

## Midlertidige ansettelser på generelt grunnlag. En kunnskapsoppsummering

I 2015 ble det åpnet for at virksomheter kunne ansette personer på midlertidig grunnlag, gjennom Arbeidsmiljølovens § 14-9 (1) bokstav f. Noen år senere, i 2022, ble denne lovhjemmelen opphevet etter forslag fra regjeringen Gahr Støre. På oppdrag fra Parat har Fafo i dette faktaflaket oppsummert kunnskapen om hva disse endringene betyr.

### Bakgrunn

Etter valgseieren i 2013 ønsket Solberg I-regjeringen å gjøre det enklere for arbeidsgivere å benytte midlertidige ansettelser, ved å åpne for en generell adgang til å bruke midlertidige ansettelser uten at dette var begrunnet i et midlertidig behov. Lovendringen skulle ifølge regjeringen gi arbeidsgivere økt fleksibilitet, og redusere deres risiko ved nyansettelser. I tillegg ble det vektlagt at den ville komme grupper som i større grad står utenfor arbeidslivet til gode. Det ble her vist til unge, innvandrere eller personer med nedsatt funksjonsevne – grupper som kan ha hull i CV-en (Prop. 39 L, (2014–2015)). Da Solberg I-regjeringen fremmet forslaget om adgang til generelle midlertidige ansettelser i 2014, førte forslaget til omfattende faglige og politiske protester. Disse kulminerte i en politisk streik initiert av YS, LO og Unio i januar 2015. Også faginstanser som Arbeidstilsynet, Statens arbeidsmiljøinstitutt, Petroleumsstilsynet, Likestillings- og diskrimineringsombudet og organisasjoner som Funksjonshemmedes fellesorganisasjon argumenterte mot (sider ved) lovendringen.

Adgangen til bruk av midlertidige ansettelser i Norge reguleres i arbeidsmiljøloven (AML) §14-9. Den fastslår at «arbeidstaker skal ansettes fast», før det listes opp en rekke unntak fra hovedregelen. Unntakene er de som åpner for midlertidige ansettelser. Regjeringen Solberg, med støtte fra Venstre og Kristelig folkeparti, endret AMLs bestemmelser med virkning fra 1. juli 2015 ved at bokstaven f ble lagt til daværende § 14-9 (1) (se boks).

**Nytt regelverk fra 1. juli 2015.** Midlertidig ansettelse på generelle vilkår kan avtales f) for en periode på inntil 12 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.

Unntakene fra hovedregelen om faste ansettelser (§14-9 (1) bokstav a–e) måtte før 1. juli 2015 knyttes til et midlertidig eller ekstraordinært behov. Adgangen til generelle midlertidige ansettelser (§14-9 (1) bokstav f) innebar at arbeidsgivere kunne ansette midlertidig i tolv måneder uten noe slikt behov.

For å hindre misbruk, ble det gjennom Stortingsbehandlingen utformet noen viktige begrensninger på bruken av den nye regelen, omtalt som «karantenebestemmelsen» og «kvotebestemmelsen». Karantenebestemmelsen innebar at dersom en ansettelse med grunnlag i bokstav f ble avsluttet uten at vedkommende ble ansatt fast, skulle virksomheten illegges en tolv måneders karanteneperiode for slike ansettelser til samme og likeartede arbeidsoppgaver. Kvotebestemmelsen innebar at arbeidsgivere maksimalt kunne ha 15 prosent av arbeidsstokken ansatt med grunnlag i bokstav f. Virksomheter med under 15 ansatte kunne ha én arbeidstaker ansatt på dette grunnlaget.

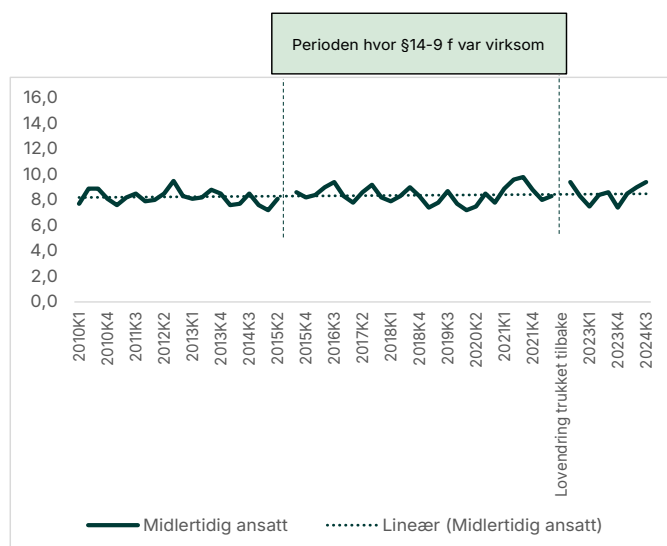
Arbeidstilsynet kunne føre tilsyn med at arbeidsgiverne overholdt kvotebestemmelsen, og kunne gi pålegg ved brudd på bestemmelsen.

<sup>1</sup> Det ble også gjort noen andre mindre endringer rundt §14-9 i AML. Disse endringene er ikke vesentlige i denne sammenhengen.

I 2021 foreslo Fougner-utvalget, som var utnevnt for å se på tilknytningsformer og virksomhetsorganisering i fremtidens norske arbeidsliv, at den generelle adgangen til midlertidige ansettelser skulle oppheves (NOU, 2021: 9). Dette ble fulgt opp. 1. juli 2022 opphevet Stortinget bestemmelsen etter forslag fra Støre-regjeringen, og med støtte fra SV, Rødt og MDG. Det innebærer at loven etter det tidspunktet i hovedsak er slik den var før 1. juli 2015.

Lovendringen i 2015 og opphevelsen i 2022 synes å ha hatt begrenset betydning. Ifølge Arbeidskraftundersøkelsen (AKU) var andelen midlertidig ansatte totalt sett, uavhengig av årsaken til den midlertidige ansettelsen, på samme nivå i perioden tredje kvartal 2015 til tredje kvartal 2020 som før og etter denne perioden.

Figur 1. Andel midlertidig ansatte. 1. kvartal 2010 til 3. kvartal 2024. 15–74 år.



Kilde: AKU, SSB.

### Forskning om lovendringen

Det er virksomhetene som ansetter, og det er dem lovendringen først og fremst skal påvirke. Studier blant arbeidsgivere i etterkant av lovendringen viser at arbeidsgivere, uansett sektor, i liten grad tok i bruk bokstav f (Alsos et al., 2017; Nesheim, 2017). I en spørreundersøkelse blant virksomheter foretatt ett år etter lovendringen, svarte hoveddelen av virksomhetene (54 prosent) at de ikke hadde behov for økt bemanning, eller at de fikk dekket økt bemanningsbehov på andre måter (Nesheim, 2017, s. 23). I en undersøkelse med identiske spørsmål til

enhetsledere i kommunal sektor fant Alsos et al. (2017, s. 28–29) at over halvparten også der mente lovendringen ikke betydde noe for deres enhet.

Disse funnene, og figuren over, tyder på at lovendringen ikke hadde noen betydning for den samlede bruken av midlertidige ansettelser. Imidlertid er det mulig å tenke seg at lovendringen likevel hadde en viss betydning for noen av formålene med den, for eksempel ved at den gjorde det enklere å ansette personer fra noen av gruppene regjeringen Solberg I mente ville dra nytte av lovendringen.

I etterkant av 2015-endringen ble det gjennomført flere studier som så på konsekvensene av lovendringen generelt, og for gruppene den spesielt skulle hjelpe inn i arbeid. Studiene benytter tall for midlertidige ansettelser totalt. Tall fra AKU om sysselsetting blant funksjonshemmede viste at andelen midlertidig ansatte blant personer med nedsatt funksjonsevne lå på samme nivå tre år før og etter reformen (Øistad et al., 2019). AKU viste videre at heller ikke andelen midlertidig ansatte innvandrere ble signifikant endret (Øistad et al., 2019). Nergaard (2018) så også nærmere på endringene og fant ingen vesentlige tegn til endring i andelen midlertidige stillinger.

Et sentralt moment ved midlertidige ansettelser er om de fungerer som et springbrett for den ansatte til fast ansettelse. Generelt beveger en stor andel av de midlertidige seg over i fast ansettelse, og det skjer relativt raskt (Nergaard, 2018; Svalund & Nielsen, 2017). Nergaard (2018) undersøkte om sannsynligheten for å bevege seg fra midlertidig til fast jobb i løpet av en periode ble endret i perioden 2012–2014 til 2017, og fant ingen forskjell.

Innvandrere og andre svakere grupper beveger seg i mindre grad enn andre over fra midlertidig til fast stilling (Strøm & Simson, 2020; Svalund & Berglund, 2018). To forskningsbidrag har sett på om dette endret seg i perioden hvor det fantes en generell adgang til midlertidig ansettelse. Strøm et al. (2018) undersøkte om lovendringen ga utsatte grupper – innvandrere, personer med nedsatt funksjonsevne og unge med kort utdanning – bedre muligheter for en overgang fra midlertidig til fast arbeidskontrakt. Nergaard og Svalund (2023) undersøkte på lignende vis sannsynligheten for å bevege seg fra

midlertidig til fast ansettelse blant yngre arbeidstakere uten fullført utdanning eller med ukjent utdanning, og yngre arbeidstakere med fullført videregående utdanning eller mer, på to tidspunkt før reformen, og etter reformen, i 2016/2017. Ingen av disse analysene tyder på at lovendringen påvirket sannsynligheten for at en midlertidig stilling fungerer som et springbrett for disse gruppene.

Forskningen på arbeidsgiveres bruk og forståelse av den nye regelen forteller også en del om hvorfor den nye adgangen ikke ble brukt i noe særlig omfang. Øistad et al. (2019, s. 128–129) gjennomførte intervjuer med arbeidsgivere i en rekke bransjer, og i studien pekes det på tre viktige grunner til at lovendringen ikke førte til endringer i bruk av midlertidige stillinger. Disse årsakene spilte dels sammen når virksomhetene vurderte bruk av f-en. For det første opplevde en stor andel av arbeidsgiverne at hjemlene for bruk av midlertidige stillinger som fantes før 2015 var tilstrekkelig fleksible. De klarte seg bra med de mulighetene som eksisterte. Dette gjaldt på tvers av bransjer. For det andre fant de at virksomheter var bekymret for risikoen for å gjøre noe feil når det gjaldt karantene og kvotebestemmelsene. Arbeidsgiverne vurderte karantene- og kvotereglene som kompliserte, og opplevde at det krevde mye ressurser å ha oversikt, særlig i store virksomheter med mange underliggende enheter (se også Alsos et al., 2017; Øistad et al., 2019, s. 131). For det tredje: normativ motstand mot bruk av f-en. Det var stor strid rundt de nye reglene etter at de ble innført, og en rekke kommuner, deriblant store kommuner som Oslo og Trondheim, fattet politiske vedtak om at kommunen som arbeidsgiver ikke skulle bruke bokstav f. Fagforeninger var i en del tilfeller også skeptiske, og Øistad et al. (2019) sin undersøkelse pekte på at den normative motstanden fra lokalsamfunn og fagforeninger var viktig for enkelte arbeidsgiverne.

### **Begrunnelser for og konsekvenser av å oppheve muligheten for generelle midlertidige stillinger**

Støre-regjeringen begrunnet opphevelsen av bokstav f med at de ønsket at adgangen til midlertidig ansettelse skal begrenses mest mulig til situasjoner der det er et særlig og tidsavgrenset behov, at midlertidige ansettelser gir utrygghet for den enkelte med hensyn til fremtidig arbeidssituasjon og inntekt, og at de bidrar til økte forskjeller både i arbeidslivet og samfunnet (Prop. 35 L.,

(2021–2022)).

Det foreligger ikke forskning som ser nærmere på virkningen av å oppheve bestemmelsen. Rettstilstanden er nå tilbake til det den var før 2015, og det foreligger mye forskning fra årene før 2015. Videre, ettersom mulighetene i svært liten grad ble benyttet, er det liten grunn til å anta at det hadde noen betydning at muligheten ble fjernet.

### **Veien videre**

Et annet spørsmål er om en gjeninnføring av en generell adgang til midlertidig ansettelse vil ha en effekt. En stor andel av virksomhetene opplevde i 2017 at reglene uten adgangen til generelle midlertidige ansettelser var tilstrekkelig fleksible, og så ikke behov for regelen som ble innført (Nesheim, 2017; Øistad et al., 2019). Samtidig viser forskningen at begrensningene som ble laget gjennom karantene- og kvotebestemmelsen sannsynligvis var så kompliserte at de bidro til at en del virksomheter ikke tok sjansen på å prøve ut den nye regelen. Det er vanskelig å si om regelen i en annen utforming ville vært mer brukt. Med strengt vern for fast ansatte og et arbeidslivsregime med sterke fellestrekk med det norske, er erfaringene fra Sverige særlig relevante for studier av utviklingen i Norge. Under den høye arbeidsledigheten etter 90-tallskrisen liberaliserte Sverige reglene for midlertidige stillinger i 1997 – med ytterligere lempninger i 2003 og 2007 – slik at reglene der er svært liberale i OECD-sammenheng. Endringen i 1997 åpnet for generelle midlertidige stillinger (överenskommen visstidsanställning) med opptil tolv måneders varighet for samme arbeidstaker i løpet av tre år. Det ble satt et tak på fem slike kontrakter per virksomhet på samme tid. Samtidig ble det åpnet for at fagforeninger lokalt kunne avtale mer liberale regler for bruk av midlertidige kontrakter med arbeidsgiver. Før regelendringene, og i tiden etter, økte andelen midlertidige ansettelser kraftig i Sverige, og økningen kom samtidig med høy arbeidsledighet. Generelle midlertidige kontrakter var ifølge en partssammensatt gruppe som fulgte opp denne lovendringen på slutten av 1990-tallet lite brukt (SKr., (1999/2000)). Taket på fem generelle midlertidige kontrakter per virksomhet ble fjernet i 2007, men andelen midlertidig ansatte ikke gikk opp i etterkant av at begrensningen ble fjernet.

Holmlund og Storrie (2002, s. F261) analyserte den kraftige veksten i bruk av midlertidige kontrakter i Sverige gjennom 1990-tallet, og de konkluderte med at den økte bruken i hovedsak skyldes at fagforeninger avtalte mer liberal regulering lokalt i nedgangstiden den gang, og *ikke* at det ble åpnet for generelle midlertidige stillinger.

En viktig grunn til den sterke veksten i bruk av midlertidige ansettelser der var altså ikke kun lovendringen i seg selv, men fremforhandlede, mer liberale vilkår for midlertidige ansettelser i tariffavtalene. Mens det i Norge har vært lav arbeidsledighet lenge, var det høy ledighet over en lengre periode i Sverige. Det førte til at fagforeningene under den etterfølgende oppgangen tillot midlertidige ansettelser i større grad enn før.

## Referanser

- 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. Fafo-rapport 2017:26.
- Holmlund, B. & Storrie, D. (2002). Temporary Work in Turbulent Times: The Swedish Experience. *The Economic Journal*, 112(480), F245-F269. <http://www.jstor.org/stable/798374>
- Nergaard, K. (2018). Tilknytningsformer i norsk arbeidsliv. Sluttrapport. Fafo: Fafo-rapport 2018:38.
- Nergaard, K. & Svalund, J. (2023). Midlertidige ansettelser og innleie som kilde til ulikhet. I T. Fløtten, H. C. Kavli & S. Trygstad (Red.), *Ulikhetens drivere og dilemmaer* (s. 54-73). Universitetsforlaget.
- Nesheim, T. (2017). Tilknytningsformer for arbeid: Virksomhetsstudien. SNF arbeidsnotat 07/17.
- NOU. (2021: 9). Den norske modellen og fremtidens arbeidsliv: Utredning om tilknytningsformer og virksomhetsorganisering. Arbeids og sosialdepartementet. Departementenes sikkerhets- og serviceorganisasjon: Teknisk redaksjon.
- Prop. 35 L. ((2021-2022)). Proposisjon til Stortinget (forslag til lovvedtak): Endringer i arbeidsmiljøloven (midlertidig ansettelse). A. o. sosialdepartementet. Arbeids og sosialdepartementet.
- Prop. 39 L. ((2014-2015)). Endringer i arbeidsmiljøloven og sosialtjenesteloven (adgang til midlertidig ansettelse mv. og vilkår om aktivitet for stønad til livsopphold). A.-o. sosialdepartementet.
- SKR. ((1999/2000)). Regeringens skrivelse 1999/2000:146, Anstillingsformen överenskommen visstidsanställning. Näringsdepartementet.
- Strøm, M. & Simson Kristine, v. (2020). Atypisk arbeid i Norge, 1995-2018 – Omfang, arbeidstakervelferd og overgangsra-ter. Institutt for samfunnsforskning, Rapport 2020: 12.
- Strøm, M., Simson, K. V. & Østbakken, K. M. (2018). Midlertidige ansettelser og grupper med svak tilknytning til arbeidslivet. Institutt for samfunnsforskning. Rapport 2018:2.
- Svalund, J. & Berglund, T. (2018). Fixed-term employment in Norway and Sweden: A pathway to labour market marginalization? *European Journal of Industrial Relations*, 24(3), 261-277. <https://doi.org/10.1177/0959680117740777>
- Svalund, J. & Nielsen, R. (2017). Midlertidig ansettelse i Norge – en vei inn i en stabil arbeidsmarkedsposisjon? *Søkelys på arbeidslivet*, 33(1-2), 44-62. <https://doi.org/https://doi.org/10.18261/issn.1504-7989.2017-01-02-03>
- Øistad, B. S., Svalund, J., Dølvik, J. E. & Jesnes, K. (2019). Liberalisering av reglene for midlertidige ansettelser: Hvorfor har virkningene uteblitt? *Søkelys på arbeidslivet*, 36(3), 120-138. <https://doi.org/10.18261/issn.1504-7989-2019-03-02>

I 2015 ble det åpnet for at virksomheter kunne ansette personer på midlertidig grunnlag, gjennom Arbeidsmiljølovens § 14-9 (1) bokstav f. Noen år senere, i 2022, ble denne lov hjemmelen opphevet etter forslag fra regjeringen Gahr Støre. På oppdrag fra Parat har Fafo i dette faktaflaket oppsummert kunnskapen om hva disse endringene betyr.

**Jørgen Svalund** er forsker ved Fafo.