/medlemmer med spørsmål om ulovlig midlertidig ansettelse. Andelen er høyest blant tillitsvalgte i kommunal sektor. Selv om vi ikke kan slutte fra dette at ansettelsene faktisk er ulovlige, viser tallene at begrunnelsene bak midlertidige ansettelser og eventuelle brudd er noe som tematiseres på arbeidsplassnivå.
- Tillitsvalgte oppgir at innleie på deres arbeidsplass brukes for å ta unna arbeidstopper og for å dekke opp for sykdom. Alt dette er innenfor lovhjemlene som finnes (se figur 5.3).
- De oppgir også som grunner det at det er vanskelig å rekruttere spesialkompetanse, og for å rekruttere nye arbeidstakere, spesielt gjelder dette i privat sektor. Dette er ikke lov dersom det er eneste begrunnelse arbeidsgiver har i det enkelte tilfelle.
- En del virksomheter bruker ifølge LOs tillitsvalgte innleie istedenfor å ansette fast

- eller for å dekke et permanent behov for økt grunnbemanning. Dette er lov dersom virksomheten har tariffavtale og det gjøres en avtale med fagforeningen.
- 26 prosent av de tillitsvalgte oppgir at det alltid eller som regel inngås en avtale med fagforeningene om bruk av innleid arbeidskraft fra bemanningsforetak på deres arbeidsplass. Imidlertid er det blant tillitsvalgte som oppgir at innleie i stor eller svært stor grad brukes istedenfor fast ansatte eller for å dekke et permanent behov for økt grunnbemanning, kun en mindre andel (15–20 prosent) som samtidig svarer at arbeidsgiver alltid eller som regel inngår skriftlig avtale om bruk av innleie på arbeidsplassen. Disse resultatene tyder ikke på at regelen om avtale følges opp i særlig grad.

7 Analyser basert på data fra aktører involvert i håndheving

- Inntrykket til våre informanter er at få saker havner for domstolene.
- De fleste saker løses gjennom dialog, ofte på arbeidsplassen mellom arbeidstaker og arbeidsgiver, men dialogformen preger også høyere nivåer.
- Det gis uttrykk for at dialogformen er foretrukket, men det ble også påpekt at få saker for domstolene kan ha en negativ signaleffekt, samtidig som at grenser ikke blir dratt og utprøvd.
- Våre informanter gir 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.
- Det overordnede bildet basert på nøkkelinformantenes erfaringer er at antall formelle saker og henvendelser har vært relativt stabilt over tid, samtidig som at det gis uttrykk for at det de senere årene har skjedd en opprydding og bevisstgjøring som har virket i positiv retning.
- Ifølge informantene er hovedtyngden av saker knyttet til merarbeitsreglene, tre-/fireårsregelen, størrelsen på grunnbemanningen og, når det gjelder innleie, den skriftlige avtalen som man kan gjøre med tillitsvalgte.
- Basert på erfaringene til våre informanter kan det se ut til at saker som gjelder midlertidige ansettelse, er mest utbredt i offentlig sektor, her ved kommunen, mens saker knyttet til ulovlig innleie er mest utbredt i privat sektor, primært byggebransjen og industri.
- Det ble av våre informanter i arbeidstaker- og arbeidsgiverorganisasjonene understreket at de kun kan snakke for 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. Sammen med erfaringene fra JussBuss er det grunn til å tro at det finnes sårbare grupper.

Summary

Violations of the regulations pertaining to fixed-term employment and temporary agency work . Sub-report

4 Fixed-term employment in the Labour Force Survey

In this chapter we investigate the characteristics of fixed-term employment in the sense of whether features of the employment relationship indicate that the employment should fall under the provision on exemptions in Section 14-9 (1) of the Working Environment Act. We have done so with the aid of questionnaires, and consequently this involves no assessment of legality.

- Thirty-eight per cent of workers on fixed-term contracts report that they are in a training position (16 per cent) or substituting for someone who is absent (22 per cent). These are reasons that would mainly qualify for exemption from permanent employment as stipulated by the Act.
- It is more complicated, however, to construct indicators showing that the work is of a temporary nature. We have included characteristics to determine whether the work is time-limited or that the workers possess skills that differ from those found in the enterprise in general, or whether the work in question is linked to a peak in production. Depending on whether strict or more lenient criteria are applied, the proportion that falls under this category varies from 22 to 35 per cent.
- The proportion of workers on fixed-term contracts who cannot be categorised under any of the reasons outlined above varies from 27 per cent (lenient classification) to 40 per cent (strict classification).
- The group that cannot be classified is reduced somewhat if we remove those who report to be hired on a temporary basis under the provision for fixed-term employment for up to twelve months on a general basis. The proportion that cannot be classified into any category (up to and including litera f) varies from 23 per cent (lenient coding) to 35 per cent (strict coding).
- If we assume that from 23 to 35 per cent of the temporary employment relationships have no clear legal basis, this will involve from 40 000 to 65 000 people in the private sector, the municipal sector and the health enterprises.
- There are clear differences between industries in terms of the reasons given for hiring on a temporary basis, but there are no significant differences in the number of workers with such contracts who cannot be classified under any of our indicators.
- The vast majority of the workers on fixed-term contracts have less than two years' seniority with their employer. Sixteen per cent report to have been continuously employed for three years or more. The questions are insufficiently specific to permit any conclusions as to whether this constitutes continuous employment in the sense of the Working Environment Act.

5 Analysis of data from enterprise surveys

In this chapter we investigate the arguments that employers use to justify their practices related to fixed-term contracts and temporary agency work. These data cannot provide any estimates of the number of violations, in the sense of the number of workers who are in an employment relationship with questionable contractual terms. The data primarily provide a picture of the frequency with which employers engage in this type of hiring from motives that lie outside or in the grey zone of the regulations, and when it comes to agency work, whether agreements for extended use are established.

Fixed-term employment

- Fixed-term employment is one of the two most important staffing solutions (apart from permanent employment) for more than 40 per cent of all Norwegian enterprises. The proportion is highest in education, health and social services, and public administration.
- Various reasons for fixed-term employment are given. Among them, we also find reasons that are outside the scope defined by the Working Environment Act (litera a through e).
- From 19 to 25 per cent of the enterprises partly justify their fixed-term employment practices with reference to circumstances that are outside the exemptions stated in the Act. Since multiple reasons for hiring can be given, we cannot conclude that this is indicative of legal violations. Figures nevertheless show that fixed-term employment fulfils functions beyond what is assumed in the Act.

Temporary agency work

- Thirty per cent of the enterprises have hired workers from temporary work agencies during the last twelve months, and for 21 per cent of them, this is one of the two most important solutions to staffing problems.
- From 10 to 13 per cent report to use temporary agency workers to fulfil needs/functions that are in the grey zone or outside the scope of the Working Environment Act. It is noteworthy that the temporary agency workers are part of the ongoing operations. Hardly anyone refers to this reason exclusively.
- One in four enterprises that use agency workers report that an agreement to this effect is entered into with trade union representatives. Agreements are far more common in private manufacturing than in the public sector and private service industries.

Temporary agency workers from Eastern Europe

- The employment of Eastern European workers, including agency workers, have been identified through a separate study among enterprises in the construction industry, parts of the manufacturing sector and the hotel and catering industry. Here we find that from 3 to 6 per cent of the enterprises are using such workers as part of their daily operations, without any waiver agreement. This is an indication that agency workers are hired in ways that contravene the regulations.

6 Reports by trade union representatives

- One in four trade union representatives of unions that are part of the Norwegian Trade Union Confederation (LO) report to have received questions from workers

regarding illegal practising of fixed-term employment. The proportion is highest among trade union representatives in the municipal sector. Although we cannot conclude from this that these employment relationships are actually illegal, the figures show that the reasons for fixed-term employment and associated breaches of the regulations are topics that are discussed at the workplace level.

- Trade union representatives report that in their workplace, agency workers are hired to allow for production peaks and to cover for workers on sick leave. All these reasons are within the scope of the prevailing legal provisions (see Figure 5.3).
- As further reasons, they refer to the difficulty in recruiting people with specialised skills and the need to recruit new staff; this applies to the private sector in particular. This is illegal, provided that it is the employer's only justification in the case in question.
- According to trade union representatives in LO, some enterprises use agency workers instead of employing permanent workers or to meet a permanent need for higher basic staffing. This is permitted, provided that the enterprise has signed a collective agreement and the trade union endorses the arrangement.
- Twenty-six per cent of the trade union representatives report that an agreement is always or as a rule entered into with the trade unions regarding temporary agency workers in their workplace. However, among the trade union representatives there are some who report that agency workers are used to a large or a very large extent to replace permanent workers or to meet a permanent need for increased basic staffing. Only a small proportion (15–20 per cent) add that the employer always or as a rule establishes a written agreement on use of agency workers in the workplace. These results indicate that the rule on mandatory agreement is not followed up to any appreciable extent.

7 Analyses based on data from enforcement agencies

- Our informants have the impression that few cases end up in the courts.
- Most of the cases are solved through dialogue, often at the workplace between the employers and employees, but dialogue is also characteristic at higher levels.
- The parties indicate that dialogue is the preferred form, but it was also pointed out that the small number of cases that are taken to court may have an unfortunate signalling effect, and imply that no boundaries are drawn up and tested.
- Our informants indicate that they are receiving far more requests for advice and guidance, which also may explain the small number of cases taken to the courts.
- The general picture indicated by the experience of key informants is that the number of formal cases and inquiries has remained fairly stable over time, but they also note that the greater clarity and awareness seen in recent years have had a positive effect.
- According to our informants, the great majority of the cases are linked to the rules on extended work, the three/four-year rule and the volume of basic staffing, and when it comes to temporary agency work, the written agreement that can be established with the trade union representatives.
- Based on our informants' experience, it may seem as though cases pertaining to fixed-term contracts are most prevalent in the public sector, in our case in the municipalities, while cases associated with illegal temporary agency work are most prevalent in the private sector, primarily in the construction and manufacturing industries.

- Our informants in the trade unions and employers' associations emphasised that their opinions were valid only for the unionised parts of working life; the legal advisors in the trade unions assumed that they could see only 'the tip of the iceberg' and that there could be a number of unrecorded cases in Norwegian working life as a whole. Combined with the experience of JussBuss, this gives grounds to assume that there are groups that are especially vulnerable.

1 Innledning

Det har de siste årene vært rettet oppmerksomhet mot ulike utfordringer og problemstillinger knyttet til midlertidige ansettelse og innleie av arbeidskraft. Arbeids- og sosialdepartementet (ASD) har på denne bakgrunn gitt Fafo i oppdrag å kartlegge om gjeldende system for håndheving effektivt sikrer at reglene om adgangen til midlertidig ansettelse og innleie av arbeidstakere fra bemanningsforetak etterleves. Denne delrapporten tar sikte på å anslå omfanget av brudd på regelverket.

Arbeidsmiljølovens bestemmelser om midlertidige ansettelse og innleie av arbeidstakere gjelder for ansatte i privat sektor og kommunal sektor og helseforetakene. For arbeidstakere i staten er det gitt egne regler på disse områdene, se statsansatteloven §§ 9 flg. Vår datainnsamling er i utgangspunktet avgrenset til arbeidstakere som omfattes av arbeidsmiljølovens bestemmelser på dette området, men enkelte av datakildene inkluderer også arbeidstakere omfattet av bestemmelsene i statsansatteloven.

1.1 Regelverket og brudd

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

Midlertidig ansettelse

Regulering av midlertidige ansettelse har siden arbeidsmiljøloven av 1977 vært regnet som et unntak fra regelen om fast stilling, og adgangen til å ansette midlertidig har vært begrenset til spesielle tilfeller og situasjoner. Arbeidsmiljølovens bestemmelser om adgangen til å ansette midlertidig er nedfelt i § 14-9 (1) og lyder som følger:

«Arbeidstaker skal ansettes fast. 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

Ved en endring av arbeidsmiljøloven i 2015 ble det åpnet for en generell adgang til å benytte direkte midlertidige ansettelser i inntil tolv måneder (bokstav f).

I 2006 ble det innført en regel om at midlertidig ansatte som er ansatt i vikariater eller utfører et arbeid som atskiller seg fra det arbeidet som ordinært utføres i virksomheten, skal anses som fast ansatte når de har vært sammenhengende midlertidig ansatt i mer enn fire år. I 2015 ble denne bestemmelsen endret til tre år for arbeidstaker som var ansatt etter arbeidsmiljøloven § 14-9 (1) b) (arbeidet er av midlertidig karakter) og bokstav f (for en periode på inntil tolv måneder uten begrunnelse). Dette omtales ofte som «tre- og fireårsregelen», og den er nedfelt i arbeidsmiljølovens § 14-9 (6):

Arbeidstaker som har vært sammenhengende midlertidig ansatt i mer enn fire år etter første ledd bokstav a eller i mer enn tre år etter første ledd bokstav b og f, skal anses som fast ansatt slik at reglene om oppsigelse av arbeidsforhold kommer til anvendelse»

Innleie/utleie fra bemanningsforetak

Et bemanningsforetak defineres som en virksomhet som har til formål å leie ut arbeidstakere, jmfør arbeidsmiljøloven § 14-12, mens en innleid arbeidstaker er «en arbeidstaker som har en arbeidsavtale eller et ansettelsesforhold med vikarbyrå, med formål å bli leid ut til en annen virksomhet (innleier) for midlertidig å utføre arbeid under dennes ledelse og kontroll» (Prop. 74 L 2011–2012:22). Adgangen til å leie inn arbeidskraft er direkte knyttet til adgangen til midlertidig ansettelse, se arbeidsmiljøloven § 14-12 som har med 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 første ledd bokstav a til e
- (2) I virksomhet som er bundet av tariffavtale 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 sjetten tilsvarende»

Innleie kan med andre ord brukes i de samme situasjoner som en arbeidsgiver kan ansette personer i midlertidig stilling, med unntak av den generelle adgangen til å ansette midlertidig i § 14-9 (1) f). 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.

Privatrettslige regler påvirker hvem som har kompetanse på brudd

Arbeidsmiljøloven inneholder både *offentligrettslige vernebestemmelser*, knyttet særlig til HMS, og *privatrettslige regler* knyttet til de avtalerettslige sidene av arbeidsavtalen. De privatrettslige reglene regulerer rettsforholdet mellom partene i arbeidsforholdet, hvor reglene om midlertidig ansettelse og innleie står sentralt. Dette grunnleggende skillet mellom offentligrettslige og privatrettslige regler på arbeidsrettens område har betydning for *håndhevingsmekanismene*. Det vil dermed ikke være et hovedtema for denne delrapporten, men vil være sentralt i sluttrapporten fra prosjektet. Skillet er likevel relevant fordi det påvirker *hvilke aktører som besitter informasjon* om eventuelle brudd på regelverket. For eksempel har Arbeidstilsynet først og fremst en informasjons- og veiledningsrolle innenfor det privatrettslige området, men de har tilsynskompetanse på enkelte sider ved innleiereglene. Dette kommer vi tilbake til under diskusjonen av datakilder og indikatorer på brudd på regelverket knyttet til innleie.

1.2 Problemstillinger

Formålet med rapporten er å kartlegge omfanget av brudd på adgangen til å ansette midlertidig og til å leie inn arbeidstakere fra bemanningsforetak. Historisk har dermed spørsmålet om brudd på bestemmelsene hovedsakelig dreid seg om kjennetegn ved den stillingen som arbeidstakeren er ansatt i. En kartlegging av omfanget av brudd på reglene om adgang til midlertidig ansettelse vil ta utgangspunkt i om vilkårene for slik ansettelse er innfridd. Den nye bestemmelsen om generell adgang til midlertidig ansettelse kompliserer spørsmålet om brudd på bestemmelsene, fordi det eventuelle bruddet vil skje «i etterkant». Med det mener vi at adgangen ikke er knyttet til en vurdering ved ansettelsestidspunktet av hvorvidt ansettelsen er *kvalitativt forskjellig* fra arbeid som skulle tilsi fast ansettelse, men snarere handler om ansettelsens lengde (inntil tolv måneder), om vedkommende så ansettes fast, og om hvor stor andel av arbeidstakerne i virksomheten dette gjelder. Dette gir tilleggsutfordringer for kartleggingen av omfanget av brudd på bestemmelsene fordi det kompliserer arbeidet med å utvikle gode indikatorer på om en gitt midlertidig ansettelse faller inn under arbeidsmiljølovens unntaksbestemmelser eller ikke. Vi kommer tilbake til dette i kapittel 3.

Det er i hovedsak brudd på vilkårene for å ansette midlertidig som kartlegges, og ikke øvrige bestemmelser knyttet til midlertidige ansettelser, for eksempel drøftingsplikten. Vi vil likevel i noen grad berøre spørsmålet om brudd på tre- og fireårsreglene. Omfanget av brudd på regelverket vil dermed kunne defineres som andelen ansettelser som ikke er hjemlet i arbeidsmiljøloven § 14-9 (1) a)–f).

For bestemmelsene om innleie er vi her opptatt av å kartlegge om forutsetningene for å leie inn er oppfylt, det vil si om innleie er ment å dekke et midlertidig behov slik som angitt i § 14-9 (1) a)–e). Vi vil med andre ord innhente informasjon om hvilke

begrunnelser innleiebedriften har for å bruke innleid arbeidskraft. Hvis begrunnelsene ikke er i tråd med § 14-9 (1) a)–e), må man undersøke om partene har inngått en lokal avtale om at innleie likevel kan gjennomføres. Dette innebærer også en vurdering av 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 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. Omfanget av brudd på dette regelverket vil dermed kunne defineres som andelen innleietilfeller som ikke er hjemlet i arbeidsmiljøloven § 14-12, jamfør § 14-9 (1) a)–e), og hvor det ikke er avtalt lovlig fravik etter § 14-12 (2).

1.3 Gangen i rapporten

Delrapporten starter med en metodediskusjon av *hvordan* vi kan gå fram for å kartlegge omfanget av brudd på reglene/vilkårene for innleie eller midlertidig ansettelse ved bruk av ulike indikatorer. Dernest vil vi anvende utviklede indikatorer til å *anslå omfanget* samt kartlegge i *hvilke bransjer* bruddene er mest og minst utbredt. Avslutningsvis vil vi drøfte hva disse ulike kildene (ikke) kan fortelle oss om omfang.

2 Data og metode

Det er ulike metodiske utfordringer når det gjelder å kartlegge omfanget av brudd på arbeidsmiljølovens unntaksbestemmelser. I situasjoner hvor terrenget som skal studeres, ikke er så lett framkommelig, benyttes ofte et design som omtales som triangulering. Det finnes flere typer aktører som kan besitte informasjonen vi søker: arbeidstaker, arbeidsgiver, innleiebedrift, tillitsvalgte, tilsynsmyndighet og eventuelle aktører/rådgivere i fagforbund og arbeidsgiverorganisasjoner. Siden det er begrenset med tilsyn i det privatrettslige området, er det arbeidstakere og arbeidsgivere (og deres organisasjoner/tillitsvalgte) som vil være hovedkildene til informasjon om omfanget av brudd på bestemmelsene i arbeidsmiljøloven knyttet til adgangen til midlertidig ansettelse eller innleie for bemanningsforetak. Vi vil her først drøfte hvordan vi kan måle potensielle brudd på bestemmelsene om midlertidig ansettelse og innleie av arbeidskraft fra bemanningsforetak. Vi vil deretter beskrive de datakildene som benyttes.

2.1 Metodiske valg

Fast eller midlertidig ansettelse er et kjennetegn ved individuelle arbeidsavtaler, noe som gjør at det er naturlig å legge arbeidstakerinformasjon til grunn hvis man ønsker å gjennomføre en telling av antall arbeidsforhold. Dette betyr at vi må ha informasjon om

- ansettelsen er fast eller midlertidig
- arbeidstakeren er innleid gjennom bemanningsselskap
- kjennetegn ved arbeidsforholdet som gjør at vi, ved midlertidige ansettelser, kan vurdere om det faller innenfor lovens ulike unntaksbestemmelser

Adgangen til å leie inn arbeidstakere fra bemanningsforetak kan i utgangspunktet brukes i de samme tilfellene som når man ansetter midlertidig (med unntak for den generelle adgangen). Det betyr at vi må ha tilsvarende informasjon for innleide arbeidstakere. I tillegg kan denne adgangen utvides gjennom avtale, noe som gjør at dersom det er sannsynlig at bruken av innleie går utover det arbeidsmiljølovens § 14-12 (1) sier, må vi ha informasjon om

- det er inngått gyldig avtale om fravik fra loven

Denne informasjonen kan delvis kartlegges gjennom spørreundersøkelser til arbeidstakerne og delvis gjennom spørreundersøkelser til virksomhetene.

Man kan anta at arbeidstakere ikke har spesielt god kjennskap til arbeidsmiljølovens bestemmelser om innleie eller midlertidig ansettelse, det er derfor lite formålstjenlig å spørre om ansettelsen er innenfor eller utenfor loven. Utfordringen er likevel å utforme så konkrete spørsmål at vi kan beskrive ansettelsene eller begrunnelsene for disse med utgangspunkt i lovens unntak fra fast ansettelse, samtidig som vi spør

om forhold den ansatte har forutsetninger for å svare på. Det samme gjelder for virksomheter/arbeidsgivere og for tillitsvalgte, jamfør at det ikke er særlig hensiktsmessig å spørre om loven brytes.

Vi vil redegjøre nærmere for spørsmål og indikatorer i kapittel 3, 4 og delvis 5.

I denne delrapporten er vi avhengig av å benytte allerede eksisterende spørreundersøkelser. Undersøkelsene blant arbeidstakere er gjennomført som del av Fafos prosjekt om tilknytningsformer i arbeidsmarkedet med formål å kartlegge hva som kjennetegner midlertidige ansettelse. Dette betyr at spørsmålene så langt som mulig er utformet med utgangspunkt i arbeidsmiljølovens bestemmelser. De to undersøkelsene blant arbeidsgivere/virksomheter har ikke hatt som formål å si noe om bruk av midlertidig ansettelse eller innleie vurdert mot lovens bestemmelser, men er i større grad rettet mot ulike typer bemanningsstrategier. Dette betyr at indikatorene her vil være mindre treffsikre.

Kjennskap til lovverket

En vesentlig forutsetning i spørreundersøkelser er om respondentene har tilstrekkelig kjennskap til terminologien og til saksfeltet. Når det gjelder bestemmelsene i arbeidsmiljøloven, vil det for det første være en utfordring å stille presise nok spørsmål til å kunne vurdere om et arbeidsforhold er innenfor eller utenfor lovens bestemmelser. Samtidig må det ikke forutsettes mer enn et minimum av kunnskap og kjennskap. Av samme grunn spørres det ikke direkte om arbeidsmiljølovens bestemmelser i spørreundersøkelsene vi benytter oss av.

For å kartlegge kjennskapen til arbeidsmiljølovens bestemmelser knyttet til midlertidige ansettelse stilte Fafo spørsmål til et representativt utvalg av norske arbeidstakere om dette. Som det framgår av tabell 2.1, oppga kun 13 prosent at de kjente bestemmelsene¹ veldig godt, fulgt av 33 prosent som oppga at de kjente den godt.

Tabell 2.1 Kjennskap til bestemmelsene om midlertidige ansettelse i arbeidsmiljøloven. Prosent. N. 2018

	Andel
Veldig godt	13
Godt	33
Verken godt eller dårlig	22
Ikke så godt	18
Ikke i det hele tatt	9
Vet ikke	5
Total	100
N	4412

Kilde: Fafo, tidligere upubliserte tall. Pågående undersøkelse.

Dette tyder på at bortimot halvparten av norske arbeidstakere ikke kjenner arbeidsmiljølovens bestemmelser knyttet til lovlige midlertidige ansettelse spesielt godt. Majoriteten av arbeidstakere i Norge er fast ansatt, og har kanskje alltid vært det, og

¹ «Etter arbeidsmiljøloven kan virksomheter bruke midlertidige ansatte kun der de skal dekke et midlertidig behov eller ansettelsen gjelder for maksimalt ett år. Hvis ikke disse vilkårene er oppfylt, kan den midlertidig ansatte kreve fast ansettelse. Hvor godt kjente du til denne bestemmelsen før du leste om den her?»

for dem kan disse bestemmelsene framstå som lite relevante eller viktige. Undersøkelsen viser videre at andel 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). Imidlertid 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. Dette kan tyde på at de som er løsere tilknyttet arbeidslivet, kjenner bestemmelsene noe dårligere. Undersøkelsen viser videre at blant tillitsvalgte er andelen som oppgir at de kjenner bestemmelsene godt eller svært godt, klart høyere (71 prosent).

Til tross for arbeidsmiljølovens bestemmelser om at et minimumskrav til den skriftlige avtalen er at den skal inneholde opplysninger om «forventet varighet dersom arbeidsforholdet er midlertidig, samt grunnlaget for ansettelsen, jf. § 14-9» (arbeidsmiljøloven, § 14-6 (1) e)), tyder informasjon vi har fått i forbindelse med datainnsamlingen, på at mange arbeidsavtaler ikke inneholder slik informasjon. Som nevnt er dette ulovlig i seg selv, men innebærer ikke nødvendigvis et brudd på reglene om adgang til midlertidig ansettelse og innleie fra bemanningsforetak.

Denne mangelen på kjennskap til regelverket, og dermed at det er et kunnskapsbehov, ble også trukket fram i kvalitative intervjuer utført i forbindelse med prosjektet. En jurist vi intervjuet i NHO, påpekte «et veldig sug etter kunnskap», men også at dette varierte mellom ulike bedrifter ut fra størrelse og erfaring:

Jeg tror at de bedriftene som driver mye med innleie og midlertidige ansettelser, de har gode rutiner på det. De har gjerne flinke HR-avdelinger som kan regelverket. Og så er det sikkert mange små aktører som ikke har den samme kompetansen i administrasjonen, som ikke har den samme kunnskapen. (NHO)

Det er gode grunner til å tro at det ikke er noe høyere kunnskapsnivå på arbeidstakersiden, og våre informanter i JussBuss, som er i kontakt med de mest utsatte gruppene, hevdet at «det er mange som ikke er kjent med reglene». Inntrykket er at mange arbeidstakere kontakter dem av andre grunner, for eksempel mangelfull eller uteblivende lønnsutbetaling, og så avdekkes en ulovlig midlertidig ansettelse eller innleie i tillegg. Informantene i JussBuss hevdet med andre ord at «generelt sett så kan man si at det er mange som ikke har veldig god oversikt over når man kan ansette midlertidig». Dette handler om uvitenhet og kanskje viljen til å vite ved at enkelte «også lukker øynene litt så lenge det går greit». Dette henger også noe sammen med brudd på bestemmelsen som gjelder formkravene til en arbeidsavtale, som vist til av en informant fra JussBuss:

Flertallet av de sakene jeg har hatt om midlertidig ansettelse, i hvert fall, så står det ikke i kontrakten på hvilket grunnlag personen er ansatt. Og når jeg sitter der med kontrakten og prøver å se «OK, hvilken av bestemmelsene er jeg på?» Og det står ikke. Og det skal jo stå. Og hvis alle arbeidsgivere var perfekte og skrev det ned, så hadde man i hvert fall visst. (JussBuss)

Hvor klart er skillet hos arbeidsgiver?

Svalund mfl. (2018) og Øistad mfl. (under arbeid) ser nærmere på hvordan virksomheter i fem arbeidsintensive bransjer med moderate til beskjedne kompetansekrav (pleie og omsorg, varehandel, næringsmiddelindustri, industri og lager) bruker midlertidig ansatte, innleie og andre fleksibilitetsmuligheter (deltid) for å møte ulike

korte og langvarige behov for arbeidskraft før og etter endringen i AML i 2015. I intervjuene kommer det fram at arbeidsgiverne har en løs og nokså liberal oppfattelse av adgangen til å ansette midlertidig og å leie inn arbeidskraft (Svalund mfl. 2018). Spesielt tyder disse intervjuene på at dette gjelder der behovet for flere ansatte er varig. Likevel benytter de fleste arbeidsgiverne i studien innleide vikarer kun kortvarig, det vil si opp til rundt tre måneder, før de eventuelt tilbyr innleide en midlertidig, men direkte, ansettelse.

En reanalyse av de kvalitative dataene i Svalund, Peixoto, Jesnes og Dølvik (2018), gjort for denne rapporten, viser at mange av arbeidsgiverne i utgangspunktet ikke skilte klart mellom innleide (vikarer) og midlertidige (vikarer) når de fikk spørsmål om de hadde midlertidig ansatte. Begrepet brukes med andre ord på ulike måter. Likevel skilte de klart mellom disse typene når det gjaldt betydningen av forskjellen i rekrutteringsmåte, kostnadene knyttet til bruk av innleie og avtalene de hadde med bemanningsbyråer om muligheter for en overgang fra innleid til (midlertidig) ansatt. Samlet tyder dataene fra disse intervjuene på at arbeidsgiverne har en relativt klar oppfattelse om hvilke ansatte som er innleid, og hvilke som er midlertidig ansatt, men Svalund mfl. (2018) viser samtidig at forståelsen og kunnskapen om loven hos en del var basert på praksiser og opplæring rundt hva som ble oppfattet å være lov, heller enn god kjennskap til selve loven.

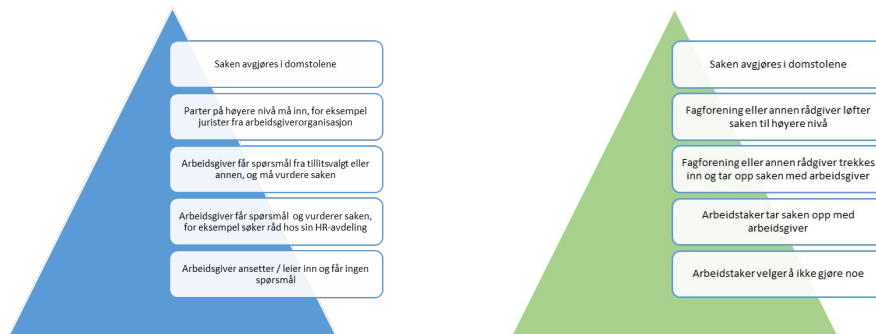
Partene/intervjuer – saker som går videre

For å få mer utfyllende kunnskap om omfanget og typer saker som omhandler mulige brudd på reglene om bruk av midlertidige ansettelser og innleie, har vi gjennomført semistrukturerte intervjuer med aktører som er involvert i håndhevingen av regelverket (se mer om dette under). Informantene er ansatte i arbeidstaker- og arbeidsgiverorganisasjonene og jurister som er i befatning med denne type saker. Sentrale spørsmål gjaldt blant annet omfang av saker de selv og deres kollegaer var i befatning med, utvikling over tid, og hva som er de vanligste bruddene eller påstandene om brudd. Det kom i disse intervjuene opp betraktninger som er av mer metodisk art, og som derfor inkluderes i dette kapitlet. Mest av alt handler dette om hvor mange saker som når den observerbare overflaten, og hvorvidt det tallfestede materialet, spesielt fra disse aktørene selv, kun utgjør toppen av isfjellet.

Informasjon fra ulike kilder

Saksgangen i håndhevingen av reglene om adgang til midlertidig ansettelse og innleie fra bemanningsforetak kan illustreres langs følgende to akser, én for arbeidstakere og én for arbeidsgivere (figur 2.1):

Figur 2.1 Saksgangen i håndheving av regler om adgang til midlertidige ansettelser og innleie.



Dette betyr at antallet saker må gå fra bunnen av pyramiden og nesten til topps for at de dukker opp i det tallfestede materialet hos jurister/rådgivere i sentrale fagforbund, arbeidsgiverorganisasjoner eller andre rådgivere. Dette gjelder spesielt hvis man skulle bruke antallet saker for domstolene som indikasjon på omfanget av brudd.

Hva telles, og hva dukker opp øverst i pyramiden?

Alle aktørene er enige i at det i deres erfaring er få saker for domstolene. Hvis vi starter i bunnen av pyramiden, vil noen brudd aldri avdekkes fordi arbeidstaker enten ikke har tilstrekkelig kjennskap til sine rettigheter, som tabell 2.1 viste, eller velger å ikke hevde sin rett. Vår informant i Norsk Sykepleieforbund forklarte det at de har få saker, med blant annet at mange aksepterer midlertidig ansettelse fordi de ikke liker alternativet: å måtte flytte på seg eller søke jobb hos en annen arbeidsgiver. Selv med et lavterskeltilbud påpekte informantene i JussBuss at de «må erkjenne at det er mange som ikke tar kontakt med oss, selv om vi er et lavterskeltilbud [...] Sånn at det er noen mørketall her». Dette handler blant annet om risikoen arbeidstaker kan oppleve ved å påpeke brudd, og en av våre informanter i Parat påsto at det nok er en del arbeidsgivere som «kommer unna med det, når kravet er at enkeltpersoner skal stå fram», og pekte også på «store mørketall». Ifølge Parat ender 80 prosent av sakene kun i rådgivning, for selv om det hender at de konkluderer med at arbeidstaker har en sak, sier vedkommende: «Jeg ønsker ikke å legge meg ut med arbeidsgiveren min» (Parat).

Til dette kommer det at når håndhevingsmekanismene fungerer på sitt beste, blir ikke saker som starter som brudd, registrert, fordi det løses i dialog lokalt (nivå to og tre i figur 2.1). Vår informant i LO påpekte at hun selv kun ser «toppen av isfjellet»:

I vårt system så ser jeg toppen av isfjellet, fordi at mye løses der ute. Men det betyr jo at regelverket da ikke har vært etterlevd. Men det ryddes opp etter hvert, hvis du har oppegående tillitsvalgte og forbund som er flinke til å håndtere dette. (Informant i LO)

Dette betyr at «den klare majoriteten av sakene våre blir forlikt» (Informant i LO). Som nevnt er dette ønskelig. Dette ble klart uttrykt av vår informant i Spekter:

Vi ønsker at mest mulig skal løses lokalt, på arbeidsplassen, fordi der er muligheten for dialog best. Og der er også muligheten for å finne en faktisk god lokal løsning, er best der [...] Det er jo egentlig noe som gjennomsyrrer hele rådgivningsprosessen vår også. Vi ønsker jo at det skal løses der. Men det er klart vi bistår jo.

Dette betyr at «veldig mye av disse sakene løser man jo før de kommer for domstolen» (informant i LO). Vår informant i NHO forklarte også at de har lite erfaringsmateriell idet NHO først behandler saker når tvisten er et faktum og den står for retten. Omfanget av saker som løses i forkant, har NHO ingen kjennskap til. NHO-systemet tilbyr også rådgivning, men dette behandles av landsforeningene.

Hva vet tillitsvalgte?

Midlertidig ansettelse er som nevnt et privatrettslig forhold mellom kontraktspartene, arbeidsgiver og den enkelte arbeidstaker. Det er allikevel slik at midlertidig ansatte som opplever at forutsetningene for en midlertidig arbeidsavtale ikke er oppfylt, kan kontakte sin lokale fagforening og sin tillitsvalgte for hjelp relatert til rådgivning og mulig framgangsmåte dersom vedkommende ønsker å ta uenigheten videre. Tillitsvalgte kan dermed sitte på en del informasjon om brudd, i hvilken grad slike saker diskuteres, og eventuelt hvorfor de ikke tas videre.

Videre er tillitsvalgte avtalepart i de tilfeller hvor virksomheter ønsker å bruke innleie i større utstrekning enn arbeidsmiljølovens § 14-12 (1) åpner opp for, ettersom det da kreves en tariffavtale og at det inngås en avtale med tillitsvalgte (§ 14-12 (2)).

Vi vil derfor innhente informasjon fra tillitsvalgte i prosjektet, og vi benytter også informasjon fra tidligere undersøkelser for å belyse tematikk knyttet til avtaler og omfang.

Utleie/innleie – hvordan kan vi kartlegge en liten bransje

Det er utfordrende å danne seg et empirisk bilde av bemanningsbransjen og innleide arbeidstakere fordi disse utgjør så liten andel av den totale arbeidsstyrken. Det har vært gjort flere forsøk på slik kartlegging i ulike sammenhenger, blant annet NHO Service og Handels bemanningsbarometer. I tillegg finnes studier av gråsonene til utleiebransjen (Alsos & Jensen 2013), og bemanningsbransjen er sentral i de fleste undersøkelser som setter søkelys på arbeidsinnvandringen fra Øst-Europa (se for eksempel Andersen & Ødegård 2017; Eldring mfl. 2011; Friberg & Eldring 2010).

Det at omfanget av innleie varierer mye mellom bransjer, kan tale for å konsentrere undersøkelsen om utvalgte bransjer med mye innleie (Nergaard 2018). Ifølge Bemanningsbarometeret for 2017 utarbeidet av NHO Service og Handel er antallet solgte timer høyest innenfor bygg og anlegg. Anslag peker i retning av at innleie utgjør 6–8 prosent av årsverkene innen bygg, og at andelen er klart høyere enn dette i Osloområdet (Nergaard 2017). Man kan med andre ord anta at innleie her vil være av et omfang som krever avtale om unntak fra begrensningene i loven. Andre bransjer med mange solgte timer er helse og omsorg samt transport.

En utfordring ved å bruke generelle spørreundersøkelser mot alle virksomheters bruk av innleie, slik Nesheim (2017) har gjort, er at man ikke får nok informasjon om de bransjene som bruker mye innleie. En annen mulig inngang er å gjennomføre spørreundersøkelser blant virksomheter innen bransjer hvor det er kjent at bruken av innleie er høy, noe som gir flere muligheter. Slike data er innhentet gjennom spørreundersøkelser i bransjer med høy andel arbeidsinnvandrere fra Øst-Europa (Andersen & Ødegård 2017).

Som nevnt skal bruk av innleie utover arbeidsmiljølovens § 14-12 (1) a)–e) avtales med tillitsvalgte, og spørreundersøkelser blant tillitsvalgte vil dermed kunne være en god kilde til informasjon om disse avtalene, og om de inngås. Dette er også kartlagt gjennom LOs tillitsvalgtpanel som er en spørreundersøkelse blant tillitsvalgte i LO-forbundene (Andersen, Nergaard & Ødegård 2012).

2.2 Data

Datakilder for midlertidige ansettelser

Det finnes ikke informasjon om kontraktstype i arbeidstakerregistre som A-ordningen (fra 2015) eller arbeidstakerregistret (fram til og med 2014). Opplysninger om hvorvidt et arbeidsforhold er fast eller midlertidig, må derfor hentes fra spørreundersøkelser. Spørsmålet om fast eller midlertidig ansettelse har inngått i arbeidskraftundersøkelsene (AKU) fra 1995. Samme spørsmål stilles også i levekårsundersøkelsene om arbeidsmiljø og i andre spørreundersøkelser om arbeidsforhold. Det er ikke gjort noen kontroller av hvor treffsikkert dette spørsmålet er, i betydningen av at arbeidstakere kan mangle kunnskap om hva slags type ansettelse han eller hun har. Det er likevel stor stabilitet over tid i andelen midlertidig ansatte og også i hva som kjenner ut arbeidstakere som oppgir å være fast eller midlertidig ansatt. Dette taler for at spørsmålet forstås likt over tid, og at spørsmålet systematisk fanger opp samme type arbeidsforhold. I levekårsundersøkelsen (LKU 2016) oppgir rundt 90 prosent av de midlertidig ansatte at de har skriftlig arbeidskontrakt. En slik kontrakt vil øke sannsynligheten for at arbeidstaker har informasjon om kjennetegn ved sin ansettelse. Det er også få som svarer «vet ikke» på spørsmålet om fast eller midlertidig ansettelse.

AKUs ordinære spørsmål gir ikke tilstrekkelig informasjon om arbeidsforholdet til at vi kan vurdere sannsynligheten for at et midlertidig arbeidsforhold faller inn under unntaksbestemmelsene. Her bruker vi tilleggsundersøkelser til AKU i 2014, 2016 og 2017, som ble gjennomført som del av et prosjekt om tilknytningsformer (Nergaard 2018) der ulike forhold ved midlertidige ansettelser ble kartlagt. Vi benytter her de to siste (fra 2016 og 2017) for å beskrive kjennetegn ved midlertidige ansettelser med utgangspunkt i arbeidsmiljølovens bestemmelser i § 14-8 (1). Her ble spørsmål stilt til midlertidig ansatte som var i sitt andre til sjuende intervju, det vil si drøye 1100 arbeidstakere med midlertidig ansettelse.

Midlertidig ansatte kan kontakte tillitsvalgte for hjelp og rådgivning dersom de opplever at deres midlertidige kontrakt bryter med lovens bestemmelser. Vi benytter derfor også data fra spørreundersøkelser sendt til tillitsvalgte. LOs tillitsvalgtpanel er et bredt panel av tillitsvalgte fra LOs forbund, som jevnlig får spørsmål om aktuelle temaer. Undersøkelsen er nettbasert og består av om lag 3300 tillitsvalgte.² Fafø opprettet panelet i 2012, og undersøkelsene er finansiert av LO. Spørsmål som dreier seg om arbeidsplassrelaterte forhold, går bare til tillitsvalgte som er tillitsvalgte på arbeidsplassnivå.

I undersøkelsen våren 2018 ble de LO-tillitsvalgte 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 hadde skjedd. 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. Det samme spørsmålet har blitt brukt i en undersøkelse blant tillitsvalgte i Negotia og i en undersøkelse blant tillitsvalgte i Norsk Sykepleierforbund.

LOs tillitsvalgtpanel våren 2018 hadde et bruttoutvalg på 3500 tillitsvalgte, og 1521 svarte på undersøkelsen. Det gir en svarprosent på 43. Negotia-undersøkelsen hadde et bruttoutvalg på 997, og 270 svarte på den, noe som gir en svarprosent på 27.

² <http://www.arbeidslivet.no/Politikk-til-frokost/Tillitsvalgtpanelet/Informasjon-om-tillitsvalgt-panelet/>

Undersøkelsen blant tillitsvalgte i Norsk Sykepleierforbund hadde et bruttoutvalg på 761 tillitsvalgte, hvor 206 svarte, noe som også gir en svarprosent på 27.

Datakilder innleie

Det er vanskelig å foreta kartlegginger blant innleide arbeidstakere fordi det er vanskelig å nå dem i tilstrekkelig antall gjennom bredt anlagte spørreundersøkelser. Til dette kommer det at tidligere undersøkelser som har rettet seg direkte mot denne gruppen, også har hatt svært lav svarprosent. For eksempel oppnådde Ellingsen, Underthun, Wathne, Grimsmo & Ingelsrud (2016) en svarprosent på kun 11 i sin survey blant ansatte i bemanningsforetak i NHO Service og Handel. Et ytterligere problem er manglende representativitet, hvor foretatte surveyer har underrepresentasjon av bygg- og anleggsbransjen, som er bransjen med mest innleie (se for eksempel Econ 2009; Ellingsen mfl. 2016). I undersøkelsen til Ellingsen mfl. (2016) er innleide innenfor oppvekst og utdanning overrepresentert.

Vi benytter derfor undersøkelser blant virksomheter for å nærme oss spørsmålet om brudd på bestemmelsene om innleie av arbeidskraft fra bemanningsforetak. I analysene legger vi to undersøkelser til grunn.

Det er foretatt en spørreundersøkelse blant et representativt utvalg virksomheter som har tatt sikte på å kartlegge i hvilke situasjoner innleie brukes, og om det er inngått avtale med tillitsvalgt (se Nesheim 2017). Undersøkelsen (heretter omtalt som virksomhetsundersøkelsen 2016) ble foretatt våren 2016, og norske virksomheter svarte på ulike spørsmål om bruk av atypiske tilknytningsformer for arbeid, blant annet midlertidig ansettelse og innleie fra bemanningsforetak. Virksomhetsundersøkelsen var rettet mot HR- eller personalansvarlige, alternativt daglig leder i virksomheten, og omfattet private og offentlige virksomheter med ti eller flere ansatte. Blant private virksomheter var virksomheter med fem–ni ansatte også inkludert. Undersøkelsen omfattet 1268 virksomheter og oppnådde en svarprosent på 42.

Som nevnt kan undersøkelser som retter seg mot bransjer hvor bruken av innleie er høy, kunne gi muligheter for mer kunnskap om spesielle forhold, for eksempel hvordan virksomhetene bruker innleie, og om det gjøres avtaler med tillitsvalgte om utleie utover lovens bestemmelser. Fafo har flere ganger gjennomført en undersøkelse blant bedrifter i bransjer som bruker arbeidskraft fra EU-land i Øst-Europa (Andersen, Bråten, Eldring, Friberg & Ødegård 2009; Andersen & Ødegård 2017). Undersøkelsen fra 2017 omfatter utvalgte industribransjer, bygg og anlegg og servering- og overnattingsbransjen. Undersøkelsen omfatter temaer som er relevante for en kartlegging av omfanget av brudd på regler om innleie og for håndhevelse av reglene. Siden undersøkelsen siktet seg inn mot virksomheter som hadde brukt østeuropeisk³ arbeidskraft, er det kun bedrifter som svarer bekreftende på at de i løpet av siste tolv måneder har benyttet seg av dette, som deltar utover inngangsspørsmålet.⁴ I alt har 902 virksomheter benyttet denne typen arbeidskraft og dermed besvart de resterende spørsmålene i undersøkelsen.

Samlet vil de to undersøkelsene bidra med informasjon om begrunnelser for innleie av arbeidskraft.

En annen sentral aktør, ikke minst i håndhevingen av innleie, er tillitsvalgte. Fafo har kartlagt kjennetegn ved innleie gjennom spørreundersøkelser blant tillitsvalgte i tillitsvalgtpanelet (se ovenfor). Tillitsvalgtundersøkelsene fra høsten 2012, høsten 2013 og våren 2015 har spørsmål som er relevante for problemstillingene i denne

³ Polen, Litauen, Latvia, Estland, Romania, Bulgaria, Tsjekkia, Slovakia, Slovenia, Ungarn eller Kroatia

⁴ Se vedlegg 1 for mer om denne undersøkelsen.

rapporten. Undersøkelsen høsten 2012 hadde et bruttoutvalg på 3530 tillitsvalgte, og 2544 svarte på den (Andersen, Nergaard & Ødegård 2012). Det gir en svarprosent på 72. Undersøkelsen fra høsten 2013 hadde et bruttoutvalg på 3131 tillitsvalgte. 2201 svarte på spørsmålene, noe som gir en svarprosent på 70 (Ødegård & Andersen 2014:5). Undersøkelsen vår 2015 hadde et bruttoutvalg på 3887 tillitsvalgte, og 2444 svarte på undersøkelsen. Det gir en svarprosent på 58.

Nøkkelinformanter med kjennskap til saker

Det er gjennomført intervjuer med ansatte i et utvalg arbeidstaker- og arbeidsgiverorganisasjoner samt JussBuss, som er et lavterskeltilbud for juridisk assistanse. Vi fulgte en strukturert intervjuguide hvor de samme spørsmålene ble stilt til alle informantene, med noen tilpasninger etter hvilken organisasjon de tilhørte. Sentrale spørsmål var blant annet omfang av saker de selv og deres kollegaer var i befatning med, inkludert om dette er avtagende eller økende, hvem som fremmer disse sakene, hvordan de håndteres, og hva som er de vanligste bruddene eller påstandene om brudd. Vi stilte også spørsmål om det i deres vurdering er sider ved dagens regelverk som fungerer bra, samt hva som fungerer mindre bra. Totalt har vi gjennomført ti kvalitative intervjuer, og følgende ni informanter danner det kvalitative datagrunnlaget for denne delrapporten:

Tabell 2.2 Informantintervjuer høsten 2018.

Organisasjon	Rolle
Spekter	Juridisk direktør
BNL	Jurist
KS	Jurist
NHO	Jurist
JussBuss	Tre medarbeidere/saksbehandlere
LO	Jurist
Parat	Jurist
NSF	Jurist
Parat	Jurist i forhandlingsavdelingen, kollektiv arbeidsrett

Det var i utgangspunktet vår vurdering at en kvalitativ undersøkelse var et nødvendig supplement. Intervjuene har gitt oss verdifulle data om forståelse og etterlevelse av regelverk, og kombinasjonen av kvalitative og kvantitative data gjør at disse understøtter og supplerer hverandre. Mens den kvantitative kartleggingen er godt egnet til å innhente informasjon fra mange respondenter for å få oversikt og det generelle bildet, vil den kvalitative undersøkelsen gi ytterligere informasjon og bedre forståelse av utfordringer, beveggrunner, dilemmaer, avveininger og praktisering. Disse aktørene sitter både på egne arkiver, og dermed et tallfestet materiale, og med personlige erfaringer og inntrykk.

3 Midlertidige ansettelse – kartlegging ved AKU

Lovligheten av midlertidige ansettelse og omfanget av brudd på regelen om fast ansettelse er et krevende tema å kartlegge kvantitativt. For det første vil skillet mellom lovlig og ulovlig midlertidig ansettelse i en del tilfeller være skjønnsmessig. Med mindre saken er avklart i rettsvesenet eller er helt åpenbar, vil man i beste fall bare kunne si noe om hvorvidt arbeidsforholdet mest sannsynlig ligger innenfor unntaksbestemmelsene eller ikke. For det andre er det i spørreundersøkelser ikke lett å skaffe den typen detaljert informasjon om midlertidige ansettelse som gjør at man kan gruppere disse etter om de faller innenfor eller utenfor bestemmelsene i lovverket.

Arbeidsmiljøloven, og andre relevante lover, angir *i hvilke situasjoner* en arbeidsgiver kan benytte midlertidig ansettelse. For å si noe om sannsynligheten for at en midlertidig ansettelse faller innenfor disse bestemmelsene, må vi ha kunnskap om *hvorfor* ansettelsen er midlertidig og ikke fast. Vi må med andre ord utarbeide indikatorer som kan fange opp om unntakene fra kravet om fast ansettelse i lovverket er til stede, for eksempel om arbeidstaker er i en opplæringsstilling, eller om han/hun er vikar for noen som er fraværende.

Det er tidligere gjort forsøk på lignende kartlegginger i ulike sammenhenger på samme problemområde. I etterkant av endringen i arbeidsmiljøloven i 1995 gjennomførte Nergaard og Stokke (1996) en kartlegging av begrunnelsene for midlertidig ansettelse. Det ble i den forbindelse utviklet et sett av indikatorer for å kunne nærme seg spørsmålet om hvorvidt midlertidige ansettelse falt innenfor lovens unntaksbestemmelser. Informasjon om dette ble innhentet gjennom en tilleggsundersøkelse til AKU i annet kvartal 1995. Forfatterne understreker at det ved hjelp av spørreundersøkelser ikke kan konkluderes med lovligheten av en midlertidig ansettelse. Konkrete spørsmål gir likevel anledning til å undersøke om det er forhold til stede som tilsier at ansettelsen *kan skje* på midlertidig basis (Nergaard & Stokke 1996:40–41).

I Fafos prosjekt om tilknytningsformer i arbeidslivet beskrives midlertidige ansettelse med utgangspunkt i kjennetegn ved ansettelsene (Nergaard 2016, 2018). Dette ble gjort med utgangspunkt i spørsmål stilt i tilleggsundersøkelser til AKU i 2014, 2016 og 2017 samt AKUs ordinære spørsmål. Kategoriseringen fungerer som indikatorer for å si noe om sannsynligheten for at ansettelsen faller inn under arbeidsmiljølovens bestemmelser om unntak. Vi tar utgangspunkt i disse indikatorene og tilpasser dem vårt formål i denne rapporten.

Det er i tillegg regler for hvor lenge en arbeidstaker kan være i en sammenhengende midlertidig ansettelse. Vi kan derfor også nærme oss spørsmålet om lovlighet ved å se på *lengden* på arbeidsforholdet, hvor arbeidsmiljøloven nedfeller fastsatte grenser for hvor lenge en arbeidstaker kan være midlertidig ansatt hos én og samme arbeidsgiver. Det er informasjon i AKU om hvor lenge en arbeidstaker har vært ansatt hos sin arbeidsgiver, og vi undersøker hvor mange midlertidig ansatte som har vært ansatt mer enn tre og fire år (grensene i lovverket).

3.1 Indikatorer for begrunnelse

Våre indikatorer er bygget opp som et hierarki der vi starter med de sikreste kjennetegnene. For midlertidig ansatte som ikke oppfyller disse kravene, går vi videre til neste indikator. Det vil si at personer kun klassifiseres etter ett kjennetegn, selv om de oppfyller flere, for eksempel at de er vikar for noen og har arbeid som klassifiseres under «arbeid av midlertidig karakter».

Figur 3.1 Indikatorer for ansettelsesbegrunnelser. Indikatorene bygges opp hierarkisk slik at klassifisering på første nivå (I) overprøver klassifisering på påfølgende nivåer.

<p>I Arbeidsmarkedstiltak</p> <p>II Praksisarbeid (lærling eller opplæringsstilling) Er du ansatt som ledd i et opplæringsprogram eller i en praksisstilling som inngår i din utdanning? Lærling/praktikant, vitenskapelig assistent, stipendiat, trainee (sys14a i AKU) →</p> <p>III Vikar Vikar for noen som er fraværende →</p> <p>IV Når arbeidet er av midlertidig karakter (mild definisjon) a) Prosjektarbeid eller arbeid som skiller seg ut Er du ansatt for å jobbe på et tidsavgrenset prosjekt? (JA) Er dine arbeidsoppgaver en del av virksomhetens vanlige og daglige oppgaver, skiller de seg vesentlig ut (JA), eller er det en blanding?</p> <p>b) Arbeidstopp Er din ansettelse knyttet til ekstra etterspørsel i en periode, som sesongsvingninger eller arbeidstopper utover det vanlige? (JA) Har du en arbeidstidsordning som innebærer at du er tilkallingsvakt, det vil si at du bare arbeider når det er behov for ekstrahjelp eller vikarer på arbeidsplassen din? (JA)</p> <p>eller</p> <p>IV Når arbeidet er av midlertidig karakter (streng definisjon) a) Prosjektarbeid eller arbeid som skiller seg ut Er du ansatt for å jobbe på et tidsavgrenset prosjekt (JA) OG arbeidsforholdet ditt opphører når prosjektet er ferdig? (JA) Er dine arbeidsoppgaver en del av virksomhetens vanlige og daglige oppgaver, skiller de seg vesentlig ut (JA), eller er det en blanding?</p> <p>b) Arbeidstopp Er din ansettelse knyttet til ekstra etterspørsel i en periode, som sesongsvingninger eller arbeidstopper utover det vanlige? (JA) →</p> <p>Ingen begrunnelse</p>

Gjennom en endring av arbeidsmiljøloven i 2015 ble det åpnet for en generell adgang til å benytte direkte midlertidige ansettelser i inntil tolv måneder, det vil si uten spesiell begrunnelse, derfor må det legges til et nytt kriterium som hensyntar om ansettelsen skjer etter denne nye bestemmelsen. Det er noe uklart hvilken effekt denne lovendringen har hatt for bruken av midlertidige stillinger og også for omfanget av brudd på regelverket. På den ene siden finner Strøm, Simson og Østbakken (2018) en vekst i kortvarige jobber etter endringen, men de påpeker samtidig at det er usikkert om dette kan tilskrives innføringen av den generelle hjemmelen. På den andre siden viser undersøkelser i kommunal og privat sektor at den generelle hjemmelen så langt kun i svært begrenset grad har vært tatt i bruk av virksomhetene (Alsos, Oldervoll & Øistad 2017; Nesheim 2017; Øistad, Jesnes, Svalund, Oldervoll & Dølvik under arbeid). Det kan tale for at denne generelle adgangen gis mindre plass i seg selv. Samtidig er det viktig å ta høyde for at midlertidige ansettelser som ikke oppfyller vilkårene i de andre alternativene, kan være lovlige etter bokstav f. Vi har spurt arbeidstakerne om de er ansatt etter bokstav f, og inkluderer svarene på dette spørsmålet i klassifiseringen. Vi gjør likevel oppmerksom på at dette er et krevende spørsmål å svare på for arbeidstakere, og at vi derfor er usikre på hvor korrekte svarene er (Nergaard 2018).

3.2 Begrunnelse for midlertidig ansettelse

I 2016 og 2017 var det i overkant 200 000 arbeidstakere som oppga å være i midlertidig ansettelse per fjerde kvartal (AKU). Dette er et noe lavere antall enn det årlige gjennomsnittet, siden antall midlertidig ansatte varierer over året med en topp i sommermånedene.

Vi ser først på hva midlertidig ansatte svarer på ulike spørsmål som brukes i vårt sett av indikatorer for *kjennetegn ved midlertidige ansettelser* (se tabell 3.1). Vi presenterer tall for privat sektor og for kommunal sektor og helseforetak samlet⁵, men vi har også inkludert data fra statlig sektor unntatt helse. Inndelingen er gjort slik for i så stor grad som mulig å følge grensen mellom arbeidsmiljølovens virkeområde og statsansatte.

⁵ Vi vet ikke om arbeidstaker er ansatt i et helseforetak, men antar at dette vil gjelde flertallet i gruppen som oppgir at de er ansatt i staten, og som samtidig jobber innen sykehustjenester (NACE 861).

Tabell 3.1 Andel midlertid ansatte som svarer ja på ulike indikatorer. Ikke gjensidig utelukkende. AKU 4. kvartal 2016 og 2017.

	Privat	Kommunal sektor eller helseforetak	Statlig sektor	I alt
Arbeidsmarkedstiltak	1	1	0	1
Opplæring				
Er du ansatt som ledd i et opplæringsprogram eller i en praksisstilling som inngår i din utdanning?	12	11	17	12
Lærling/praktikant/trainee/forskningsassistent	11	6	21	10
Opplæringsstilling i alt	15	13	29	16
Vikariat				
Vikar for noen som er fraværende	19	33	18	25
Arbeid av midlertidig karakter – prosjekt				
Tidsavgrenset prosjekt	19	11	42	19
Tidsavgrenset prosjekt, og ansettelsesforholdet skal ikke videreføres	11	7	34	12
Arbeidsoppgaver skiller seg vesentlig fra virksomhetens vanlige og daglige oppgaver	4	5	3	4
Arbeid av midlertidig karakter – arbeidstopp				
Ekstra etterspørsel i en periode, som sesongsvingninger eller arbeidstopper utover det vanlige (arbeidstopp)	25	15	18	20
Tilkallingsvakt, det vil si at arbeidstaker bare arbeider når det er behov for ekstrahjelp eller vikarer på arbeidsplassen	27	32	11	27
Enten tilkallingsvakt eller arbeidstopp	42	39	25	39
Generell adgang				
1. juli 2015 ble reglene for midlertidige ansettelser endret. Endringene innebærer blant annet en ny, generell adgang til midlertidig ansettelse i inntil tolv måneder. Er du ansatt i en slik stilling?	14	16	19	15
N	527	444	133	1104

Tabellen viser svarene på spørsmålene som ligger til grunn for indikatorene enkeltvis, det vil si at arbeidstaker kan svare ja på flere av disse. Oppsummert ser vi dette:

- Få midlertidig ansatte oppgir at de er på et arbeidsmarkedstiltak (1 prosent).
- Opplæringsstillinger er mest vanlig i statlig sektor. Det gjelder særlig kategorien trainee og forskningsassistent.
- Andelen som svarer at de er vikar for noen som er fraværende, er høyest i kommunal sektor og i helseforetakene.
- Mange i statlig sektor oppgir at de er ansatt på et tidsavgrenset prosjekt. Dette henger antakelig sammen med formuleringene i tjenestemannsloven («tjenestemannen trengs bare for et bestemt tidsrom eller for å utføre et bestemt oppdrag»).

- Andelen er lavere hvis vi i tillegg stiller som en forutsetning at ansettelsesforholdet avsluttes når prosjektet er ferdig.
- Det er få midlertidig ansatte som har arbeidsoppgaver som skiller seg vesentlig fra virksomhetens vanlige og daglige oppgaver, jamfør at spesielle arbeidsoppgaver i seg selv kan peke i retning av et midlertidig behov.⁶
 - En god del midlertidig ansatte oppgir at de er ansatt på grunn av en arbeidstopp eller som tilkallingsvikar, det vil si at deres ansettelse er knyttet til et uforutsett eller ekstraordinært behov for arbeidskraft. I privat sektor og i kommunal sektor / helseforetakene gjelder dette om lag 40 prosent hvis vi ser de to spørsmålene under ett.
 - I alt oppgir 15 prosent av arbeidstakerne at de er ansatt etter den nye paragrafen i arbeidsmiljøloven som ble innført i 2015. Spørsmålet er krevende, og det må vurderes om arbeidstaker har nok kunnskap om slike kontrakter til å gi et korrekt svar (Nergaard 2018). Andelen som sier ja, er for eksempel like høy i statlig sektor, som ikke omfattes av bestemmelsen, som i de delene av arbeidsmarkedet som dekkes av arbeidsmiljøloven.⁷

Vi bruker informasjonen i tabell 3.1 til å utvikle indikatorer som bygges opp som et hierarki (jf. figur 3.1). Et viktig formål med klassifiseringen er å se hvor mange midlertidige arbeidsforhold som ikke kan grupperes under noen av lovens kategorier.

Om lag 16 prosent av midlertidig ansatte oppgir at de er i en opplæringsstilling (inkludert arbeidsmarkedstiltak), og 22 prosent oppgir at de er vikar for noen som er fraværende.

Når vi nå skal utvikle indikatorer for «arbeidet av midlertidig karakter», kan vi velge å stille strenge eller mildere krav til om betingelsene er oppfylt.

- En streng tilnærming innebærer at vi inkluderer arbeidsforhold som er knyttet til et tidsavgrenset prosjekt, og at ansettelsen skal avsluttes når prosjektet er ferdig. Vi har også inkludert arbeidsforhold som er knyttet til sesongsvingninger eller arbeidstopper utover det vanlige.
- En mildere tilnærming er å inkludere alle prosjektansettelser og også ta med arbeidstakere som jobber som tilkallingsvakter på grunn av behov for ekstrahjelpere eller vikarer.
- I begge tilfeller har vi kodet gruppen som utfører arbeid som skiller seg vesentlig fra virksomhetens daglige og vanlige oppgaver, som arbeid av midlertidig karakter.

Dersom vi legger strenge krav til arbeidets karakter til grunn, faller 22 prosent inn under indikatorene for prosjektarbeid eller arbeidstopp. Dette betyr at 60 prosent av de midlertidig ansatte kodes i henhold til en eller flere av våre indikatorer for AML § 14-9 (1) a)–e), mens 40 prosent har ansettelser som ikke oppfyller noen av våre indikatorer. Hvis vi anvender den mildere tilnærmingen, øker andelen som grupperes inn under arbeidets karakter, til 35 prosent, og andelen som ikke oppfyller noen av indikatorene, går ned fra 40 til 27 prosent.

I begge tilfeller vil det å inkludere de som svarer at de er midlertidig ansatt etter den nye bestemmelsen av 2015, redusere andelen som klassifiseres, kun moderat, med

⁶ Før 1. juli 2015

⁷ Etter statsansatteloven kan arbeidstaker ansettes midlertidig for en periode på inntil seks måneder uten noen spesiell begrunnelse. Det kan være personer som er ansatt etter denne bestemmelsen, svarer ja på spørsmålet om arbeidsmiljølovens bestemmelse f. Samtidig vil det ikke være mange statsansatte som kan falle inn under denne siden dataene delvis ble innsamlet før statsansatteloven trådte i kraft (2016) eller høsten 2017 (da loven kun hadde vært i kraft noen få måneder).

3 prosentpoeng (mild klassifisering av arbeidets karakter) eller 5 prosentpoeng (streng klassifisering av arbeidets karakter). Forklaringen er at flertallet av de som oppgir å være ansatt etter den nye bestemmelsen (15 prosent), fanges opp av andre indikatorer. Dette betyr at andelen midlertidig ansatte som ikke faller inn under klassifiseringen basert på våre indikatorer, ligger et sted mellom 27 prosent og 35 prosent, avhengig av hvor strenge krav vi legger til grunn for «arbeidets karakter». Dette framgår i tabell 3.2, som igjen også inkluderer arbeidstakere i statlig sektor til tross for at disse omfattes av et annet lovverk.

Tabell 3.2 Klassifisering av midlertidig ansatte etter ansettelsesbegrunnelse/indikator. AKU 4. kvartal 2016 og 2017.

	Privat	Kommunal / helseforetak	Statlig ⁸	I alt
Opplæring eller arbeidsmarkedstiltak	15	13	29	16
Vikar	17	30	16	22
Mild koding av arbeidets karakter				
Prosjekt	17	9	23	14
Arbeidstopp	23	22	10	21
Ingen av de ovennevnte (I)	28	26	21	27
Oppgir å være ansatt etter ny bestemmelse	4	2	4	3
Ingen av de ovennevnte (II)	24	24	17	23
Streng koding av arbeidets karakter				
Prosjekt	11	7	20	11
Arbeidstopp	15	8	6	11
Ingen av de ovennevnte (I)	41	41	29	40
Oppgir å være ansatt etter ny bestemmelse	5	4	5	5
Ingen av de ovennevnte (II)	36	37	23	35
N	529	445	133	1107

Klassifiseringene som er gjort i tabell 3.2, kan ikke fortelle om kriteriene for midlertidig ansettelse er oppfylt eller ikke i juridisk forstand. Våre spørsmål fanger for det første ikke opp alle typer begrunnelser for midlertidig ansettelse. For eksempel vil åremålsansettelser falle utenfor. Det er heller ikke slik at det å jobbe på et tidsavgrenset prosjekt eller jobbe som tilkallingsvakt nødvendigvis vil oppfylle lovens unntaksbestemmelser. Våre klassifiseringer kan likevel tyde på at det på undersøkelsestidspunktet var et sted mellom 40 000 og 65 000 midlertidig ansatte i privat sektor, kommunal sektor og helseforetakene hvis ansettelse vanskelig kunne begrunnes med utgangspunkt i våre indikatorer.

⁸ Etter statsansatteloven kan arbeidstaker ansettes midlertidig for en periode på inntil seks måneder uten noen spesiell begrunnelse. Det kan være personer som er ansatt etter denne bestemmelsen, svarer ja på spørsmålet om arbeidsmiljølovens bestemmelse f. Samtidig vil det ikke være mange statsansatte som kan falle inn under denne siden dataene delvis ble innsamlet før statsansatteloven trådte i kraft (2016) eller høsten 2017 (da loven kun hadde vært i kraft noen få måneder).

3.3 Bransje og sektor

Som vist ovenfor er det forskjeller mellom sektorene i begrunnelser for midlertidig ansettelse. Det er likevel ikke noen store forskjeller mellom privat sektor og kommunal sektor / helseforetak når det gjelder andelen midlertidig ansatte som ikke faller inn under noen av våre indikatorer (tabell 3.2). Dataene gir ikke grunnlag for noen detaljert inndeling i enkeltbransjer, så vi må avgrense oss til bredere kategorier. Innen vareproduksjon (industri, bygg og anlegg, olje- og gassproduksjon med mer) utgjør opplæringsstillinger en betydelig andel av midlertidige stillinger. Det samme gjelder i staten. Vikariater er en viktig årsak til midlertidig ansettelse innen offentlig administrasjon / undervisning og i helse- og sosialsektoren. Privat service (handel, overnatting og servering, transport m.m.) og helse- og sosialsektoren ligger over gjennomsnittet når det gjelder midlertidige stillinger som kan begrunnes i arbeidstopper, mens øvrige deler av privat tjenesteyting ligger over gjennomsnittet på tidsavgrensede prosjekter. Selv om begrunnelsene varierer, kan vi ikke peke ut noen bransjer som har høyere andel arbeidstakere som ikke fanges opp av noen av våre indikatorer.

3.4 Lengden på midlertidige ansettelser

AKU inneholder også informasjon om hvor lenge en arbeidstaker har vært midlertidig ansatt hos sin nåværende arbeidsgiver. Vi kan dermed estimere hvor mange midlertidig ansatte som har vært ansatt så lenge at grensene på tre og fire år nærmer seg. Intensjonen i AKU er å kartlegge sammenhengende yrkeskarrierer hos arbeidsgiver. Det betyr at spørsmålene om ansiennitet hos arbeidsgiver innledes med spørsmålet «Har du arbeidet sammenhengende i denne bedriften i over ett år?», fulgt av spørsmål om i hvilket år arbeidstakeren startet i virksomheten. Det kan hende at arbeidstakere rapporterer første gang de ble ansatt, selv om de har hatt pauser i arbeidsforholdet, for eksempel på grunn av skolegang. Midlertidig ansatte kan også ha gått fra en fast stilling til en midlertidig stilling, for eksempel fordi de trapper ned yrkeskarrieren eller går fra arbeid til utdanning. AKU-spørsmålene vil dermed i noen grad overdrive andel arbeidstakere med sammenhengende lang ansiennitet som midlertidig ansatt. Tabell 3.3 viser estimert ansiennitet hos nåværende arbeidsgiver blant midlertidig ansatte.

Tabell 3.3 Estimert ansiennitet hos nåværende arbeidsgiver. Midlertidig ansatte. AKU 2016 og 2017 4. kvartal.

	Privat	Kommunal / helseforetak	Statlig sektor	Total
Til og med 24 måneder	80	71	75	76
25–36 måneder	7	10	7	8
37 til 48 måneder	4	6	7	6
Mer enn fire år	8	12	11	10
I alt	100	100	100	100
N	521	439	133	1093

Som det framgår av tabellen, har det store flertallet av midlertidig ansatte mindre enn to års ansiennitet hos nåværende arbeidsgiver, mens et mindretall har en ansi-

ennitet på over tre år. Det er ikke vesentlige forskjeller mellom gruppen med arbeidsforhold som faller inn under våre indikatorer, og gruppen uten. Selv om vi tar høyde for ovenfor nevnte betraktning, at andelen med lang sammenhengende ansiennitet i noen grad overdrives, må det legges til grunn at det vil være midlertidig ansatte som har hatt så langvarige midlertidige ansettelser at de befinner seg på eller over grensene angitt i lovverket.

AKU-undersøkelsen i 2016 og 2017 har også andre spørsmål som kan belyse kjennetegnene ved midlertidige ansettelser. Hvis vi ser bort fra de som oppgir å være vikar for noen som er fraværende, svarer en tredjedel av de midlertidig ansatte bekreftende på at noen andre vil overta deres jobb, halvparten svarer avkreftende, og 16 prosent svarer at de ikke vet. Arbeidstakere som oppgir at de vikarierer for fraværende personer, svarer som oftest at andre vil overta arbeidsoppgavene.

3.5 Oppsummering

I dette kapitlet har vi sett på hva som karakteriserer midlertidige ansettelser i betydningen om arbeidsforholdet har kjennetegn som peker i retning av at ansettelsen faller inn under unntaksbestemmelsene i arbeidsmiljølovens § 14-9 (1) eller ikke. Dette er gjort ved hjelp av spørreundersøkelser og representerer dermed ikke noen juridisk vurdering.

- 38 prosent av de midlertidig ansatte oppgir at de enten er i en opplæringsstilling (16 prosent) eller er vikar for noen som er fraværende (22 prosent). Dette er begrunnelser for midlertidig ansettelse som i hovedsak vil falle inn under lovens unntak fra fast ansettelse.
- Det er mer krevende å konstruere indikatorer for at arbeidet er av midlertidig karakter. Vi har inkludert kjennetegn som går på at arbeidet er tidsbegrenset, at arbeidstaker har en kompetanse som skiller seg fra det virksomheten ellers har, eller at arbeidet er knyttet til en arbeidstopp. Avhengig av om vi legger strenge eller noe mildere krav til grunn, varierer andelene som faller i kategorien, fra 22 til 35 prosent.
- Andelen midlertidig ansatte som ikke lar seg kategorisere inn under noen av de nevnte begrunnelsene, varierer fra 27 prosent (mild klassifisering) til 40 prosent (streng klassifisering).
- Gruppen som ikke lar seg klassifisere, reduseres noe hvis vi fjerner de som oppgir at de er ansatt midlertidig på grunnlag av bestemmelsen om midlertidig ansettelse inntil tolv måneder på generelt grunnlag. Andelen som ikke klassifiseres under noen kategori (bokstav f inkludert), varierer fra 23 prosent (mild koding) til 35 prosent (streng koding).
- Hvis vi tar som utgangspunkt at mellom 23 og 35 prosent av midlertidige ansettelser mangler en klar begrunnelse i lovverket, dreier dette 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.
- Det store flertallet av midlertidig ansatte har under to års ansiennitet hos arbeidsgiver. 16 prosent oppgir at de har vært sammenhengende ansatt i tre år eller mer. Spørsmålene er ikke presise nok til at vi kan slutte at dette har vært sammenhengende ansettelser i arbeidsmiljølovens forstand.

4 Analyse av data fra undersøkelser blant virksomheter

Det er arbeidsgiver som best kjenner virksomhetens begrunnelser for hvorfor de ansetter midlertidig og/eller leier inn arbeidskraft fra bemanningsforetak. Av den grunn er slike data viktige. Vi benytter her to undersøkelser blant virksomheter, som er gjennomført i 2016/2017. Den ene (virksomhetsundersøkelsen 2016) omfatter alle bransjer og har data om både midlertidig ansettelse og innleie av arbeidskraft fra bemanningsforetak. Den andre (brukerundersøkelsen) er avgrenset til virksomheter i utvalgte bransjer som oppgir å ha benyttet arbeidskraft fra EU-landene i Øst-Europa. Disse dataene bruker vi først og fremst for å si noe om innleie av arbeidskraft.

Vi ser på motiver for å benytte midlertidige stillinger og innleid arbeidskraft og forsøker å gruppere disse etter arbeidsmiljølovens kjennetegn. Siden vi her har å gjøre med virksomheter, som vil kunne ha en god del midlertidig ansatte / innleide, kan vi ikke kategorisere enkeltstillinger og telle disse. I en del tilfeller har virksomhetene foretatt flere midlertidige ansettelser eller innleie av flere personer. De kan derfor ha flere begrunnelser samtidig, noen som er innenfor lovens grenser, noen som er brudd med loven slik den er utformet. Vi må derfor nøye oss med å se på om vi finner motiver/begrunnelser som ligger i gråsonen av eller utenfor lovens unntak fra kravet om fast stilling, uten at det kan tallfestes hvor mange arbeidstakere dette omfatter.

Når det gjelder innleie av arbeidskraft, vil vi også se på om det inngås avtaler mellom arbeidsgiver og tillitsvalgt om bruk av innleid arbeidskraft. Dette er en opplysning som kun kan hentes gjennom spørsmål til virksomheter og tillitsvalgte.

4.1 Indikatorer

Også her lager vi indikatorer på brudd bygget på kjennetegn ved midlertidige ansettelser eller innleie der vi forsøker å finne ut om bruken av denne typen tilknytningsformer/arbeidskraft kan begrunnes innenfor arbeidsmiljølovens unntak. I undersøkelsene spørres det om hvorfor eller til hvilke formål midlertidige ansettelser, eller innleie, benyttes.

Vi vil først skille mellom begrunnelser/motiver som ligger inn under arbeidsmiljølovens bestemmelser, og begrunnelser som ikke gjør dette. Spørsmålene er noe ulike i de to undersøkelsene, og vi redegjør nærmere for kategoriseringen i avsnitt 4.2 og avsnitt 4.3. Her legger vi til grunn at hvis innleie av arbeidskraft eller bruk av midlertidige ansettelser inngår som del av ordinær drift, vil dette peke i retning av et brudd på bestemmelsene i loven. Det samme vil gjelde enkelte andre begrunnelser, som at ansettelsen/innleien brukes for å teste ut arbeidstakere for fast ansettelse.

Når det gjelder innleie, kommer også det forholdet at partene på lokalt nivå, under visse betingelser, kan avtale fravik fra lovens bestemmelser om når innleie kan forekomme (arbeidsmiljølovens § 14-12 (1)). Vi undersøker derfor, for det andre, om betingelsene om slike fravik er til stede, det vil si om virksomhetene har tariffavtale, og

om det er inngått avtale om bruk av innleie. Vi har likevel ikke informasjon om hvorvidt slike avtaler er opprettet på den måten som lovverket forutsetter: at tillitsvalgte skal representere et flertall av angjeldende arbeidstakerkategori, og at avtalen skal være skriftlig.

4.2 Virksomhetsundersøkelsen

I denne undersøkelsen ble virksomheter i privat og offentlig sektor spurt om de bruker ulike typer tilknytningsformer, deriblant midlertidig ansettelse og innleie fra bemanningsforetak.⁹ Virksomheter som oppgir at midlertidig ansettelse er blant de to viktigste formene for tilknytninger de bruker (utover fast ansettelse), får spørsmål om begrunnelse. De samme spørsmålene stilles til bedrifter som oppgir at de bruker innleid arbeidskraft. Dette betyr at vi har informasjon om begrunnelse for midlertidig ansettelse fra 41 prosent av virksomhetene og informasjon om begrunnelse for innleie fra 21 prosent av virksomhetene (tabell 4.1). Midlertidig ansettelse brukes oftest som en viktig bemanningsløsning innen undervisning, helse og sosial og i offentlig sektor, i større virksomheter og i statlig sektor. Innleie brukes oftest i vareproduksjon og i virksomheter med mer enn 75 ansatte.

Virksomheter som oppgir at midlertidig ansettelse og innleie er en av de to viktigste tilknytningsformene (utenom fast direkteansettelse), ble bedt om å ta stilling til spørsmål om hvorfor de benytter henholdsvis midlertidig ansatte og innleid arbeidskraft. Begrunnelsene arbeidsgiver kunne krysse av for, spenner vidt siden alternativene skal dekke flere typer tilknytningsformer. De gjør det likevel mulig å kategorisere i begrunnelser som ligger innenfor/nær unntakene fra fast ansettelse i arbeidsmiljøloven (arbeidsmiljølovens § 14 9 (1) a)–e)), og begrunnelser som synes å falle utenom disse kriteriene (tabell 4.2). Virksomhetene kan oppgi flere begrunnelser, og flertallet velger å krysse av for flere alternativer. Dette er ikke overraskende siden en virksomhet ofte vil ha flere midlertidig ansatte eller innleide.

⁹ Det ble spurt om sju ulike former for tilknytning, midlertidig ansettelse, innleide fra bemanningsforetak, innleide fra produksjonsvirksomhet, selvstendige oppdragstakere, konsulentbedrifter innen strategi, organisasjon og ledelse og ulike typer underentreprise/tjenesteleverandører.

Tabell 4.1 Bruk av midlertidig ansettelse og innleid arbeidskraft fra bemanningsselskap siste tolv måneder. Virksomheter 2016.

	Midlertidig ansettelse	Innleie
N	1268	1268
Bruker og er en av de to viktigste	41	21
Bruker, men er ikke en av de to viktigste	14	9
Bruker ikke	45	70
I alt	100	100
Bruker og er en av de to viktigste formene for tilknytning utenom fast direkteansettelse		
Bransje		
Vareproduksjon	29	31
Service (handel, transport, overnatting og servering, vakt, renhold, personlig tjenesteyting)	31	18
Annen privat tjenesteproduksjon	36	18
Undervisning, helse og sosial (privat og offentlig)	57	21
Offentlig administrasjon	46	17
Sektor		
Privat	34	22
Kommunal sektor / helseforetak	50	22
Statlig sektor	67	10
Størrelse		
10 eller færre ansatte	26	6
11 til 35 ansatte	41	19
36 til 75 ansatte	42	18
76 til 150 ansatte	45	36
Mer enn 150 ansatte	54	33

- For å fylle vikariater
- Arbeidsmarkedstiltak
- Praksisplasser
- For å fylle behov for ekstra kapasitet
- For å fylle behov for spesialkompetanse i en begrenset periode
- Som en del av den løpende virksomheten
- For å teste ut personer for fast ansettelse
- For å få mindre administrasjon og oppfølging
- Fordi vi har vakante stillinger
- For å få arbeidstidsordningene til å gå opp
- Fordi vi ikke klarer å rekruttere kvalifisert arbeidskraft til faste ansettelser
- Denne type oppgaver faller utenfor vår kjernekompetanse
- Blir utført av leverandører pga. lavere kostnader
- Ingen av dem

Som det framgår av tabell 4.2, er behovet for å fylle vikariater den begrunnelsen som oftest oppgis som begrunnelse for å ansette midlertidig, mens behov for ekstra kapasitet også er en vanlig begrunnelse. Det er mindre vanlig å bruke midlertidig ansettelse for å skaffe spesialkompetanse eller løse oppgaver som faller utenfor virksomhetens kjernekompetanse.

Å bruke midlertidige ansettelser som del av den løpende virksomheten eller for å teste ut personer for fast ansettelse må betraktes som å ligge klart utenfor intensjonene i arbeidsmiljøloven (iallfall før 1. juli 2015). Det er en del av virksomhetene som oppgir at dette er blant deres begrunnelser for å ansette midlertidig. Vi vet likevel ikke om dette er sekundære begrunnelser, for eksempel at man ansetter i et reelt vikariat eller en arbeidstopp, samtidig som denne typen midlertidig ansatte kan få tilbud om å gå over i en fast stilling.

Innleie fra bemanningsselskap benyttes oftest for å fylle behov for ekstra kapasitet eller for å fylle vikariater. Også her oppgis mange begrunnelser, inkludert noen svar som åpenbart er feil (arbeidsmarkedstiltak eller praksisplasser). Også her er det svar som tyder på at innleie brukes til formål som ligger utenfor arbeidsmiljølovens bestemmelser i § 14-9 (1), det vil si som del av den løpende virksomheten eller for å teste ut personer for fast ansettelse. Det er derimot få som oppgir at de leier inn for å oppnå mindre administrasjon og oppfølging. Dette er litt overraskende siden mindre administrasjon av og til trekkes fram som begrunnelse for å bruke innleide framfor å ansette selv.

Tabell 4.2 Begrunnelse for å benytte midlertidig ansettelse og innleid arbeidskraft fra bemanningsselskap. Spørsmål stilt til virksomheter som oppgir at midlertidig ansettelse / innleie er en av de to viktigste formene for tilknytningsform. Prosentuert ut fra alle. N = 1268.

	Midlertidig ansettelse	Innleie
Andel som bruker	41	21
Innenfor bokstav a til e		
For å fylle vikariater	28	11
Arbeidsmarkedstiltak	11	2
Praksisplasser	16	3
For å fylle behov for ekstra kapasitet	24	13
For å fylle behov for spesialkompetanse i en begrenset periode	12	6
Denne type oppgaver faller utenfor vår kjernekompetanse	4	2
Grensetilfeller (kodes som utenfor bokstav a til e i streng koding og innenfor i mild koding)		
Fordi vi har vakante stillinger	12	5
For å få arbeidstidsordningene til å gå opp	8	4
Fordi vi ikke klarer å rekruttere kvalifisert arbeidskraft til faste ansettelser	6	4
Utenfor bokstav a til e		
Som en del av den løpende virksomheten	15	8
For å teste ut personer for fast ansettelse	8	4
For å få mindre administrasjon og oppfølging	1	1

Hvordan skal vi så fortolke svarene i tabell 4.2? Tabellen viser at virksomheter oppgir at midlertidige stillinger og innleie av arbeidskraft har formål som peker i retning av brudd på bestemmelsene om adgangen til å bruke disse tilknytningsformene. Samtidig har vi ikke nok informasjon til å konkludere med at denne typen formål er de eneste eller viktigste ved ansettelsene. De aller fleste oppgir flere begrunnelser, og det er få som kun oppgir begrunnelser som åpenbart ligger utenfor arbeidsmiljølovens intensjoner (kategori III ovenfor), eller som ligger i grenselandet (kategori II ovenfor).

Det er knapt nok noen virksomheter som kun oppgir begrunnelser for *midlertidig ansettelse* som åpenbart faller utenfor arbeidsmiljølovens bestemmelser om unntak. Men det er mange som oppgir en kombinasjon av begrunnelser som faller innenfor bestemmelsene, og begrunnelser som faller utenfor bestemmelsene. Av de rundt 40 prosentene av virksomheter som har besvart spørsmålet (dvs. virksomheter som oppgir at midlertidig ansettelse er en av de viktigste tilknytningsformene), oppgir om lag halvparten begrunnelser som peker i retning av at ansettelsene delvis kan ligge utenfor de begrunnelsene som arbeidsmiljøloven har dratt opp. Andelen er noe høyere hvis vi velger en streng koding av indikatorer sammenlignet med en mild koding, jamfør inndelingen i tabell 4.2. Tabell 4.3 viser at fra 18 til 24 prosent av virksomhetene delvis begrunner midlertidige ansettelser i hensyn som ligger utenfor eller i gråsonen til lovens bestemmelser.

Dette påvirkes ikke av om virksomhetene har benyttet arbeidsmiljølovens nye bestemmelser om midlertidig ansettelse (ansettelse på inntil ett år på generelt grunnlag)¹⁰, eller av at vi har med virksomheter som omfattes av statsansatteloven, å gjøre.

Tabell 4.3 Ulike begrunnelser for bruk av midlertidige ansettelser etter om disse ligger innenfor eller utenfor arbeidsmiljølovens bestemmelser, det vil si arbeidsmiljølovens § 14-9 (1) a)-e). Virksomhetsstudien 2016. N = 1268.

Streng koding		
	Ikke utenfor	Utenfor (kategori II og kategori III)
Innenfor (kategori I)	15 (kun innenfor)	24 (både innenfor og utenfor)
Ikke innenfor (kategori II og kategori III)	60 (bruker ikke / ikke viktig)	1 (kun utenfor)
Mild koding		
	Ikke utenfor	Utenfor (kategori III)
Innenfor (kategori I og II)	21 (kun innenfor)	18 (både innenfor og utenfor)
Ikke innenfor	60 (bruker ikke / ikke viktig)	1 (kun utenfor)

Se tabell 4.2 for kategorier.

Vi kan gjøre samme øvelse for virksomheter som benytter innleie av arbeidskraft fra bemanningsselskap. Der er lov å leie inn arbeidskraft fra bemanningsselskap i samme situasjoner som der man kan ansette midlertidig. Vi bruker derfor samme inndeling som i tabell 4.3. Andelen virksomheter som oppgir begrunnelser som ligger utenfor eller i gråsonen til arbeidsmiljølovens bestemmelser om midlertidig ansettelse, varierer fra 9 prosent (mild koding) til 13 prosent (streng koding). Også her finner vi at

¹⁰ Det ble stilt et spørsmål til virksomhetene om lovendringen om midlertidige ansettelser førte til at de i løpet av de sist tolv månedene hadde ansatt flere i midlertidige stillinger enn det de gjorde tidligere. Kun 6 prosent svarer positivt på dette spørsmålet, og det har liten effekt på fordelingen i tabell 4.3 om vi ser bort fra disse.

flertallet av virksomhetene kombinerer begrunnelser som ligger innenfor lovens unntaksbestemmelser, og begrunnelser som ligger utenfor eller i gråsonen.

Tabell 4.4 Ulike begrunnelser for innleie av arbeidskraft etter om disse ligger innenfor eller utenfor arbeidsmiljølovens bestemmelser, det vil si arbeidsmiljølovens § 14-9 (1) a)–e). Virksomhetsstudien 2016. N = 1268.

Streng koding		
	Ikke utenfor	Utenfor (kategori II og kategori III)
Innenfor (kategori I)	8 (kun innenfor)	12 (både innenfor og utenfor)
Ikke innenfor (kategori II og kategori III)	79 (bruker ikke / ikke viktig)	1 (kun utenfor)
Mild koding		
Innenfor (kategori I og II)	11 (kun innenfor)	9 (både innenfor og utenfor)
Ikke innenfor	79 (bruker ikke / ikke viktig)	1 (kun utenfor)

En fjerdedel av virksomhetene som benytter innleie av arbeidskraft fra bemannings-selskap, oppgir at de har inngått avtale med fagforening om adgangen til innleie fra bemanningsforetak/vikarbyrå. Innen vareproduksjon svarer halvparten av virksomhetene at slik avtale finnes, mens andelen er lavere i andre bransjer/sektorer og er særlig lav i offentlig sektor. Her har kun én av ti inngått slik avtale.

Bransjer

Bransjer med høyere andel midlertidig ansatte enn gjennomsnittet har også oftere en type bruk som kan peke i retning brudd på lovverket. Dette gjelder offentlig administrasjon og undervisning, helse og sosial tjenesteyting. Her er det henholdsvis 30 prosent (offentlig administrasjon) og 35 prosent (undervisning, helse og sosial) som har begrunnelser som ligger i gråsonen til, eller utenfor, lovens bestemmelser gitt en streng definisjon (jf. tabell 4.2). Virksomheter innen vareproduksjon forklarer oftere enn andre midlertidige ansettelser med begrunnelser som ligger innenfor lovens unntak.

Når det gjelder innleie av arbeidskraft, er bildet det motsatte. Her er andelen virksomheter som grunner innleie med forklaringer som ligger i gråsonen til, eller utenfor, lovens bestemmelser, høyest innen vareproduksjon. Dette henger også sammen med at innleie er mest vanlig i disse bransjene. Samtidig er det her vi oftest finner avtaler med tillitsvalgte om bruk av innleie.

Oppsummering

Dataene ovenfor er ikke egnet til å tallfeste hvor mange brudd på bestemmelsene om midlertidige ansettelser eller innleie av arbeidskraft som forekommer i norsk arbeidsliv. Det er knapt noen virksomheter som kun oppgir begrunnelser som ligger utenfor eller i gråsonen til loven, og én og samme midlertidige ansettelse eller innleieforhold kan fylle flere formål. Tallene viser likevel at denne typen bemanningsløsninger i en del tilfeller inngår i virksomhetenes løpende virksomhet, og at både midlertidige ansettelser og innleie delvis begrunnes i hensyn som til dels ligger utenfor arbeidsmiljølovens bestemmelser.

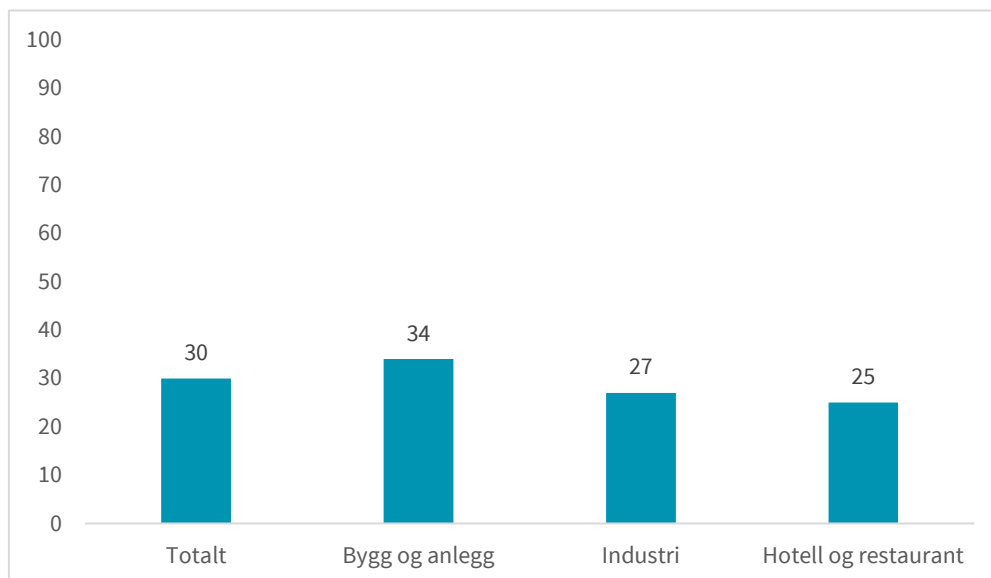
4.3 Virksomheter som leier inn østeuropeisk arbeidskraft

Fafo har flere ganger gjennomført en bedriftsundersøkelse innenfor bygg og anlegg, industri og hotell og restaurant med formål å kartlegge bruken av arbeidskraft fra EU-landene i Øst-Europa. Disse er blant bransjene¹¹ som oftest benytter arbeidskraft fra EU-landene i øst, noe som også betyr at disse er bransjer hvor det er størst sannsynlighet for å finne innleide fra EU-landene i Øst-Europa. SSBs registerbaserte sysselsettingsstatistikk viser at østeuropeisk arbeidskraft i dag utgjør 37 prosent av de sysselsatte innen bransjen «utleie av arbeidskraft» (Nergaard 2018). Tall fra NHO Service og Handel viser også at det særlig er innen bygg og anlegg at antall fakturerte timer har økt, det vil si at det er her omfanget av innleie øker. Vi vet at den typen innleie som forekommer i bygg og industri, skiller seg fra for eksempel innleie innen kontor-sektoren, blant annet ved at den innleide arbeidskraften utgjør en større andel av virksomhetens bemanning, og at den dekker andre behov (Nergaard mfl. 2011). Det er derfor relevant å inkludere data fra slike undersøkelser i vår beskrivelse.

Den siste av undersøkelsene blant virksomheter som benytter østeuropeisk arbeidskraft, er gjennomført i 2016/2017 og omfatter blant annet informasjon om begrunnelser for innleie av østeuropeisk arbeidskraft fra bemanningsforetak (Andersen og Ødegaard 2017).

Respondentene fikk først spørsmål om deres bedrift har brukt arbeidstakere, underentreprenører eller leiefirmaer med arbeidskraft fra østeuropeiske EU-land i Norge de siste tolv månedene. 30 prosent av virksomhetene svarer positivt på dette, med høyest andel innen bygg og anlegg og lavest i hotell og restaurant (figur 4.1. Andelen er høyest blant store virksomheter.

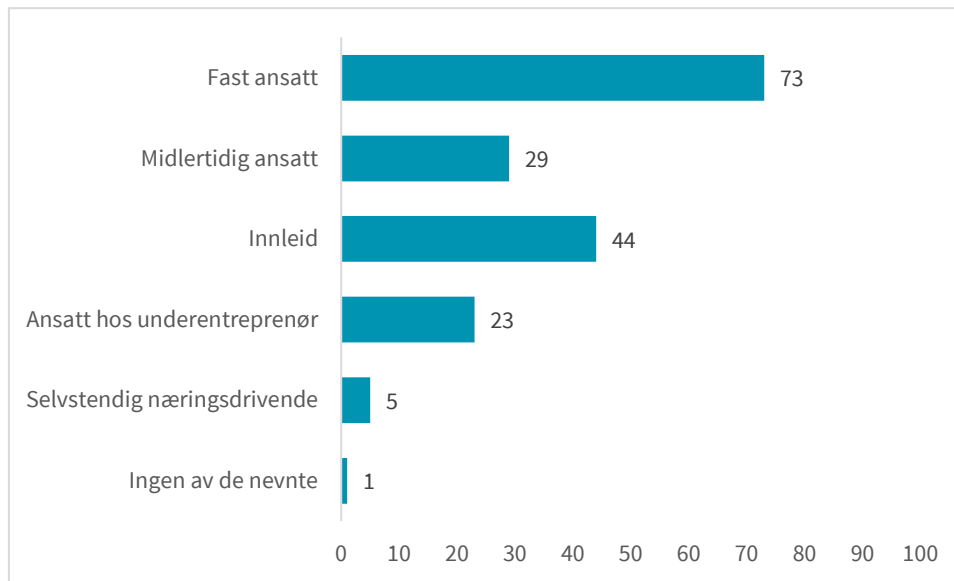
Figur 4.1 Andel virksomheter som har brukt arbeidskraft fra EU-land i Øst-Europa. 2017. N = 3058.



Dette ble fulgt av et spørsmål til personalansvarlige om hvilke tilknytningsformer som benyttes. Svarene fordelte seg på følgende måte:

¹¹ I tillegg kommer renholdsbransjen som i dag har mange arbeidstakere med bakgrunn fra EU-landene i Øst-Europa. Denne bransjen er ikke tatt med i undersøkelsen på grunn av utfordringer med å nå virksomhetene for et intervju.

Figur 4.2 Ulike tilknytningsformer. Flere svar mulig, 2017. N = 902.

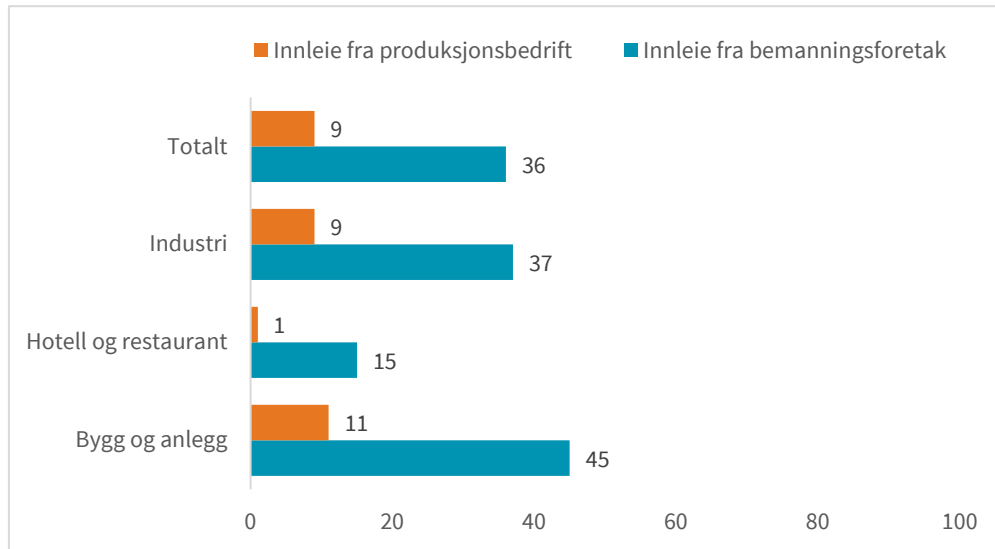


Det er mulig for virksomheter å knytte til seg østeuropeisk arbeidskraft på flere av disse måtene samtidig. Vi ser at mange gjør nettopp dette. Nesten tre fjerdedeler av virksomheter med østeuropeisk arbeidskraft har ansatt denne typen arbeidstakere i fast stilling (figur 4.2). Videre ser vi av figuren at 44 prosent av virksomhetene har benyttet innleid østeuropeisk arbeidskraft, enten fra bemanningsforetak eller fra produksjonsbedrifter, mens 29 prosent ansetter denne typen arbeidskraft i midlertidig stilling. Andelen virksomheter som har midlertidig ansatte, er litt høyere blant virksomheter med 51–100 ansatte (36 prosent) enn blant de minste virksomhetene med 10–20 ansatte, ellers er det ingen signifikante forskjeller etter virksomhetenes størrelse. Når det gjelder virksomheter som benytter innleid arbeidskraft fra Øst-Europa, er det en tydelig sammenheng, hvor de større virksomhetene i større grad leier inn. Vi minner om at grunnlaget for prosentuering er andel virksomheter som har benyttet østeuropeisk arbeidskraft, det vil si mellom 25 og 35 prosent av virksomhetene i bransjene som dekkes.

Innleie av østeuropeisk arbeidskraft er mest vanlig i bygg og anlegg (figur 4.3, men er også vanlig innen de industribransjene som dekkes av undersøkelsen. Virksomheter innen hotell- og restaurantbransjen leier sjelden inn arbeidskraft.

Figur 4.2 og 4.3 forteller ingenting om brudd på reglene, men er viktig bakgrunnsinformasjon om de bransjene som undersøkelsen omfatter. For å nærme oss brudd på innleiebestemmelsene har vi behov for å vite mer om hvorfor eller *under hvilke vilkår* innleie benyttes. I undersøkelsen ble respondentene som hadde brukt innleie eller underentreprenører, spurt om østeuropeisk arbeidskraft i hovedsak er blitt en del av bedriftens ordinære drift, eller om den bare brukes i perioder med høy arbeidsbelastning, eller begge deler. Spørsmålet var ikke begrenset til kun bruk av innleid arbeidskraft, og vi ser derfor i det følgende kun på en undergruppe: virksomheter som har brukt østeuropeisk arbeidskraft kun gjennom innleie. Dermed vet vi at svarene er basert på erfaringene med innleie, ikke andre arbeidskraftstrategier.

Figur 4.3 Andel virksomheter som har benyttet innleie av østeuropeisk arbeidskraft fra produksjonsbedrift og/eller fra bemanningsforetak. 2017. N totalt = 902, industri = 246, bygg og anlegg = 448, hotell og restaurant = 208.



I alt oppgir 28 prosent av denne undergruppen av virksomheter at innleie av østeuropeisk arbeidskraft er blitt en del av ordinær drift, 41 prosent oppgir at innleie kun brukes i perioder med høy belastning, mens 29 prosent svarer begge deler. Totalt 57 prosent av virksomhetene som hadde brukt innleid østeuropeisk arbeidskraft, bruker dermed innleie som en ordinær del av driften (tabell 4.5). Dette illustrerer at innleid arbeidskraft er blitt en integrert del av bemanningen i en del virksomheter innen bygg og industri. Vi vet ikke om fordelingen ville vært noenlunde lik eller annerledes blant de virksomhetene som bruker innleie i kombinasjon med andre tilknytningsformer. Det er antakelig mest sannsynlig at svarene ikke ville blitt vesentlig annerledes blant de som kombinerer flere tilknytningsformer.

Arbeidsmiljølovens bestemmelser kan forstås som at innleie som er begrunnet i høy arbeidsbelastning, er tillatt, mens det ikke er tillatt å bruke innleie som del av den ordinære driften for virksomheter uten tariffavtale og uten avtale med tillitsvalgte. For å si noe om mulige brudd må vi derfor også undersøke om det er inngått avtale om fravik fra bestemmelsene i arbeidsmiljøloven. Vi ser først på betydningen av om virksomheten har tariffavtale eller ikke. Tabell 4.5 viser at 57 prosent av virksomhetene uten tariffavtale også bruker innleide enten utelukkende som en del av den ordinære driften eller i kombinasjon med at de bruker slik arbeidskraft i perioder med høy belastning. Andelen som oppgir det samme blant virksomhetene som har tariffavtaler, er omtrent like stor (58 prosent). Dette tyder på at utvidet innleie skjer uavhengig av om forutsetningen om tariffavtale er til stede, noe som peker i retning av brudd på bestemmelsene om når innleie fra bemanningsforetak kan forekomme.

Tabell 4.5 Har (innleid) arbeidskraft fra Øst-Europa i hovedsak blitt en del av bedriftens ordinære drift? Alle, og etter om virksomheten har inngått en tariffavtale eller ikke. Andel og N. Kun virksomheter som har brukt østeuropeisk arbeidskraft gjennom innleie.

	Alle	Har din bedrift inngått tariffavtale med en eller flere arbeidstakerorganisasjoner?	
		Ja	Nei
Er blitt en del av ordinær drift	28	24	34
Brukes i perioder med høy belastning	41	39	42
Begge deler	29	34	23
Ikke sikker	2	3	1
Totalt	100	100	100
N	243	137	104

Tabell 4.5 omfatter kun virksomheter som anvender innleie av østeuropeisk arbeidskraft. For å få et bedre inntrykk av omfanget av mulige brudd på bestemmelsene om innleie av arbeidskraft må vi ta med alle virksomheter. Det gjør vi i tabell 4.6.

Vår indikator på brudd er når innleie utover bestemmelsene i arbeidsmiljøloven § 14-12 (2) i virksomheter ikke avtales med tillitsvalgte i en virksomhet med tariffavtale, det vil si a) at innleie inngår som del av ordinær drift samtidig som b) kravene til avtale om fravik ikke oppfylles. Her er vi kun på innleie av arbeidstakere fra EU-land i Øst-Europa, det vil si at andre typer innleie ikke fanges opp.

Under har vi sett nærmere på virksomhetene som oppgir at innleie har blitt en del av den ordinære driften alene, eller at det brukes både som del av den ordinære driften og i perioder med høy belastning. Dette er innleie der mye tyder på at en avtale må være til stede for at den er lovlig.

I undersøkelsen ble personalsjef / daglig leder spurt om vilkårene for bruk av innleid østeuropeisk arbeidskraft ble avtalt eller drøftet med tillitsvalgte i bedriften. Vi legger svaralternativet «som regel inngått avtale» til grunn for å anta at avtale er inngått.

Tabell 4.6 tar for seg alle virksomheter i undersøkelsen og summerer opp totaltallene, ikke bare undergruppen som har brukt innleie. I alt oppgir 70 prosent av virksomhetene innen bygg og anlegg, industri og hotell og restaurant at de ikke bruker noen typer østeuropeisk arbeidskraft, mens 18 prosent av virksomhetene bruker østeuropeisk arbeidskraft uten å leie inn arbeidskraft fra disse landene. 5 prosent bruker innleid østeuropeisk arbeidskraft kun i perioder med høy arbeidsbelastning, noe som er lovlig etter arbeidsmiljølovens § 14-12 (1). Dermed gjenstår 7 prosent av virksomhetene som oppgir at de har leid inn arbeidskraft som del av ordinær drift. For disse er spørsmålet om de har inngått avtale eller ikke.

1 prosent av alle virksomhetene som bruker østeuropeisk arbeidskraft som del av den ordinære driften, har tariffavtale og inngår som regel en avtale med tillitsvalgte om bruk. De øvrige (6 prosent) bruker innleie som del av den ordinære driften, men har ikke tariffavtale eller inngår som regel ikke en avtale om bruk. Dette omfatter også virksomheter som oppgir at de bruker østeuropeisk arbeidskraft som del av den ordinære driften, men hvor vi ikke kan vite om denne arbeidskraften er leid inn eller er i form av underleverandører. For disse kan vi ikke avklare om bruken er brudd på reglene.

Tabell 4.6 Blir bruk av innleid arbeidskraft fra Øst-Europa som regel avtalt med tillitsvalgte? Prosent og N. 2017. Alle virksomheter.

	Andel
Bruker ikke østeuropeisk arbeidskraft	70
Bruker ikke innleid arbeidskraft fra Øst-Europa	18
Bruker innleid arbeidskraft og eller underentreprenører i perioder med høy arbeidsbelastning (lovlig uten avtale)	5
Bruker kun innleid arbeidskraft, hvor bruk krever avtale om fravik: virksomhet med tariffavtale, inngår som regel avtale om innleie og har tariffavtale	1
Bruker kun innleid arbeidskraft, hvor bruk krever avtale: har ikke tariffavtale og eller avtale om bruk	3
Bruker innleid arbeidskraft og/eller underentreprenører på en måte hvor eventuell innleie krever avtale: kan ikke avklare om innleie brukes utover AML § 14-12 (1)	3
Totalt	100
N	2991

4.4 Oppsummering

Vi har i dette kapitlet sett på hvordan arbeidsgivere/virksomheter begrunner bruk av midlertidige ansettelser og innleie av arbeidskraft. Disse dataene kan ikke gi anslag på antall brudd i betydningen antall arbeidstakere som er i et arbeidsforhold der det kan stilles spørsmål ved kontraktsformen. Dataene gir i hovedsak et bilde av hvor vanlig det er at arbeidsgiver begrunner denne typen ansettelser med motiver som ligger utenfor / i gråsonen til regelverket, og når det gjelder innleie – om det inngås avtaler om utvidet bruk.

Midlertidige ansettelser

- Midlertidig ansettelse er én av de to viktigste bemanningsløsningene (med unntak av fast ansettelse) for drøye 40 prosent av norske virksomheter. Andelen er høyest i undervisning, helse og sosial og offentlig administrasjon.
- Det trekkes fram ulike begrunnelser for å ansette midlertidig. Blant disse inngår også begrunnelser som ligger utenfor det arbeidsmiljøloven angir (bokstav a til e).
- Mellom 19 og 25 prosent av virksomhetene begrunner delvis sine midlertidige ansettelser i forhold som ligger utenfor lovens unntak. Siden ansettelser kan gis flere begrunnelser, kan vi ikke slutte at dette innebærer brudd på bestemmelsene i loven. Tallene viser likevel at midlertidige ansettelser fyller funksjoner utover det som loven legger til grunn.

Innleie av arbeidskraft

- 30 prosent av virksomhetene har leid inn arbeidskraft fra bemanningsforetak siste tolv måneder, og for 21 prosent er dette en av de to viktigste bemanningsløsningene.
- Mellom 10 og 13 prosent oppgir at de leier inn arbeidskraft for å fylle behov/funksjoner som ligger i gråsonen til eller utenfor arbeidsmiljøloven. Dette gjelder særlig at denne typen arbeidskraft er del av den løpende virksomheten. Det er knapt noen som kun oppgir denne typen begrunnelser.

- Én av fire virksomheter som benytter innleid arbeidskraft, oppgir at det inngås avtale om dette med tillitsvalgt. Avtaler er langt mer vanlig innen privat vareproduksjon enn i offentlig sektor og i privat tjenesteyting.

Innleie av østeuropeisk arbeidskraft

- Bruken av østeuropeisk arbeidskraft, inkludert innleide fra bemanningsforetak, er 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 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 motstrid med loven.

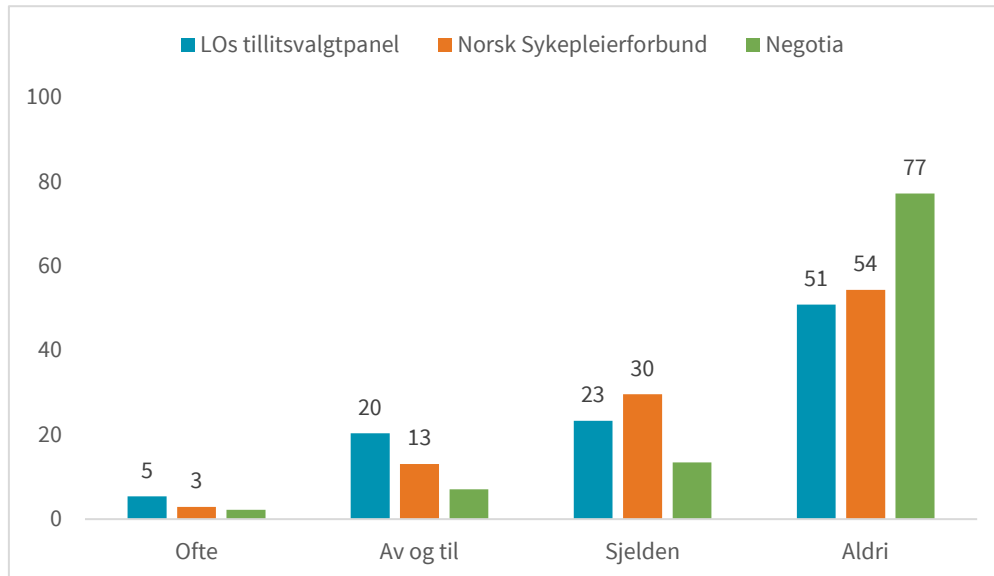
5 Hva sier de tillitsvalgte?

Tillitsvalgte kan ha kjennskap til bruk av midlertidige ansettelses og bruk av innleie, da de kan komme i kontakt med medlemmer som tar kontakt om egne midlertidige ansettelses, og fordi arbeidsgivere skal inngå avtale med dem dersom de bruker innleie utover arbeidsmiljølovens § 14-12 (1).

5.1 Tillitsvalgtes kunnskap om midlertidige ansettelses

Tillitsvalgte på arbeidsplassnivå vil kunne ha kunnskap om potensielle brudd på reglene for bruk av midlertidige stillinger på arbeidsplassen fordi de blir kontaktet av medlemmer/arbeidstakere. I to undersøkelser, blant LOs tillitsvalgte våren 2018 og blant tillitsvalgte i Norsk Sykepleierforbund og Negotia høsten 2018, ble de tillitsvalgte spurt om de har blitt kontaktet av arbeidstakere som har spørsmål om de er utsatt for ulovlig bruk midlertidige ansettelses, og hvor ofte dette eventuelt har skjedd. For halvparten av de LO-tillitsvalgte og en omtrent like stor andel av tillitsvalgte for Norsk Sykepleierforbund har dette aldri skjedd (figur 5.1). På den andre siden opplever 5 prosent av de LO-tillitsvalgte og 3 prosent av de tillitsvalgte i Norsk Sykepleierforbund at det skjer ofte, mens 20 prosent av de LO-tillitsvalgte opplever det av og til. Én av fire LO-tillitsvalgte og om lag én av seks tillitsvalgte i Norsk Sykepleierforbund får dermed slike henvendelses med en viss regelmessighet. Blant Negotia-tillitsvalgte er det klart færre som får slike henvendelses. 77 prosent har aldri opplevd en slik henvendelse, mens kun 9 prosent oppgir at de ofte eller av og til har fått slike henvendelses. Svarene forteller likevel ikke noe om saken er tatt videre, og/eller om det er konkludert med at ansettelsen faller utenfor regelverket for å ansette midlertidig.

Figur 5.1 Tillitsvalgte som har blitt kontaktet av arbeidstakere med spørsmål om de er utsatt for ulovlig bruk av midlertidige ansettelser, og hvor ofte. 2018. LOs tillitsvalgtpanel, tillitsvalgte i Negotia og i Norsk Sykepleierforbund. Prosent.



Note: N = LOs tillitsvalgtpanel 1521, Negotia = 270, Norsk Sykepleierforbund = 206.

Andelen LO-tillitsvalgte som har blitt kontaktet av arbeidstakere med spørsmål om medlemmene har vært utsatt for ulovlig bruk av midlertidige ansettelser, varierer noe mellom ulike deler av arbeidslivet. Andelen er lavest blant tillitsvalgte i privat tjenesteproduksjon (20 prosent) og høyest innen kommunal sektor (30 prosent). Forskjellene mellom sektorene er likevel ikke store.¹²

Tabell 5.1 LO-tillitsvalgte som har blitt kontaktet av arbeidstakere med spørsmål om de er utsatt for ulovlig bruk av midlertidige ansettelser, og hvor ofte. Etter bransje. Prosent. N. 2018.

	Privat vareproduksjon	Privat tjenesteproduksjon	Statlig sektor inkludert helseforetak	Kommunal, fylkeskommunal sektor	Annet
Ofte	4	6	3	7	6
Av og til	22	14	18	23	21
Sjelden	26	23	29	20	19
Aldri	47	56	49	50	53
I alt	100	100	100	100	100
N	312	283	190	444	191

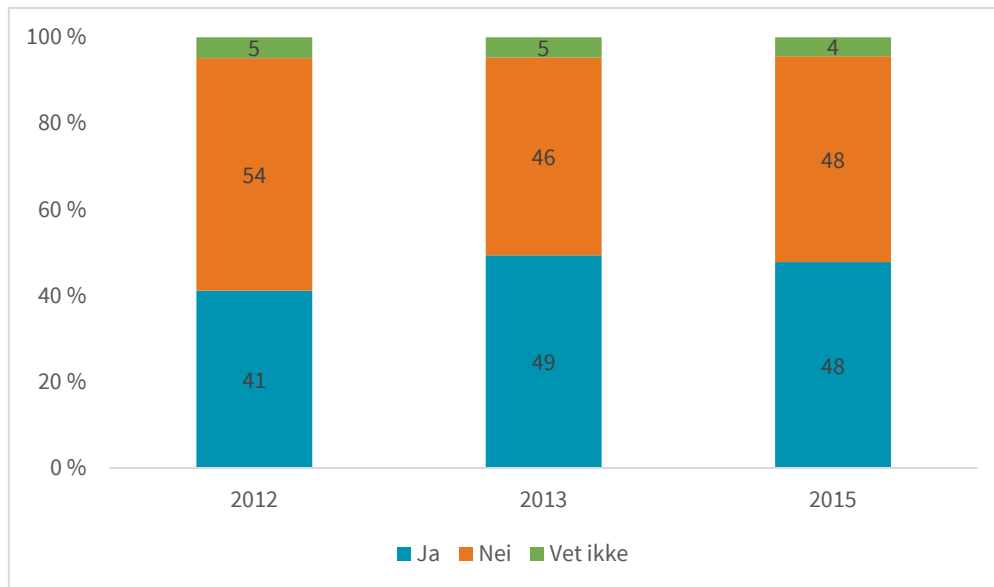
Note: Fristilte offentlige virksomheter er inkludert i kategorien «annet».

¹² Negotia-undersøkelsen inneholder ikke informasjon om hvilken bransje i privat sektor de tillitsvalgte arbeider i.

5.2 Bruk av og begrunnelse for innleid arbeidskraft

Fafo har tilgang til spørreundersøkelser blant LOs tillitsvalgte der ulike temaer som gjelder innleie av arbeidskraft, har vært del av problemstillingene. Tillitsvalgte har ved ulike tidspunkter fått spørsmål om det på deres arbeidsplass har vært brukt innleid arbeidskraft fra et bemanningsforetak/vikarbyrå i løpet av det siste året. Mens 42 prosent svarte ja i 2012, var andelen noe høyere i 2013 og 2015 (figur 5.2):

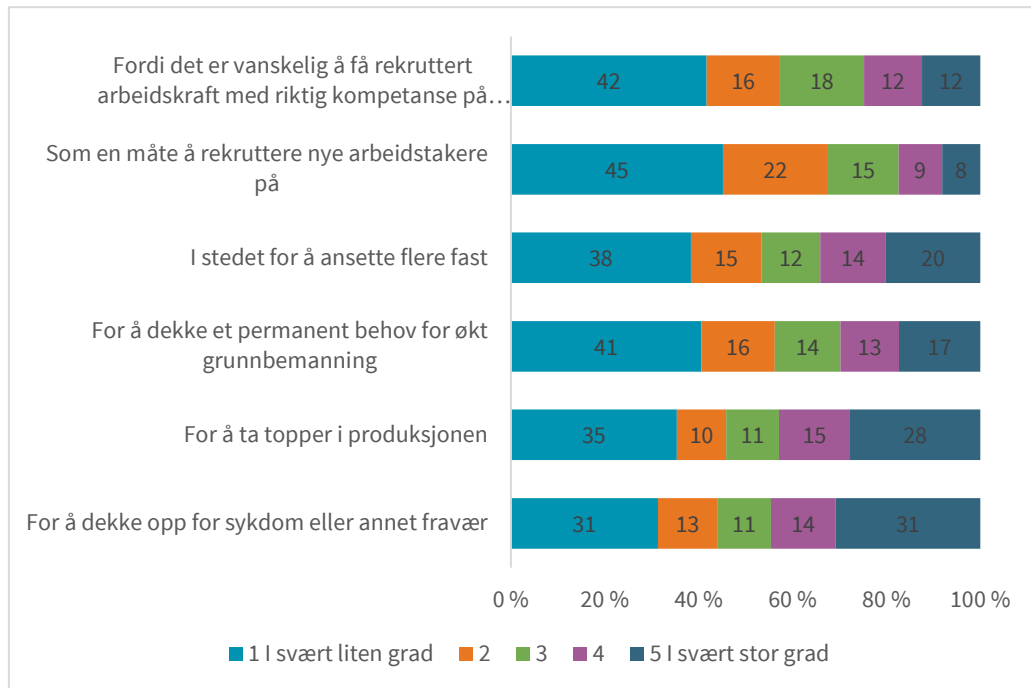
Figur 5.2 Har det vært brukt innleid arbeidskraft fra et bemanningsforetak/vikarbyrå i løpet av det siste året? 2012, 2013, 2015. N 2012 = 2544, 2013 = 1818 og 2015 = 1504.



Det er kun små forskjeller etter bransje, med unntak av at vi finner at en klart lavere andel av de tillitsvalgte i kommunal og fylkeskommunal sektor oppgir at arbeidsgiver har benyttet innleid arbeidskraft.

I undersøkelsen fra 2012 ble de tillitsvalgte spurt om hvorfor virksomheten bruker innleid arbeidskraft. Disse spørsmålene er ikke stilt i 2013 og 2015. To av de viktigste årsakene til innleie er for å dekke opp for sykdom eller annet fravær og for å ta topper i produksjonen (figur 5.3). Dette er begrunnelser som er hjemlet i arbeidsmiljøloven (se diskusjon kapittel 4, punkt 4.1 og utover). Det er imidlertid også en betydelig andel tillitsvalgte som sier seg enige i en påstand om at innleien skyldes at arbeidsgiver leier inn istedenfor å ansette fast (34 svarer 4 eller 5 (svært viktig)) og/eller for å dekke et permanent behov for grunnbemanning (30 prosent svarer 4 eller 5 (svært viktig)). Dette er ikke i tråd med arbeidsmiljølovens unntaksbestemmelser, så fremt det ikke er en tariffbundet virksomhet og det er inngått skriftlig avtale med tillitsvalgt. I den grad innleie kun er begrunnet som en rekrutteringskanal, er heller ikke dette innenfor lovens bestemmelser.

Figur 5.3 Tillitsvalgte oppfatning om hvorfor virksomheten de er tillitsvalgt i, bruker innleid arbeidskraft. 2012. N = 902.



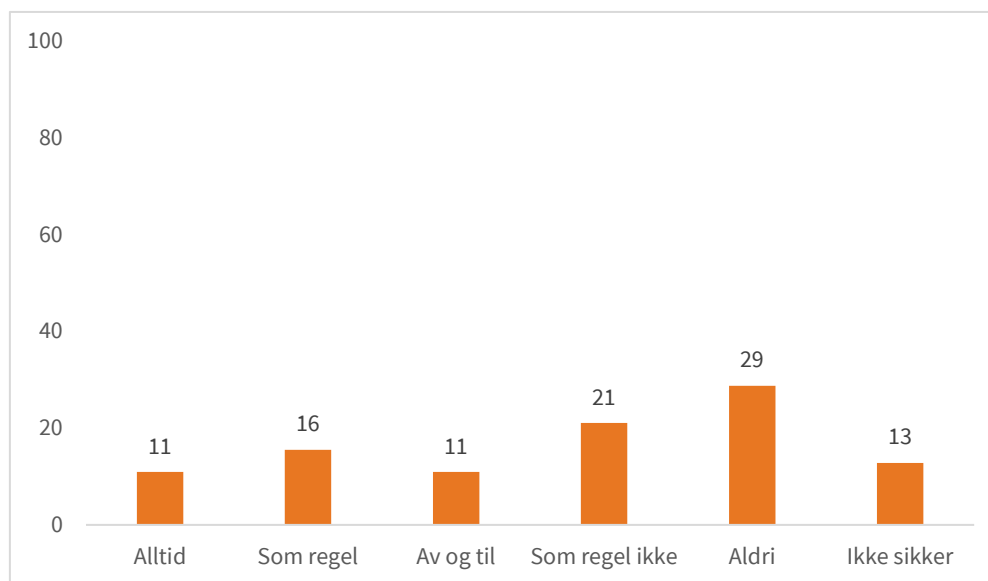
Det er altså flere av disse begrunnelsene som det ikke nødvendigvis er hjemmel for i arbeidsmiljøloven. I tabell 5.2 undersøker vi om det er bransjeforskjeller i om tillitsvalgte oppgir en begrunnelse for innleie som ligger utenfor unntakene i arbeidsmiljøloven eller er av en slik art at det må inngås skriftlig avtale. Tabellen viser at tillitsvalgte innenfor privat vare- eller tjenesteproduksjon i større grad enn andre oppgir at innleie blir brukt for å dekke et permanent behov for økt grunnbemanning eller som et alternativ til å ansette flere fast. Det er også i privat sektor at tillitsvalgte oppfatter at innleie er en måte å rekruttere nye arbeidstakere på, mens tillitsvalgte i kommunal sektor oftere enn andre trekker fram at innleie brukes fordi det er vanskelig å rekruttere arbeidskraft med riktig kompetanse.

Tabell 5.2 Andel tillitsvalgte i virksomheter som bruker innleie, som svarte «i svært stor grad» (4/5). Etter hovedbransjegruppe. N. 2012.

	Privat vareproduksjon	Privat tjenesteproduksjon	Statlig sektor inkludert helseforetak	Kommunal/fylkeskommunal sektor
For å dekke et permanent behov for økt grunnbemanning	50	57	25	31
I stedet for å ansette flere fast	54	49	29	33
Som en måte å rekruttere nye arbeidstakere på	84	69	12	13
Fordi det er vanskelig å få rekruttert arbeidskraft med riktig kompetanse på andre måter	46	42	25	68
N	241	198	114	123

Virksomheter som er bundet av tariffavtale, kan inngå skriftlig avtale med de tillitsvalgte om at innleie kan brukes også utover hjemlene i arbeidsmiljølovens § 14-12 (1). Vi stilte i LOs tillitsvalgtpanel i 2012 spørsmål om det har vært inngått skriftlig avtale om bruk av innleie på deres arbeidsplass (i henhold til § 14-12 (2)). Kun tillitsvalgte som har svart at de har hatt innleide arbeidstakere i virksomheten det siste året, har fått spørsmålet. 11 prosent av de tillitsvalgte oppgir at det alltid inngås slik avtale, mens 16 prosent oppgir at dette som regel skjer (figur 5.4). Blant tillitsvalgte i virksomheter som benytter innleid arbeidskraft, er det dermed 37 prosent som oppgir at det vanligvis inngås avtale om innleie. Vi kan likevel ikke slutte at fravær av slike avtaler er et problem. Dette kan også bety at innleien er begrenset til de situasjonene der avtale ikke er nødvendig.

Figur 5.4 Avtales bruk av innleie med fagforeningen? 2012. N = 1009.



I tabell 5.2 ser vi på sammenhengen mellom begrunnelser for innleie, slik de tillitsvalgte oppgir disse, og om det inngås avtale eller ikke. Formålet er å undersøke om det inngås avtale i tilfeller der tillitsvalgte rapporterer om innleie som synes å kreve avtale om fravik. Vi har valgt ut to indikatorer på innleie som kan kreve at det inngås avtale:

- Innleie brukes for å dekke et permanent behov for økt grunnbemanning.
- Innleie brukes istedenfor å ansette fast.

Tabell 5.3 viser at tillitsvalgte som oppgir at innleie i stor eller svært stor grad (4 og 5) brukes istedenfor fast ansatte eller for å dekke et permanent behov for økt grunnbemanning, ikke oftere enn andre oppgir at det inngås avtale. Kun rundt 20 prosent oppgir at det inngås avtale, mens flertallet oppgir at arbeidsgiver vanligvis ikke inngår avtale. Tillitsvalgte oppgir dermed at det leies inn i situasjoner som de betrakter som et mer eller mindre permanent arbeidskraftbehov, uten at det inngås avtale. Her må man likevel ta med i betraktningen at det kan være uenighet mellom arbeidsgiver og tillitsvalgt i om behovet for arbeidskraft er permanent eller ikke.

Tabell 5.3 Bruk av innleie for å dekke et permanent behov for grunnbemanning eller istedenfor å ansette fast. Etter om det alltid eller som regel inngås avtale om bruk av innleid arbeidskraft. Prosent. N. 2012.

		Arbeidsgiver inngår alltid eller som regel avtale	Arbeidsgiver inngår vanligvis ikke avtale	Totalt	N
For å dekke et permanent behov for økt grunnbemanning	1 I svært liten grad	32	68	100	360
	2	31	69	100	141
	3	22	78	100	122
	4	21	79	100	112
	5 I svært stor grad	15	85	100	155
I stedet for å ansette flere fast	1 I svært liten grad	35	65	100	339
	2	28	72	100	136
	3	22	78	100	110
	4	19	81	100	125
	5 I svært stor grad	17	83	100	178

5.3 Punktvis oppsummering

- Hver fjerde tillitsvalgte i LO-forbund oppgir at de får henvendelser fra arbeidstakere/medlemmer med spørsmål om ulovlig midlertidig ansettelse. Andelen er høyest blant tillitsvalgte i kommunal sektor. Selv om vi ikke kan slutte fra dette at ansettelsene faktisk er ulovlige, viser tallene at begrunnelsene bak midlertidige ansettelser og eventuelle brudd er noe som tematiseres på arbeidsplassnivå.
- Tillitsvalgte oppgir at innleie på deres arbeidsplass brukes for å ta unna arbeidstopper og for å dekke opp for sykdom. Alt dette er innenfor lovhjemlene som finnes (se figur 5.3).
- De oppgir også som grunner det at det er vanskelig å rekruttere spesialkompetanse, og for å rekruttere nye arbeidstakere, spesielt gjelder dette i privat sektor. Dette er ikke lov dersom det er eneste begrunnelse arbeidsgiver har i det enkelte tilfelle.
- En del virksomheter bruker ifølge LOs tillitsvalgte innleie istedenfor å ansette fast eller for å dekke et permanent behov for økt grunnbemanning. Dette er lov dersom virksomheten har tariffavtale og det gjøres en avtale med fagforeningen.
- 26 prosent av de tillitsvalgte oppgir at det alltid eller som regel inngås en avtale med fagforeningene om bruk av innleid arbeidskraft fra bemanningsforetak på deres arbeidsplass. Imidlertid er det blant tillitsvalgte som oppgir at innleie i stor eller svært stor grad brukes istedenfor fast ansatte eller for å dekke et permanent behov for økt grunnbemanning, kun en mindre andel (15–20 prosent) som samtidig svarer at arbeidsgiver alltid eller som regel inngår skriftlig avtale om bruk av innleie på arbeidsplassen. Disse resultatene tyder ikke på at regelen om avtale følges opp i særlig grad.

6 Analyser basert på data fra aktører involvert i håndheving

Som nevnt har vi også gjennomført intervjuer med nøkkelinformanter med kjennskap til saker om bruk av midlertidige ansettelse eller innleie som kan være i strid med arbeidsmiljølovens bestemmelser. Disse nøkkelinformantene er ansatte i et utvalg arbeidstaker- og arbeidsgiverorganisasjoner samt JussBuss. Vi vil i dette kapitlet gå nærmere inn på hva disse aktørene vet om omfang av formelle saker der det er gjort juridiske vurderinger (øverste nivå i figur 2.1), og av saker der det har blitt gitt råd og veiledning (nest øverste nivå i figur 2.1). Aktørene har i tillegg fortalt om sine hovedinntrykk når det gjelder spørsmål knyttet til omfang, og også hvilke typer saker det eventuelt er snakk om. Disse informantene svarer ut fra erfaringer basert på omfang av saker de selv og deres kollegaer har vært i befatning med, og må dermed tolkes ut fra deres organisasjons posisjon i norsk arbeidsliv og hvem som er deres medlemmer/klienter. Totalt har vi gjennomført ti kvalitative intervjuer, og ni av dem danner det kvalitative datagrunnlaget for dette kapitlet.

6.1 Omfang

I intervjuene stilte vi blant annet spørsmål om hvor mange henvendelser eller saker de mottar om adgangen til å ansette midlertidig eller leie inn arbeidstakere. Dette er for å tilnærme oss omfanget av (påståtte) brudd. Som vi så, registrerer NHO kun saker som har gått for domstolene. Tabell 6.1 viser antallet registrerte saker angående ulovlig midlertidig ansettelse eller innleie i perioden 2015–2018:

Tabell 6.1 Oversikt over saker med påstått ulovlig innleie / ulovlig midlertidig ansettelse. NHO 2015–2018.

År	Antall saker	Antall dommer
2018 (pr. 16.10.)	5	0
2017	1	0
2016	2	1
2015	1	0

Ifølge vår informant i Spekter har juristene der «ikke vært involvert i noen saker hvor det har gått til at man har behov for en tredjeinstans for å finne ut av håndhevingen av dette, eller formell oppfølging».

Vår informant i KS syntes det var vanskelig «å si noe eksakt om omfanget av saker», men anslo at hun personlig jevnt over håndterer «flere saker i måneden som går på krav om fast ansettelse, på bakgrunn av bruk av midlertidig ansettelse, og da hovedsakelig som medlemsservice». Informanten bekreftet at «det er få rettssaker nå», og at «tvister som går i rettssystemet, som går på om det er gjort en lovlig eller ulovlig midlertidig ansettelse, er generelt sett nedadgående», mens de for «noen år tilbake hadde [...] mange flere rettstvister på tre- og fireårsregelen, og ulovlig midlertidig

ansettelse, enn i dag» (KS). Når det gjelder innleie, sa vår informant i KS at dette «ikke [er] noen stor sak i kommunesektoren, og juristene i KS har liten erfaring med håndhevingsmekanismene knyttet til dette» (KS).

Byggenæringens Landsforening (BNL) har på den andre siden stort sett kun saker som gjelder innleie:

Midlertidige ansettelses, det er ikke et problem i byggenæringen, sånn som jeg oppfatter det. Vi har lite henvendelser på det også. Og det betyr ikke at det ikke finnes. Vi har en del sesong, blant annet, men det er på en måte aldri bestridt at det er lovlig [...] Det er i hvert fall ikke noen store problemstillinger hos oss. Vi har lite veiledning på det, og bruken av 14-9 f) er helt irrelevant for våre bedrifter. (BNL)

Samme informant sier at «når det gjelder å avdekke brudd på det regelverket, så opplever ikke jeg at det har vært mye saker om det», selv om informanten valgte å påpeke at «det er vel en del uvitenhet der ute om hvordan man leier inn, også» (BNL). Ifølge samme informant er det imidlertid en del henvendelser som gjelder ønske om rådgivning:

Det er klart at vi får jo saker inn til oss, men vi opplever ikke så mange saker. Vi opplever mye rådgivning. Og det gjelder helheten, vi snakker om den ene eller den andre varianten, midlertidig eller innleie [...] Når du spør, så kan jeg knapt nok huske at vi har hatt en sak som går til retten på dette, i min periode [...] Vi har ikke hatt saker som har gått til retten på dette. Men det betyr jo ikke at vi ikke har veiledet folk underveis. (BNL)

Det at det er få saker for domstolene, kan ha en signaleffekt som påvirker hvorvidt brudd blir avdekket. Dette hevdet blant annet en av våre informanter i Parat:

Det er jo ikke så rart hvis det er sånn at det er veldig få saker i domstolene, så tenker både arbeidsgiver og arbeidstaker at «Ja, ja, det er kanskje lov det som skjer, da». (Parat)

Som nevnt har JussBuss kun registrert saker om midlertidige ansettelses, og de ga oss følgende oversikt over antall saker registrert innen kategorien «midlertidig ansettelse» i perioden 2009–2018:

Tabell 6.2 Oversikt over registrerte saker om midlertidige ansettelses. JussBuss 2009 til 2018.

År	Antall saker
2009	4
2010	18
2011	12
2012	17
2013	16
2014	7
2015	11
2016	8
2017	8
2018	16

Informantene i JussBuss reagerte selv på at disse tallene var lavere enn det deres personlige erfaring og inntrykk skulle tilsi, og valgte å nok en gang «understreke at det nok er mange saker som har blitt registrert under andre kategorier, slik som lønn, overtid, arbeidsmiljø, oppsigelse, avskjed osv. Vi antar også, som nevnt, at det er mange mørketall på dette området».

LO har også til nå kun registrert saker knyttet til midlertidig ansettelse. Vår informant gikk ti år tilbake i tid og fant «rundt 300 saker som vi har hatt, som ikke bare har vært rådgivning, men som vi har hatt som reelle registrerte saker».

Parat fører også en form for statistikk ved å registrere saker de har fulgt opp med mer enn én telefonsamtale, klassifisert etter tema. En av våre informanter der tok en utskrift av pågående saker og kom fram til at de på daværende tidspunkt hadde 24 løpende saker som var registrert på spørsmål knyttet til midlertidig ansettelse og innleie. I tillegg kommer det avsluttede saker. Disse hadde ikke vår informant full oversikt over, men han hadde forhørt seg med kollegaene i Parat og kommet fram til at de i gjennomsnitt hadde ti saker hver i året, «så det blir cirka 70–80 saker i år, og det er egentlig ganske jevnt dette, i hvert fall de siste årene».

Som vi ser, varierer anslaget til de ulike informantene når det gjelder antall saker, ganske mye. Det kan ha sammenheng med flere faktorer. For det første har vi sett at informantene har lagt ulike forståelser av begrepet «sak» til grunn for sine anslag: Noen har kun anslått formelle saker, mens andre har inkludert all rådgivning og veiledning. For det andre representerer de ulike informantene ulike deler av arbeidslivet. Dette er fordi de organiserer ulike bransjer med ulike egenskaper og forhold, og dessuten, som vi nevnte innledningsvis, varierer også forekomsten av midlertidige ansettelser og innleie ganske mye på tvers av bransjer. I tillegg har ulike bransjer ulike organisasjonsgrad, noe som kan påvirke hvor mange saker som oppstår, og eventuelt hvilke aktører som (ikke) kontaktes. Vi har blant annet sett at JussBuss, som i stor grad får henvendelser fra uorganiserte og ofte sårbare grupper som ikke har mulighet til å få juridisk bistand gjennom fagforeningen, anslår at det er relativt mange saker sammenlignet med de øvrige informantene, og deres vurderinger er også noe annerledes. For det tredje befinner de ulike aktørene seg på ulikt nivå i pyramiden illustrert i figur 2.1. Gitt en «utsiling» fra bunn til topp av pyramiden vil informanter som er lengst unna arbeidsplassnivået, også være involvert i færrest saker. Vi har intervjuet ansatte både i fagforbund, landsforeninger og i hovedorganisasjoner. Forbundene vi har intervjuet, er også av ulik størrelse, og mens det ene er en profesjonsorganisasjon med mange medlemmer i offentlig sektor, er det andre et generelt forbund for privat sektor.

6.2 Flere eller færre saker over tid?

Inntrykket vi sitter igjen med etter å ha gjennomført intervjuene, er at aktørene som er involvert i håndhevingen av regelverket, oppfatter omfanget av saker som gjelder lovligheten av midlertidig ansettelse eller innleie, som stabilt over tid. Enkelte, som vår informant i KS, mente at dette blant annet var på grunn av forebyggingsarbeid hvor kommunene nå får tak i «informasjon gjennom rådgivning hos KS underveis og forstår reglene og klarer dermed i større grad å forebygge nye søksmål». Når det gjelder innleie, sa vår informant i Spekter at reglene om likebehandling av innleide arbeidstakere som ble innført i 2013, førte til at innleie fra bemanningsbyrå ble en «gjennomregulert bransje», og dermed at det nå «oppstår få problemsaker». Inntrykket var også at antallet henvendelser har vært avtakende siden 2013.

Det er imidlertid en viss variasjon i inntrykket av utviklingen over tid. Norsk Sykepleierforbund hevdet på den ene siden at det var «mer før», og henviste blant annet

til at «det er klart det har kommet en del avgjørelser, og da tenker jeg særlig på sånn som den der ambulansedommen på OUS, hvor du bruker midlertidig tilsetning på faste oppgaver. Så det har vært en del høyesterettsdommer som har sikkert klargjort det her litt bedre enn før for de som skal bruke midlertidig tilsetning». På den andre siden var inntrykket til informantene i JussBuss at det i 2018 var en betraktelig økning i antall saker, blant annet fordi «det har vært mer fokus på det enn tidligere». Vår informant i LO oppfattet det imidlertid som bemerkelsesverdig stabilt:

Vet du hva, det er faktisk ganske interessant, for det er forholdsvis stabilt fra 2008. Det ligger stort sett mellom 20 og 30 saker, oppunder 30, og så er det noen år hvor det går over. (LO)

En annen forklaring som ble trukket fram fra arbeidstakersiden på at det nå er så få saker, var at det «har vært ganske mye fokus på både midlertidig tilsetning og innleie», og at «utleie, eller innleie, har gått ned» fordi «man har prøvd å unngå innleie» (informant i NSF). Vår informant i Spekter redegjorde for at deres medlemsvirksomheter i lang tid har benyttet innleie i beskjedent omfang. Han refererte blant annet til en undersøkelse de gjennomførte blant medlemsbedriftene i forbindelse med endringene i arbeidsmiljøloven, som viste at disse i begrenset grad bruker innleie til å fylle sitt bemanningsbehov. Der behovet oppstår, gjelder det «å skaffe spesialkompetanse i kortere perioder og ta høyde for ulikt bemanningsbehov i perioder». Om sistnevnte nevnes det å dekke opp ferie og vikariater. Det er disse behovene over tid som har styrt virksomhetens bruk.

6.3 Type saker

Vi forsøkte også å finne ut hva hovedtyngden av sakene går ut på. Ifølge KS er omfanget av saker ganske stabilt, men det har kanskje skjedd en forskyvning fra å tidligere ha vært mange saker om den såkalte tre-/fireårsregelen (§ 14-9 (6)) til nå å i større grad omhandle «lovlig bruk av en av bokstavene a–f og ikke sjetted ledd». Dette er fordi det en stund var «veldig mye fokus på dette siden merarbeidsreglene og tre-/fireårsregelen kom», men at mange nå «har fått ryddet opp veldig mye og gitt mange faste ansettelser. I denne prosessen har de blitt mer kjent med hvordan reglene er, sånn at det gjennom tid har bygget seg opp kunnskap» (informant i KS). Vår informant i Spekter hevdet også at det tradisjonelt har vært et lavt antall saker knyttet til midlertidig ansettelse, men at det har avtatt ytterligere, «spesielt etter at vi fikk en avklaring på hjemmelen knyttet til LIS-leger i Høyesterett (Rt-2013-1392)».

Informanten vår i KS understreker likevel at de får mange henvendelser om rådgivning på «om man har brutt noen av de bestemmelsene som følger av § 14-9 (1) eller § 14-4 a) og § 14-9 (6)». Når det gjelder rådgivning i forkant av ansettelser, hevdet vår informant i KS at disse i størst utstrekning var knyttet til tolkningen av § 14-9 (1) a) og b):

Er den lov å bruke a i dette tilfellet? Er det lov å ansette midlertidig i dette tilfellet? Det kan kommunene spørre om før tilsetningskontraktene utformes [...] Det hender at det er misforståelser knyttet til bokstav a: Hva skal til for at noe er av midlertidig karakter? Enkelte tenker at når det er uklart hva som er behovet framover i tid, for eksempel knyttet til barn som trenger ekstra bistand i form av assistent innenfor skole og barnehage, så kan man ansette midlertidig. Det er med andre ord noen få som tolker bokstav a feil, og da rådgir KS at dette ikke er lov. (KS)

Ifølge både NHO og BNL er det også saker som gjelder grunnbemanningslæren og hva som kan regnes som topper i produksjonen. Det er her en viss uenighet om hvor høye grunnbemanningen bør være.

Når det gjelder innleie, er det, som vi har sett, et spesifikt spørsmål knyttet til muligheten for virksomheter som er bundet av tariffavtale, til å inngå skriftlig avtale med tillitsvalgte om innleie i situasjoner hvor det ikke ellers er adgang til å ansette midlertidig. Dette var ifølge vår informant i BNL det området hvor de fikk flest henvendelser:

[D]et som vi rådgir mest på, [er] bruken av 14-12, og i all hovedsak 14-12 (2). Det betyr nok ikke at det ikke leies inn etter 14-12 (1), men da er vi tilbake til midlertidigheten, og det er igjen ikke de store diskusjonstemaene, sånn som jeg oppfatter det, i hvert fall. Men 14-12 (2) er jo det som på en måte har preget oss i forbindelse, ikke minst, med den siste høringen og lovforarbeidene. Det er klart at i en prosjektbasert næring, som norsk byggenæring, så er du nødt til å ha noen verktøy for å ta toppene. (BNL)

Ifølge samme informant gjaldt flere av henvendelsene et ønske om å få utarbeidet en mal for slik skriftlig avtale, noe BNL i utgangspunktet var skeptiske til:

Det [har] nok vært litt pes på om vi kan lage noen maler på det. Det har vi foreløpig ikke gjort. Ikke fordi at det er umulig, men erfaringen er at det er litt forskjellig hvordan bedriftene avtaler med de tillitsvalgte, avhengig av behov, om du har en rammeavtale over en periode, eller om du har behov for et konkret prosjekt, for eksempel. Hvordan de regulerer det, kan være avhengig av kontraktens lengde, dialogen med tillitsvalgte, størrelsen på bedrift og hyppigheten av bruken. Vi har fram til nå ansett det litt vanskelig å lage en mal på det, for vi mener at det viktige er en reell drøftelse lokalt på hva det egentlig dreier seg om, ha trygghet på at man vet hva man regulerer. Men vi utfordres litt på det, ikke minst fordi vi opplever at bedriftene er veldig opptatt av å oppfylle. (BNL)

Ifølge vår informant i Spekter var tilbakemeldingen fra kollegaer at de mottok maks én til to saker i året om innleie, og at disse, på samme måte som i BNL, typisk omhandlet det «å inngå en avtale etter 14-12 (2), altså en kollektiv avtale med fagforeningen for å få til en regulering av dette». Spørsmålene «går på utformingen og hvilken type bestemmelse som kan være med, og hvor langt den hjemmelen [§ 14-12 (2)] strekker seg da, for eksempel. Sånne typer spørsmål er det jo helst det går på, og hjelp til å opprette en [avtale], eller bistand» (informant i Spekter). I tillegg var inntrykket at det var en del henvendelser «i forhold til lovendringen og hvordan dette vil påvirke min virksomhet framover: Hva må jeg gjøre nå med måten jeg håndterer dette på? [...] Det er sånn type saker vi får på bordet her, ikke knyttet til andre deler av regelverket, stort sett» (informant i Spekter).

Når det gjelder endret regulering og rettspraksis, er Parat i skrivende stund i en særstilling gjennom å være i påvente av potensielt premissgivende dom i Høyesterett på det de omtaler som «systematisk» og «skjult» innleie i Norwegian:

Det som vi ser nå, det er jo mer at innleie settes mer i system [...] [Hele grupper av arbeidstakere] er skilt ut til et bemanningsbyrå og leveres tilbake som såkalte bemanningsentreprise. Og det mener vi egentlig er en skjult innleie. Sånn at det settes i system, så det er mye større grupper som er omfattet av det. (Parat)

Begrepet «bemanningsentreprise» var for øvrig noe også BNL trakk fram som en problematisk nyvinning i språket i det norske arbeidslivet: «Det er jo innført et begrep, 'bemanningsentreprise', som ingen av oss egentlig helt skjønner hva er.»

6.4 Midlertidig ansettelse – bokstav f

Til slutt gjorde vi et forsøk på å kartlegge omfanget av brudd knyttet til den generelle adgangen i § 14-9 (1) f) som ble gitt i forbindelse med lovendringen i 2015. Generelt er imidlertid bildet at denne adgangen i liten grad blir brukt. Dette svarer våre informanter i Spekter, KS, NHO og Norsk Sykepleierforbund. Informanten i NHO påpekte likevel at «det er nok noen som bruker den», og at «når det gjelder adgangen til midlertidig ansettelse på generelt grunnlag, bokstav f), så kan det være utfordrende å benytte denne grunnet karantenebestemmelsene. Bestemmelsen er relativt smal, og mange tar den kanskje ikke i bruk fordi den ikke møter behovene deres, og andre kan oppleve den noe komplisert» (NHO).

Informantene i JussBuss hadde samme inntrykk som de øvrige:

Jeg vil i hvert fall ikke si at den nesten ikke blir brukt, eller at det ikke er noe problem. Der tror jeg vi kan si oss ganske uenige i. Den blir brukt. Det har vi jo sett [...] Men [når det gjelder] bokstav f, særlig når man ikke har noe grunnlag i kontrakten, at det bare står «midlertidig ansatt», og så står det ikke på hvilken bokstav, så [...] opplever [vi] at da det er vanskelig å identifisere konkret hva som er grunnlaget for ansettelsen, at det kan oppstå mer problemer. (JussBuss)

Vi var også i kontakt med en seniorrådgiver i Arbeidstilsynet angående denne hjemmelen. Ifølge denne informanten finnes det brudd på bestemmelsen. På spørsmålet om arbeidsgiver har sørget for at antall ansatte som er ansatt midlertidig på generelt grunnlag (uten vilkår), ikke overstiger 15 prosent av arbeidstakerne i virksomheten, har kontroller utført i 59 tilsyn i perioden 2014–2018 vist at det «her er [...] påvist brudd på regelverket i alle tilfellene dette er kontrollert».

6.5 Hvilke bransjer har mange brudd?

Som vi så over, har LO de siste ti årene hatt om lag 300 saker, og ifølge vår informant der var det «ikke uventet» at «cirka en tredjedel kom fra kommunal sektor, [...] og det er mye helse-, pleie- og omsorgssektor og barnehage» (informant i LO). Dette ble bekreftet av vår informant i KS, som hevdet at den sektoren de får mest spørsmål «om rett til faste ansettelser, [er] innenfor pleie- og omsorg». Dette er fordi det «er der det er mange som jobber midlertidig, og som opptjener rettigheter». Ifølge samme informant har det i det siste «absolutt vært flest saker knyttet til merarbeidsregelen, men også tre- og fireårsregelen, spesielt hvor lange avbruddene må være».

Innenfor helse har det ifølge både Norsk Sykepleierforbund og Spekter skjedd en opprydding som gjør at det nå er svært få henvendelser og brudd både når det gjelder innleie og midlertidige ansettelser. Alle innkjøp hos de regionale helseforetakene foregår nå koordinert, og de blir gjennomført nasjonalt gjennom Sykehusinnkjøp HF, som overtok oppgavene til det tidligere HINAS (Helseforetakenes Innkjøpsservice AS). HINAS forvaltet blant annet helsevikarbyråavtalene mellom spesialisthelsetjenesten og bemanningsforetakene. Informanten vår i Norsk Sykepleierforbund trakk dermed fram «oppryddingen med HINAS og Riksrevisjonen og disse høyesterettsdommene» som en forklaring på hvorfor det blant de sju advokatene i Norsk Sykepleierforbund på forespørsel kom inn svar om «én sak, de andre var negativt, ingen saker» (informant i NSF):

Der hvor det er mye innleie, er innenfor sykehussektoren, selvfølgelig, men der er det i ordnede former i den forstand at HINAS, som nå er [Sykehusinnkjøp], [...] sender ut det her på anbud, og vi er jo med der i forhold til drøftinger og sånn. Konserntillitsvalgte er med. Og de verstingene som eksisterer, blir jo da luket ut, eller svartelistet, rimelig fort. Og det har jo skjedd med noen virksomheter. (NSF)

Vi ser her at det har vært en generell opprydding, ikke bare knyttet til om innleier bryter unntaksbestemmelsene i arbeidsmiljøloven, men også til hvorvidt bemanningsforetaket driver lovlig.

Informanter i JussBuss får flest henvendelser fra byggebransjen, bilvask og restaurantbransjen. Byggebransjen ble også trukket fram av NHO og LO, sammen med industri, mens Parat valgte å trekke fram luftfart.

6.6 Sårbare grupper

Som Ellingsen mfl. (2016) påpeker, utgjør innleide arbeidstakere en heterogen gruppe med ulike begrunnelser for å være ansatt i bemanningsforetak. Det kan være for å ta et første skritt inn i arbeidslivet, et strategisk valg for «å få en fot innenfor» en virksomhet, en arena for faglig utvikling, en løsning i en livsfase som krever mer fleksible arbeidstider, eller det kan være valgt av mangel på muligheter for fast stilling eller tilstrekkelig inntekt (Ellingsen mfl. 2016). Hvilken av disse beveggrunnene som gjelder, vil påvirke arbeidstakernes sårbarhet, noe som igjen kan påvirke hvorvidt de er utsatt for ulovlig innleie, og/eller hvorvidt de er tilbøyelige til å påpeke eventuelle brudd og kreve fast ansettelse i innleiebedriften. Som vi så over, uttrykte vår informant i LO at det «ikke uventet» var mange saker i kommunal sektor generelt, men spesielt mye innen helse-, pleie- og omsorgssektor samt barnehage. På oppfølgings spørsmål om hvorfor dette ikke var uventet, svarte vedkommende at «det jeg mener, er at det ikke er uventet [...] [er at det er] en arbeidstakergruppe som ikke kanskje har vært så sterke til å fremme sine rettigheter, mye ufaglærte. Både i barnehager og helse- og omsorgssektoren er det jo det» (informant i LO). Det ble av vår informant i KS bekreftet at det er «en god del utenlandsk arbeidskraft innenfor pleie og omsorg», men våre informanter deler inntrykket av at disse i like stor grad stiller krav som norske arbeidstakere, alt annet likt.

Ofte er kanskje ikke «alt annet likt», og våre informanter i JussBuss valgte å karakterisere de mest sårbare på følgende måte:

De som er mest utsatt, er hvis du er i en situasjon der du har en helt useriøs arbeidsgiver, og du ikke kan språket, ikke kjenner til reglene, ikke har noe nettverk, og, for eksempel, aldri har hatt den type jobb før, eller aldri har vært i jobb før, eller ikke skjønner kontrakten din. Hvis du har alle de tingene på én person – det er det verste. Og på toppen av det et dårlig forhold til tillitsvalgt på jobben. Da har du på en måte krysset av på alle felter.

Vår informant i LO antok at «uorganiserte har vanskeligere for å ta opp og forfølge sine rettigheter». Hun trakk videre fram at dette er områder av arbeidslivet med «stor andel kvinner [og] mange utenlandske arbeidstakere» (informant i LO). Dette førte til at den ene informanten i Parat valgte å omtale dette som at «den negative organisasjonsfriheten blir satt under press», fordi det «bør ikke være sånn at du har et helt annet vern av den grunn». Slik han anså det, er «måten dette har vært håndhevet på til nå», slik at det gir «så store fordeler å være organisert at det er grunn i seg selv til å organisere seg».

6.7 Oppsummering

Vi har i dette kapitlet sett nærmere på bildet vi sitter igjen med etter å ha gjennomført intervjuer med nøkkelinformanter i et utvalg arbeidstaker- og arbeidsgiverorganisasjoner samt JussBuss. Disse har uttalt seg om omfang av formelle saker og av saker der det har blitt gitt råd og veiledning, samt deres hovedinntrykk når det gjelder hvilke typer saker det eventuelt er snakk om. Følgende punkter kan tjene som en oppsummering:

- Inntrykket til våre informanter er at få saker havner for domstolene.
- De fleste saker løses gjennom dialog, ofte på arbeidsplassen mellom arbeidstaker og arbeidsgiver, men dialogformen preger også høyere nivåer i pyramiden i figur 2.1.
- Det gis uttrykk for at dialogformen er foretrukket, men det ble også påpekt at få saker for domstolene kan ha en negativ signaleffekt, samtidig som at grenser ikke blir dratt og utprøvd.
- Våre informanter gir 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.
- Det overordnede bildet basert på nøkkelinformantenes erfaringer er at antall formelle saker og henvendelser har vært relativt stabilt over tid, samtidig som at det gis uttrykk for at det de senere årene har skjedd en opprydding og bevisstgjøring som har virket i positiv retning.
- Ifølge informantene er hovedtyngden av saker knyttet til merarbeidsreglene, tre-/fireårsregelen, størrelsen på grunnbemanningen og, når det gjelder innleie, den skriftlige avtalen som man kan gjøre med tillitsvalgte.
- Basert på erfaringene til våre informanter kan det se ut til at saker som gjelder midlertidige ansettelser, er mest utbredt i offentlig sektor, her ved kommunen, mens saker knyttet til ulovlig innleie er mest utbredt i privat sektor, primært byggebransjen og industri.
- Det ble av våre informanter i arbeidstaker- og arbeidsgiverorganisasjonene understreket at de kun kan snakke for 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. Sammen med erfaringene fra JussBuss er det grunn til å tro at det finnes sårbare grupper.

7 Omfang av brudd

Denne delrapporten er den første i en gjennomgang av håndhevingsmekanismene knyttet til ulovlig midlertidig ansettelse og/eller innleie. Delrapporten skal først og fremst anslå omfanget av *brudd* på adgangen til midlertidige ansettelser og innleie. Som et ledd i dette inneholder rapporten en metodediskusjon av *hvordan* vi kan gå fram for å kartlegge omfanget av brudd på reglene/vilkårene for innleie eller midlertidig ansettelse ved bruk av ulike indikatorer, videre hvordan vi kan anvende de utviklede indikatorene til å *anslå omfanget*, samt hvordan vi kan kartlegge i *hvilke bransjer* bruddene er mest og minst utbredt.

7.1 Måling og informasjon på ulike nivåer

Det er en utfordring å kartlegge omfanget av brudd på bestemmelsene om midlertidig ansettelse og innleie av arbeidskraft fra bemanningsselskap. I rapportens kapittel 2 (figur 2.1) ble det vist til at det er en lang vei fra det enkelte brudd på reglene for bruk av midlertidige ansettelser og innleie i den enkelte virksomhet til saker ender opp i retten. Informantene «nær» domstolsystemet gir uttrykk for at det er få saker for domstolene. Det er en rekke ulike forhold som bidrar til at antallet saker som kommer for retten, er klart lavere enn antallet faktiske brudd på de samme reglene. Slik skal det helst også være. I den grad konfliktsaker løses før de når domstolsystemet, gjennom dialog mellom partene involvert i den rettslige konflikten utenom retten, er det ikke uttrykk for noe negativt. Det er slik norsk rettspleie helst skal fungere.

Vi har i denne rapporten undersøkt brudd på bestemmelsene fra ulike nivåer: arbeidstakerne, virksomhetene, de tillitsvalgte og gjennom å intervju representanter fra partene i arbeidslivet på sentralt nivå og frivillig rettshjelp. Det er ulike utfordringer knyttet til disse metodene. Hvis vi ønsker innblikk i antall brudd og hvor disse skjer, må vi benytte data som også omfatter forhold som ikke blir «saker» på lokalt eller sentralt nivå, da det er rimelig å anta at de fleste brudd ikke fører til noen prosess mellom arbeidstaker og arbeidsgiver eller mellom fagforening og arbeidsgiver. Samtidig er det først og fremst i de sakene som går videre i systemet, at vi vil ha nok informasjon om sakene til at vi kan si om dette reelt er et brudd eller ikke. Vi har med andre ord god informasjon om det fåtall saker som kommer oppover i hierarkiet, mens vi har begrenset informasjon om ansettelser som potensielt kan være et brudd på lovens bestemmelser. Det at vi har valgt å bruke informasjon fra ulike kilder – og fra ulike nivåer – betyr at vi kan diskutere problemstillingene fra ulike perspektiver og se om dataene peker i samme retning. Gjennom et slikt bredt datatilfang mener vi at vi samlet sett kan gi et bilde og en vurdering av omfanget av brudd på reglene for bruk av midlertidige ansettelser og regler for bruk av innleie i norsk arbeidsliv.

7.2 Anslag på antall brudd

Midlertidige ansettelser

Om lag 200 000 lønnstakere er midlertidig ansatt, hvis vi legger arbeidstakernes egne klassifiseringer til grunn. Knappe 90 prosent av disse befinner seg i privat sektor, kommunal sektor eller i helseforetakene. I tilleggsundersøkelser til AKU fikk midlertidig ansatte spørsmål om hva som kjennetegner deres ansettelsesforhold. Informasjonen fra disse undersøkelsene er i denne rapporten benyttet for å konstruere indikatorer for om ansettelsene kan begrunnes i arbeidsmiljølovens bestemmelser i § 14-9 (1). Kapittel 3 viser at 16 prosent av de midlertidig ansatte er i en opplæringsstilling, og 22 prosent oppgir at de er vikar for noen som er fraværende. Det er mer krevende å konstruere indikatorer som skal fange opp at arbeidet er av midlertidig karakter (bokstav a). En streng koding tilsier at denne bestemmelsen fanger opp 22 prosent av de midlertidig ansatte, en mildere variant gir 36 prosent. Med utgangspunkt i våre indikatorer anslår vi at mellom 27 og 40 prosent av midlertidige ansettelser faller utenfor kriteriene i arbeidsmiljølovens § 14-9 (1) a)–e).

Arbeidstakerne er også spurt om de er ansatt etter den nye bestemmelsen om midlertidig ansettelse på generelt grunnlag (bokstav f). Hvis disse inkluderes, reduseres andelen midlertidig ansatte som ikke klassifiseres ved hjelp av våre indikatorer, til mellom 23 prosent (mild koding) og 35 prosent (streng koding). Dette betyr at vi anslår at et sted mellom 40 000 og 65 000 midlertidig ansatte har en ansettelse som det er vanskelig å begrunne i arbeidsmiljølovens bestemmelser. Tallet omfatter ikke ansatte i statlig sektor.

Det er viktig å minne om at dette ikke bygger på noen form for juridisk vurdering av de enkelte ansettelser. Vi baserer oss på informasjon fra arbeidstakere som ofte er unge og med kort ansiennitet på arbeidsplassen. Tallene gir likevel et bilde av hvilke begrunnelser som ligger til grunn for midlertidige ansettelser, samt at det er en god del arbeidsforhold der man kan stille spørsmål ved om det foreligger en begrunnelse for å ansette midlertidig.

Vi har også sett på hvordan arbeidsgiverne begrunner bruken av midlertidig ansettelse. Direkteansettelse på midlertidig grunnlag er den typen tilknytningsform/bemanningsstrategi som flest virksomheter benytter, når vi ser bort fra fast ansettelse. En spørreundersøkelse blant virksomheter (2016) viser at 55 prosent av virksomhetene har benyttet midlertidige ansettelser de siste tolv månedene, og at drøye 40 prosent oppgir at midlertidig ansettelse er én av de to viktigste bemanningsstrategiene. Andelen er klart høyest innen offentlig administrasjon og innen undervisning, helse og sosiale tjenester, og den er spesielt høy i statlig sektor. Begrunnelsene for å ansette midlertidig varierer, og vi har forsøkt å gruppere disse i begrunnelser som faller inn under arbeidsmiljølovens unntak (bokstav a til e), og begrunnelser som enten faller utenfor disse bestemmelsene, eller som befinner seg i gråsonen. Vi ser bort fra det generelle unntaket (bokstav f) siden dette synes å spille en liten rolle for virksomhetene i vårt utvalg. Tallene gir i seg selv ikke noe grunnlag for å tallfeste antall brudd på bestemmelsene om midlertidige ansettelser, da vi ikke har informasjon om enkeltansettelser, men kun andelen virksomheter. Spørreundersøkelsen viser at en god del virksomheter begrunner bruken av midlertidige ansettelser utover det som naturlig faller inn under arbeidsmiljølovens bestemmelser. Blant annet oppgir 15 prosent at midlertidige ansettelser inngår som en del av den løpende virksomheten, og 8 prosent svarer at midlertidige ansettelser brukes for å teste arbeidstakere for fast ansettelse. Avhengig av om vi legger en mild eller streng koding til grunn, finner vi at mel-

lom 19 og 25 prosent av virksomhetene delvis begrunner sin bruk av midlertidige ansettelse på måter som ligger i gråsonen eller utenfor arbeidsmiljølovens unntak fra fast ansettelse. Vi vet imidlertid ikke hvordan ulike begrunnelser samvarierer. Disse begrunnelsene kan være benyttet sammen med andre begrunnelser som ligger innenfor lovens bestemmer.

Innleie

Når det gjelder bestemmelsene om innleie, har vi vært 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) a)–e). Det er vanskelig å kartlegge dette gjennom generelle spørreundersøkelser til arbeidstakere fordi antall intervjuer blir for lavt, og vi kjenner heller ikke til at denne typen spørsmål er stilt i nyere undersøkelser blant utleide arbeidstakere. Slik sett er det mer krevende å kartlegge innleie gjennom arbeidsmiljøloven § 14-12 (1) enn midlertidige ansettelse gjennom § 14-9. Vurderingene omkring omfanget av mulige brudd må derfor baseres på undersøkelser blant virksomheter (kundebedrifter) og andre typer data. Det vi har gjort, er å bruke informasjon fra innleiebedriftene og tillitsvalgte om hvilke begrunnelser de oppgir for å bruke innleid arbeidskraft.

Undersøkelsen blant *virksomheter* fra 2016 viser at 30 prosent av virksomhetene hadde benyttet innleide arbeidstakere fra bemanningsselskap siste tolv måneder, og at dette var én av de to viktigste bemanningsløsningene (utover fast direkteansettelse) for 21 prosent av norske virksomheter. Dette innebærer at innleie fra bemanningsforetak er en bemanningsløsning som har betydelig utbredelse i norsk arbeidsliv. Innleie er mest vanlig innen vareproduksjon og blant større virksomheter og minst vanlig i statlig sektor. Vi har også forsøkt å kategorisere begrunnelsene for å bruke denne typen arbeidskraft ut fra arbeidsmiljølovens bestemmelser (bokstav a til e). De viktigste begrunnelsene var å øke kapasiteten og å fylle vikariater. Men en del virksomheter oppgir også begrunnelser som ligger utenfor eller i gråsonen til de unntakene lover åpner for, blant annet at innleie er en del av den løpende virksomheten. Med utgangspunkt i våre klassifiseringer av begrunnelser anslår vi at mellom 10 og 13 prosent av virksomhetene delvis begrunner innleie ut fra forklaringer som ligger i gråsonen til eller utenfor lovens unntak. Det er likevel knapt noen som *kun* benytter denne typen begrunnelser, noe som gjør at vi ikke kan tallfeste andel brudd. Undersøkelsen tyder også på at det er ganske vanlig med avtaler om adgangen til innleie fra bemanningsforetak/vikarbyrå. Innen vareproduksjon svarer halvparten av virksomhetene i undersøkelsen at slik avtale finnes, mens andelen er lavere i andre bransjer/sektorer og er særlig lav i offentlig sektor. Her har kun én av ti inngått slik avtale.

Vi vet fra andre undersøkelser (se f.eks. Nergaard 2017, 2018) at en betydelig andel av de som jobber i bemanningsbransjen, kommer fra EU-land i Øst-Europa, og at dette særlig gjelder i bransjer som bygg og industri. Vi har derfor sett på innleie med utgangspunkt i en undersøkelse fra 2016/2017 blant virksomheter som benytter arbeidskraft fra østeuropeiske EU-land. Undersøkelsen, som er begrenset til bygg og anlegg, utvalgte industribransjer og overnatting og serveringsbransjen, bekrefter også dette. Hele 44 prosent av virksomhetene som benytter østeuropeisk arbeidskraft, har leid inn denne typen arbeidstakere via bemanningsselskap eller produksjonsbedrifter, med høyest andel innen bygg og anlegg. Spørsmålene er ikke detaljerte nok til at vi kan kartlegge begrunnelsene for innleie i detalj, men dataene peker i retning av at denne typen innleie i mange tilfeller er blitt en del av ordinær drift. Til tross for dette er det en god del eksempler på at det ikke inngås avtaler om fravik, eller at fraviksadgangen ikke kan benyttes, fordi kundebedriften ikke har tariffavtale.

Ser man på alle virksomheter i de angjeldende bransjene (både de som bruker og ikke bruker østeuropeisk arbeidskraft), ser det ut som mellom 4 og 7 prosent av virksomheter leier inn arbeidstakere i strid med lovens bestemmelser; de leier inn øst-europeisk arbeidskraft som del av den ordinære virksomheten, og de har ikke inngått avtale med tillitsvalgte. Når det gjelder disse dataene, minner vi om at spørsmålene er avgrenset til bruk av østeuropeisk arbeidskraft, og at kategoriene for bruk er ganske generelle. Dette vil dermed være minimumsanslag.

Ser vi nærmere på de av virksomhetene som bruker østeuropeisk arbeidskraft, er det 57 prosent av virksomhetene som bruker østeuropeisk arbeidskraft på en måte hvor dette må avtales med tillitsvalgte for å være lovlig. Imidlertid har mange av dem enten ikke tariffavtale, eller dersom de har det, så mangler de en avtale med fagforeningene. Deres bruk av innleie er med andre ord i strid med loven. Også i virksomheter med tariffavtale finner vi at mange av dem ikke har en avtale med tillitsvalgte om bruk av innleie utover mulighetene som defineres gjennom arbeidsmiljøloven. Omfanget av brudd synes dermed å være nokså stort blant virksomhetene i bransjer som bruker østeuropeisk innleid arbeidskraft i stort omfang.

Spørreundersøkelser blant *tillitsvalgte* har også undersøkt hvorfor virksomhetene leier inn arbeidskraft. I denne delrapporteringen har vi kun data fra LO-tillitsvalgte. I privat sektor finner vi gjennom LOs tillitsvalgtpanel 2012 at både midlertidige og mer permanente begrunnelser oppgis som motivasjon for at virksomhetene leier inn arbeidskraft. Mange tillitsvalgte vurderer at innleie begrunnes i forhold som ikke er i tråd med § 14-12 (1). LOs tillitsvalgte svarer at deres virksomhet bruker innleie istedenfor å ansette fast eller for å dekke et permanent behov for økt grunnbemanning.

Av respondentene i 2012-undersøkelsen var det 41 prosent som sa at virksomheten leide inn. Av disse igjen var det mellom 17 og 34 prosent som oppga begrunnelser som ikke synes å falle inn under § 14-12 (1), jamfør § 14-9 (1) a)–e) som viktig begrunnelse for innleie. Blant de tillitsvalgte som oppgir denne typen begrunnelser som viktige, er det heller ikke en stor andel som oppgir at det er inngått avtale med de tillitsvalgte om utvidet adgang til innleie. Blant tillitsvalgte som oppgir at innleie i stor eller svært stor grad brukes istedenfor fast ansatte eller for å dekke et permanent behov for økt grunnbemanning, er det en lav andel (15–20 prosent) som samtidig svarer at arbeidsgiver alltid eller som regel inngår skriftlig avtale, noe som tyder på at regelen om avtale ikke følges i særlig stor grad.

Tallene fra de tillitsvalgte i LO-forbund gir dermed et helt annet inntrykk av andelen brudd når det gjelder innleie av arbeidstakere. Det kan være flere grunner til dette. For det første var spørsmålene i 2012-undersøkelsen ikke stilt for å avdekke antall brudd, og vi klarer ikke ved hjelp av denne undersøkelsen å skille mellom innleie som kun er basert på begrunnelser som ikke er hjemlet i lovverket, og innleie som har både lovlige og ulovlige begrunnelser. I og med at det er arbeidsgiver som beslutter om det skal leies inn arbeidstakere, og som dermed har beslutningsgrunnlaget, er det også naturlig at arbeidsgiver har bedre innsikt i de begrunnelsene som brukes. Samtidig kan arbeidsgivere underrapportere noe, da ikke alle er like komfortable med å oppgi en praksis som er i strid med lovverket. Tallene både fra virksomhetsundersøkelsen og tillitsvalgtpanelet må derfor brukes med forsiktighet.

7.3 Saker som kommer til partene på sentralt nivå

I rapportens kapittel 2 ble det vist til at det er en lang vei fra det enkelte brudd på reglene for bruk av midlertidige ansettelser og innleie i den enkelte virksomhet til saker ender opp i retten (se figur 2.1). Informantene «nær» domstolsystemet gir uttrykk for at det er få saker for domstolene, og det er en rekke ulike forhold som bidrar

til at antallet saker som kommer for retten, helt sikkert er klart lavere enn antallet faktiske brudd på de samme reglene. Slik skal det til dels også være: At konfliktsaker løses før de når retten, gjennom dialog mellom partene involvert i den rettslige konflikten utenom retten, er ikke uttrykk for noe negativt, det er slik norsk rettspleie helst skal fungere. På den andre siden ble det av våre informanter også påpekt at få saker for domstolene i teorien kan ha en negativ signaleffekt ved at praksis oppfattes som lovlig av mangel på saker, samtidig som at grenser ikke blir dratt og utprøvd.

Selv om det er få formelle saker i retten, gir informantene på sentralt nivå uttrykk for å motta mange henvendelser som gjelder råd og veiledning om adgang til å ansette midlertidig eller leie inn fra bemanningsforetak. Slike råd og veiledning er trolig også en medvirkende årsak til at få saker havner for retten. Det overordnede bildet basert på nøkkelinformantenes erfaringer er at antall formelle saker og henvendelser har vært relativt stabilt over tid, samtidig som det gis uttrykk for at det de senere årene har skjedd en opprydding og bevisstgjøring som har virket i positiv retning. Det har videre vært noe variasjon over tid i hvilke typer saker det har vært mest henvendelser om. Mens grunnbemanningsslåren knyttet til spørsmålet om hva en topp i produksjonen innebærer ser ut til å være vedvarende over tid, har den siste tiden sett et økt tilfang av saker som omhandler merarbeidsreglene, tre-/fireårsregelen og, når det gjelder innleie, den skriftlige avtalen som man kan gjøre med tillitsvalgte.

Som vi har vært inne på, skjer det en betydelig «utsiling» fra bunn til topp av pyramiden i Figur 2.1, slik at de sakene som dukker opp på den observerbare overflaten til de sentrale aktørene, langt fra gir et fullstendig bilde av antall brudd. Hvis vi starter i bunnen av pyramiden, vil noen brudd aldri avdekkes ved at arbeidstaker enten ikke har tilstrekkelig kjennskap til sine rettigheter eller velger å ikke hevde sin rett av hensyn til opplevd risiko eller manglende motivasjon for å ta saken videre. Til dette kommer det, som nevnt over, at saker som starter som brudd, ikke registreres av sentrale aktører, fordi de løses i dialog lokalt. Det ble av informantene gitt klart uttrykk for at majoriteten av sakene ble forlikt, noe som kan peke i retning av at håndhevingsmekanismene fungerer etter sin hensikt.

På den andre siden er det grunner til å tro at det finnes sårbare grupper av arbeidstakere. Disse finnes primært i uorganiserte deler av arbeidslivet, og det er tegn til at ulovlige midlertidige ansettelser og innleie varierer mellom ulike bransjer. Sårbarhet ses på som en skala fra organiserte arbeidstakere med ettertraktet kompetanse i bransjer med høy organisasjonsgrad som har god kjennskap til norsk regelverk og arbeidsliv, til uorganiserte og ufaglærte arbeidstakere med lett utskiftelig kompetanse, uten tilstrekkelige språkferdigheter og kjennskap til norsk regelverk og arbeidsliv, gjerne ansatt av useriøse arbeidsgivere i bransjer med lav organisasjonsgrad. For sistnevnte gruppe vil det være større utfordringer knyttet til det å hevde sin rett, og håndhevingsmekanismene vil trolig være mindre hensiktsmessige og effektive.

Referanser

- Alsos, K. & Jensen, R. S. (2013). *Bemanningsbransjens gråsoner*. Oslo: Fafo-rapport 2013:20
- 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
- Andersen, R. K. & Ødegård, A. M. (2017). *Norske bedrifters bruk av og erfaringer med østeuropeisk arbeidskraft*. Oslo: Fafo-notat 2017:10.
- Andersen, R. K., Bråten, M., Eldring, L., Friberg, J. H. & Ødegård, A. M. (2009). *Norske bedrifters bruk av østeuropeisk arbeidskraft*. Oslo: Fafo-rapport 2009:46.
- Andersen, R. K., Nergaard, K. & Ødegård, A. M. (2012). *LOs tillitsvalgtpanel, oktober 2012: Bruk av innleid arbeidskraft*. Oslo: Fafo-notat 2012:12.
- Ellingsen, D., Underthun, A., Wathne, C. T., Grimsmo, A. & Ingelsrud, M. H. (2016). *Jakten på den bærekraftige fleksibiliteten: typologier av ansatte i bemanningsbransjen*. Oslo: Arbeidsforskningsinstituttet. FOU-resultat 08:2016.
- Nergaard, K. (2016). *Tilknytningsformer i norsk arbeidsliv: Nullpunktsanalyse [Contract forms in norwegian work life: Baseline analysis]*. Oslo: Fafo-rapport 2016:07.
- Nergaard, K. (2018). *Tilknytningsformer i norsk arbeidsliv. Sluttrapport*. Oslo: Fafo-rapport 2018:38.
- Nergaard, K. & Stokke, T. Aa. (1996). *Midlertidige ansettelser i norsk arbeidsliv: hvor mange, hvem, hvor og hvorfor?* Oslo: Fafo-rapport 198.
- Nesheim, T. (2017). *Tilknytningsformer for arbeid: Virksomhetsstudien*. Bergen: SNF arbeidsnotat 07/17.
- Øistad, B. S., Jesnes, K., Svalund, J., Oldervoll, J. & Dølvik, J. E. (under arbeid). Den generelle adgangen til midlertidige ansettelser: Hvorfor er den nesten ikke brukt hittil?
- Strøm, M., Simson, K. v. & Østbakken, K. M. (2018). *Midlertidige ansettelser og grupper med svak tilknytning til arbeidslivet*. Oslo: Institutt for samfunnsforskning. Rapport 2018:2
- 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).

Vedlegg 1

Bedriftsundersøkelsen 2017

Undersøkelsen blant virksomheter som benytter østeuropeisk arbeidskraft, ble gjennomført av Respons analyse fra november 2016 til mars 2017. Bruttoutvalget i undersøkelsen er trukket fra bedriftsdatabasen Bizweb etter NACE-kodene 41-43 (bygg og anlegg), 55-56 (overnattings- og serveringsvirksomhet), og noen utvalgte deler av industrien (næringsmiddelindustri (Nace 10, 11), produksjon av metallvarer unntatt maskiner og utstyr (Nace 24, 25), produksjon av maskiner og utstyr til generelt bruk, ikke nevnt annet sted (Nace 28), produksjon av elektriske og optiske produkter (Nace 27), produksjon av transportmidler (Nace 29 og 30), og produksjon av møbler og annen industriproduksjon (Nace 31 og 32). Datainnsamlingen er gjort ved hjelp av telefonintervjuer med HR-/personalansvarlig eller daglig leder.

Tabell V1 viser frafall og oppnådde intervju totalt, og etter bransje. Tabellen viser at svarprosenten for undersøkelsen som helhet (andel intervju) var på 27 prosent, men at den varierte en del mellom bransjene.

Tabell V1 Frafall og antall intervjuer i alt og etter bransje. Undersøkelse blant virksomheter som benytter østeuropeisk arbeidskraft. Prosent. N. 2017.

	I alt	Bygg og anlegg	Hotell og restaurant	Industri
Ubesvart i intervjuperioden	39	42	40	33
Utenfor målgruppen	3	3	5	2
Nekt	31	31	32	30
Andel intervju (svarprosent)	27	25	23	36
Totalt	100	100	100	100
N	11413	5289	3559	2566

Det ble totalt gjennomført 3058 intervjuer i 2017, mens 902 virksomheter benyttet, eller hadde benyttet østeuropeisk arbeidskraft de siste 12 månedene.

Brudd på reglene om adgangen til midlertidig ansettelse og innleie

Det har de siste årene vært rettet oppmerksomhet mot midlertidige ansettelser og innleie av arbeidskraft. I Norge skal arbeidstakere som hovedregel ha fast ansettelse uten tidsbegrensning. Arbeidsmiljøloven åpner likevel for at arbeidsgivere på bestemte vilkår kan ansette eller leie inn arbeidstakere midlertidig. Dette gir rom for tolkning, og Fafo har fått i oppdrag fra Arbeids- og sosialdepartementet å kartlegge om gjeldende system for håndheving sikrer at reglene om midlertidig ansettelse og innleie av arbeidstakere fra bemanningsforetak etterleves. Denne delrapporten ser på i hvilket omfang reglene brytes, gjennom å utvikle og anvende indikatorer.



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

Fafo-rapport 2018:47
ISBN 978-82-324-0487-2
ISSN 2387-6859
Bestillingsnr. 20696