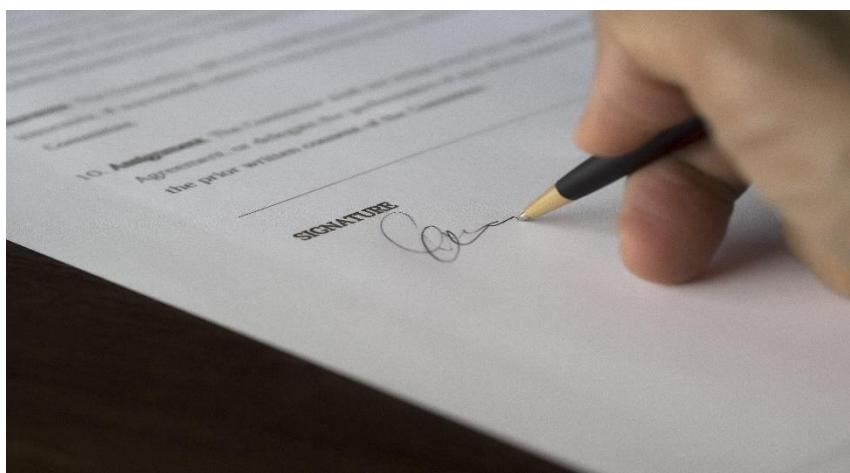




Sturla Sollid Simonsen

Lovendringer innen midlertidig arbeidskraft:

Strategisk påvirkning og forventede konsekvenser



Masteroppgave i MOAS 5900 – Vår 2023

OsloMet – storbyuniversitetet

Handelshøyskolen

Fakultet for samfunnsvitenskap

Antall ord: 17476

Forord

Jeg vil først uttrekke en stor takk til veilederen min Åge Johnsen som har vært tydelig og presis i sin støtte. Veiledningen har gjort at jeg har kunnet fokusere godt på det jeg var interessert i. Takk til Helene og Benjamin som var gode sparringspartnere og venner under perioden. Til sist vil jeg uttrykke mye takknemlighet til min forlovede som har vært støttende gjennom hele perioden, og gitt meg den roen jeg trengte til å fullføre masteroppgaven.

Sammendrag

Masteroppgaven har undersøkt hvordan næringslivet tilpasser seg to av lovendringene i Arbeidsmiljøloven som trådte i kraft 1. april 2023. Disse lovendringene var opphevelsen av «midlertidig karakter» som lovlig grunnlag for innleie fra bemanningsforetak, samt lovfesting av grensen mellom entrepris og innleie. For å undersøke denne tematikken har jeg utført en systematisk dokumentanalyse av høringsvarene og proposisjonen som førte til lovvedtaket. Jeg har kombinert politisk og økonomisk teori med juridisk litteratur for å tolke resultatene av undersøkelsen og derav kunnet svart på problemstillingen:

«Hvordan påvirkes næringslivet av lovendringene i adgangene til innleie, og i hvilken grad oppnås de politiske målene til Regjeringen av disse endringene?»

Det fremkom fra denne undersøkelsen at proposisjonen hadde en situasjonsbeskrivelse som ikke anså fast ansatte i bemanningsselskap som fast ansatte, selv om de er det ifølge Arbeidsmiljøloven. Kunnskapsgrunnlaget var delvis utdatert, og hele proposisjonen burde muligens ventet til det forelå mer statistikk og forskning på området med data fra etter lovendringene som trådte i kraft 2019. Likevel så treffer lovfesting av grensen mellom entrepris og innleie godt. Lovfestingen vil, basert på høringsvarene og analysen, ikke ha særlig konsekvenser for seriøse aktører i de fleste bransjer.

Næringslivet påvirkes mye av den generelle innstramningen og spesielt små og mellomstore bedrifter. Åpenbart vil bemanningsbransjen også svekkes i stor grad, men muligens svekkes også arbeidstakerne relatert til bransjen sine rettigheter. Hvis arbeidsformidling blir alternativet til ansettelse hos bemanningsforetak i stedet for fast ansettelser i produksjonsbedrifter, så vil lovendringen ha fungert mot sin ønskede effekt.

Innleie fra produksjonsbedrifter, etter Arbeidsmiljøloven § 14-13, skal fra departementets side bli en av de viktigste adgangene til arbeidskraft for å møte midlertidige behov. Likevel er dette området lite regulert, ikke overvåket og ikke omfattet av likebehandlingsprinsippet. Derav kan en konsekvens av lovendringen bli

at virksomheter organiserer seg annerledes, men det er ikke sikkert at en slik omstrukturering vil gagne arbeidstakerne.

Summary

The master's thesis has investigated how the business sector is adapting to two amendments in the Working Environment Act that came into effect on April 1st, 2023. These amendments involved the repeal of "temporary character" as a legal basis for hiring from staffing agencies, as well as the legal definition of the boundary between subcontracting and hiring. To examine this issue, I conducted a systematic document analysis of the consultation responses and the proposition that led to the legislation. The study combined political and economic theory with legal literature to interpret the results and answer the research question:

"How does the business sector respond to the changes in the access to hiring, and to what extent do these changes achieve the government's political goals?"

The study found that the proposition had a situational description that did not regard permanent employees in staffing companies as permanent employees, even though they are according to the Working Environment Act. The knowledge base was partly outdated, and the entire proposition may have needed to wait for more statistics and research on the topic with data from after the legislative changes that came into effect in 2019. Nevertheless, the legal definition of the boundary between subcontracting and hiring is well-targeted, according to the consultation responses and analysis. The definition will not have significant consequences for serious actors in most industries.

The business sector is heavily influenced by the general tightening, especially small and medium-sized enterprises. Obviously, the staffing industry will also be weakened to a great extent, but workers related to the industry may also lose their rights. If job placement becomes the alternative to employment at staffing agencies rather than permanent employment in production companies, then the legislative change will work against its intended effect.

Subcontracting from production companies, according to section 14-13 of the Working Environment Act, is expected to be one of the most important ways to meet temporary needs for labour according to the government. However, this area is poorly regulated, not monitored, and not subject to the principle of equal treatment.

A possible consequence of the legislative change may be that companies will organize themselves differently, but workers may not necessarily gain from such restructuring.

Innholdsfortegnelse

Forord	1
Sammendrag	2
Summary	3
Innholdsfortegnelse	1
Figurer:	2
Tabeller:	3
Innledning	4
Problemstilling og forskningsspørsmål	7
Avgrensninger	8
Bakgrunn og begreper	9
Grunnbemanningslæren, likebehandlingsprinsippet og arbeidsformidling	10
Regjeringens mål	12
Lovendringenes innhold	12
Midlertidig karakter	14
Entreprise og innleie	15
Resterende adganger til midlertidig arbeidskraft	17
Fagforening	18
Produksjonsbedrift	20
Direkte ansettelser	20
Teori	21
Styringsverktøyverktøy	21
Transaksjonskostnadsteori (TKT)	22
Strategiske responser	25
Metode	30
Datagrunnlag	32
Koding	34

Analyse.....	39
Tilpasningsevne.....	39
Næringsgrunnlaget.....	41
Konkurransesevne	42
Arbeidstakers rettigheter	44
Generelle trekk	46
Drøfting.....	47
Hvordan er relasjonen mellom forventede konsekvenser og strategisk påvirkning i høringssvarene?	47
Hvordan oppnår lovendringene de politiske målene?	48
Grensen mellom innleie og entrepris	49
Fagforening	51
Hvilke konsekvenser har de resterende lovlige adgangene for næringslivet?	52
Produksjonsbedrift adgangen.....	52
Hva er det akseptable nivået av innleie?	53
Adgangen midlertidig karakter oppheves	54
Arbeidsformidling.....	56
Kunnskapsgrunnlaget i proposisjonen.....	56
Konklusjoner.....	61
Svakheter	64
Videre forskning	65
Litteratur.....	66
Vedlegg – Høringssvar referert til i oppgaven	70
Figurer:	
Figur 1 Innleie fra bemanningsforetak.....	19
Figur 2 Organiseringsgrad etter størrelse på foretak (Strøm & Wentzel, 2022, s. 57)	56

Tabeller:

Tabell 1 Antall påvirkningskoder	34
Tabell 2 Antall adgang til arbeidskraftskoder	35
Tabell 3 Påvirkningskoder overlapp med adganger til arbeidskraftskoder	37

Innledning

Masteroppgaven har undersøkt hvordan næringslivet tilpasser seg to av lovendringene i Arbeidsmiljøloven (AML) som trådte i kraft 1. april 2023. Oppgaven ser på hvordan virkninger av offentlig politikk (Howlet, 2019), nærmere bestemt hvordan næringslivet påvirkes ved politisk endring. Jeg har kombinert politisk og økonomisk teori med juridisk litteratur for å tolke resultatene av undersøkelsen og derav kunnet svart på problemstillingen:

«Hvordan påvirkes næringslivet av lovendringene i adgangene til innleie, og i hvilken grad oppnås de politiske målene til Regjeringen av disse endringene?»

Proposisjonen som førte til lovendringene og høringssvarene som ble mottatt, er datagrunnlaget. Arbeids- og inkluderingsdepartementet (departementet herfra) fremlegger ulike mål som ønskes oppnådd med lovendringene, og disse målene er relevante for kartlegging av hvordan næringslivet påvirkes av lovendringen.

Lovendringene i Arbeidsmiljøloven innskrenker innleie fra bemanningsbransjen, og lovfester en definisjon på grensen mellom innleie og entreprise. Grunnen til at jeg har valgt å skrive om dette er at innholdet i lovendringene vekker oppsikt fra mange hold, lovendringer som politisk virkemiddel er spennende, og det er viktig å få en god forståelse av hvordan markante lovendringer påvirker samfunnet, for eksempel næringslivet. Lovendringene i sin helhet vil påvirke næringslivet i årene fremover og ha betydning for hvordan ulike aktører samhandler og organiserer midlertidig arbeidskraft. Av disse grunnene er det viktig for samfunnet å forstå utfordringene, løsningene og tilpasningene som gjøres på bakgrunn av lovendringene. Denne oppgaven har til hensikt å bidra til dypere forståelse for situasjonen næringslivet nå står ovenfor.

Det er nevneverdig at lovendringene i proposisjonen har blitt rapportert til ESA (EFTA Surveillance Authority), og EU-overvåkningsorganet har krevd at departementet svarer på femten skarpe spørsmål med underbyggende dokumentasjon (Eivind Arntsen & Nicolay Skarning, 2023). Om departementet ikke kan gi tilstrekkelig begrunnelse og dokumentasjon, så kan EU-retten i prinsippet overstyre og opphøre lovendringene. At saken vurderes av ESA viser hvor dagsaktuelt

temaet er. I høringssvarene som her ble analysert uttrykte mange tydelig at kunnskapsgrunnlaget var svakt.

Denne oppgaven har til hensikt å analysere hvordan bransjene tilpasser seg de inngrepene lovendringene med bakgrunn i de strategiske responsene avgitt i høringssvar til høringsnotat. I samspill med høringssvarene så brukes proposisjonen som departementet utarbeidet etter å ha fått høringssvarene, som analytisk sammenligning. Her vil den forventede tilpasningen også ses opp mot de ønskede målene Regjeringen har med proposisjonen. Samtidig vil den juridiske konteksten til lovendringene spille en viktig rolle for å kartlegge skillet mellom hva som blir forventet tilpasning, og strategisk påvirkning fra organisasjoner. I sin essens vil oppgaven illustrere lovendring som politisk verktøy i en arbeidsrettslig kontekst.

Bemanningsbransjen fungerer som en fleksibel tilgang på arbeidskraft som ikke krever like mye administrative kostnader som direkte ansettelse. Bruk av bemanningsforetak har vært en enkel måte for bedrifter å få unna arbeidstopper med forutsigbare investeringer i arbeidskraft. Det meste av bemanning som har foregått har sin lovhjemmel i unntaket fra hovedregelen i AML § 14-9 (2) a: «Når arbeidet er av midlertidig karakter». Den meste sentrale lovendringen har fjernet bemanningsbransjens adgang til å bruke «midlertidig karakter» adgangen som lovhjemmel for utleie (*Lovvedtak 27 (2022-2023) - stortinget.no*).

Den andre aktuelle lovendringen er en lovfestet definisjon av grensen mellom innleie og entrepris. En entrepris er en leveranse av et produkt eller tjeneste som er klart avgrenset og ofte skiller seg fra hovedaktiviteten, f.eks. kantine eller vaktjenester (NOU 2021: 9, 2021, s. 76–77). Entreprisen skiller seg fra innleie hovedsakelig ved at oppdragsgiveren hverken er ansvarlig for resultatet som leveres eller ledelsen av det. Definisjonen har tidligere kun fantes i rettspraksis, men har nå blitt lovfestet med utgangspunkt i forslag fra Fougner-utvalget (NOU 2021: 9). Forslaget til Fougner-utvalget avviker noe fra forrige relevante høyesterettsdom, Norwegian-dommen, og selve lovfestingen av definisjonen kan ha stor betydning i seg selv, jf. *HR-2018-2371-A*.

Den lovfestede definisjonen vil trolig bidra til å minske mengden uønskede tilknytningsformer som ville kommet i konsekvens av den generelle innstramningen på midlertidig karakter. Likevel så vil lovlige tilknytningsformer som er alternativer til innleie fra bemanningsforetak, nødvendigvis ikke gi bedre rettigheter til arbeidstakere eller styrke trepartssamarbeidet. Lovfestingen av entrepriser er likevel viktig for at den generelle innstramningen ikke skulle føre til at bemanningsforetak omstrukturerte seg til «bemanningsentrepriser» i stedet for utleie.

I praksis vil endringene innskrenke handlefriheten slik at bemanningsselskap har nesten kun adgang til å leie ut begrunnet i vikariater, altså i stedet for en annen ansatt arbeidstaker, jf. AML § 14-9 (2) b. Dette øker ikke arbeidskraften hos innleier, men stabiliserer den. Den gjenværende adgangen til innleie fra bemanningsforetak blir derfor gjennom AML § 14-12 (2), som sier at det kan avtales tidsbegrenset innleie når tillitsvalgte fra fagforeninger som innehar innstillingsrett er enige i dette. Det vil gjøre at både innleiende bedrift og bemanningsforetak er avhengig av samarbeid og avtale med tillitsvalgte for å kunne leie inn til sesong og arbeidstopper.

Proposisjonen fra Arbeids- og inkluderingsdepartementet oppleves som manglende i tilstandsbeskrivelsen og utredningen om konsekvensene for arbeidslivet. I et forsøk på å begrense bemanningsbransjens rolle og omfang, så utsetter lovendringene ulike næringer for høy risiko. Midlertidige tilknytningsformer endres, men oppnåelsen av ønsket effekt er usikkert. Proposisjonen som ledet til lovvedtaket, trekker inn innspill fra høringssvarene til høringsnotatet. Likevel oppleves det ikke som departementet har ønsket å utrede bekymringene som fremkommer i høringssvarene. Det beskrives svært kort at det blir konsekvenser for ulike aktører, men det tas ikke stilling til utfordringene næringslivet står ovenfor i særlig grad.

Problemstilling og forskningsspørsmål

Denne oppgaven har følgende problemstilling:

Hvordan påvirkes næringslivet av lovendringene i adgangene til innleie, og i hvilken grad oppnås de politiske målene til Regjeringen av disse endringene?

For å svare på problemstillingen, stiller oppgaven flere forskningsspørsmål.

Forskingsspørsmål 1:

Hva er de aktuelle resterende lovlige adgangene på midlertidig arbeidskraft og hvilke forventede konsekvenser har disse for næringslivet?

Forskingsspørsmål 2:

Hvordan er relasjonen mellom forventede konsekvenser og strategisk påvirkning i høringssvarene?

Forskingsspørsmål 3:

På hvilke områder bidrar lovendringene til å oppnå de politiske målene og hva er de utilsiktede konsekvensene?

Videre vil det utforskes de resterende adgangene virksomhetene har til disposisjon til å håndtere behov for økt midlertidig arbeidskraft. Herunder vil hovedfokuset være på fire ulike adganger til midlertidig arbeidskraft. Disse adgangene vil være de viktigste å ta utgangspunkt i, for å vurdere hvordan virksomhetene kan tilpasse seg den generelle lovendringen. Det overordnede teoretiske rammeverket som skal brukes for å analysere tilpasningen er institusjonell organisasjonsteori om hvordan organisasjoner kan tilpasse seg strategisk til endringer i omgivelsene (Oliver, 1991). Hensikten med å bruke denne teorien er at den tar for seg hvordan virksomheter responderer på blant annet lovendringer (Oliver, 1991, s. 147).

Transaksjonskostnadsteori (Williamson, 1979, 1991) blir relevant for forståelsen av hvordan lovendringene manifesterer seg som økonomiske utfordringer i næringslivet i form av endret organisatorisk handlingsrom.

Avgrensninger

Oppgaven vil ikke gå i dybden på problematikk av oppdragstakere eller frilansere. Det vil være problemstillinger for samarbeid i næringslivet med aktører under disse kategoriene. Ansettelse av oppdragstakere, eller selvstendig næringsdrivende, er en mulig utnyttelse av arbeidstakere. I rettspraksis har det blitt gjeldende at hvis oppdragstakeren i praksis er en arbeidstaker, så skal de omfattes av AML. Det er derfor lite trolig at virksomheter vil begynne aktivt å unnvike arbeidsgiveransvaret på denne måten.

Bruk av bemanningsforetak eller direkte ansettelse med lovhjemmel AML § 14-9 (2) b (vikar) problematiseres ikke pga. det ikke kan brukes for å øke den tilgjengelige arbeidskraften. Adgangen dekker kun inn et tap på arbeidskraft som er grunnet f.eks. permisjon eller sykdom.

Unntaksforskriftene til lovendringene vil nevnes som relevant kontekst, men ikke utdypes opp mot oppgavens problemstilling. Samme gjelder for byggebransjens forbud mot innleie gjennom bemanningsforetak (*Forskrift om endring i forskrift om innleie fra bemanningsforetak - I - Lovdata*). Problemstillinger hvor eksempler fra byggebransjen trekkes inn omhandler ikke de spesifikke utfordringene som byggebransjen i Oslo og Viken vil møte på. De baseres på de generelle utfordringene knyttet til lovendringene som oppgaven baserer seg på. Problemstillingene knyttet til totalforbudet vil kunne være en egen oppgave, og det ses hensiktsmessig å skille dem helt ut for at de overlappende tematikkene ikke skal bli forvirrende.

Oppgaven behandler ikke EU-rettslige juridiske problemstillinger.

Bakgrunn og begreper

Bakgrunnen for oppgaven er de nye innstrammingene i innleie- og bemanningsbransjen. De nye reglene trådte i kraft som lovendringer og forskrifter den 1. april 2023. Endringene som skal diskuteres her er endringer som ble vedtatt på bakgrunn av Prop 131 L (2021-2022), og vil herfra fortløpende omtales som «proposisjonen». Datagrunnlaget i oppgaven er proposisjonen og hørings svarene som ble sendt til høringsnotatet, hvorfra proposisjonen ble utarbeidet.

De to lovendringene som oppgaven fokuserer på som kommer fra proposisjonen er:

§ 14-12 første ledd lyder:

- (1) Innleie av arbeidstaker fra virksomhet som har til formål å drive utleie, er tillatt i samme utstrekning som det kan avtales midlertidig ansettelse etter § 14-9 andre ledd bokstav b til e. (*Lovvedtak 27 (2022-2023) - stortinget.no*)

Endringen her er at det ikke lenger er 14-9 andre ledd bokstav a til e. I 14-9 (2) a: «når arbeidet er av midlertidig karakter» er en av de mest brukte unntakene fra hovedregelen om fast ansettelse 14-9 (1). Lovendringen om at bemanningsbransjen ikke lenger kan benytte seg av dette unntaket er en stor endring i og med at de fleste innleie situasjoner begrunnes i dette unntaket.

Den andre lovendringen:

§ 14-12 nytt femte ledd lyder:

- (5) Ved vurderingen av om en oppdragsavtale mellom to virksomheter innebærer innleie, skal det særlig legges vekt på om oppdragsgiver har ledelsen av arbeidet og ansvar for resultatet. Andre relevante forhold er blant annet om det i hovedsak skal leveres arbeidskraft, om arbeidet skjer i nær tilknytning til oppdragsgivers virksomhet, om arbeidet dekker et vedvarende arbeidskraftbehov hos oppdragsgiver og om arbeidet skjer innenfor oppdragsgivers kjerne- eller hovedaktivitet. (Prop. 131 L (2021–2022), s. 69) (*Lovvedtak 27 (2022-2023) - stortinget.no*)

Det er flere poenger å presisere rundt denne lovendringen, men for det første eksisterte det bare en enkel definisjon på innleie, jf. arbeidsmarkedsloven § 27. Definisjonen på grensen mellom innleie og entreprise fremkom, før lovendringen ble iverksatt, fra rettspraksis i kombinasjon med definisjonen på innleie. Den essensielle delen av den nye lovfestede definisjonen er at den definerer grensen mellom innleie og entreprise. Det vil ikke si en definisjon på innleie eller entreprise enkeltvis.

Det som blir relevant å diskutere i tillegg med lovendringene, er de resterende adgangene til arbeidskraft. Adganger som «innleie gjennom produksjonsbedrift», jf. AML § 14-13, og «innleie fra bemanningsselskap etter avtale med tillitsvalgte», jf. AML § 14-12 (2), blir av stor relevans. At disse adgangene vil bli brukt mer er en naturlig konsekvens av at de mest vanlige adgangene ikke kan anvendes lenger. Disse to adgangene i kombinasjon med direkte ansettelser vil være de aktuelle adgangene for diskusjon, utover det som omfattes av de aktuelle lovendringene.

Grunnbemanningslæren, likebehandlingsprinsippet og arbeidsformidling

Grunnbemanningslæren fremkommer fra rettspraksis og går i hovedsak ut på at et selskap ikke skal ha en vedvarende lav grunnbemanning. Grunnbemanningslæren har tre vilkår som ved samlet oppfyllelse gir arbeidstaker rett på fast ansettelse. Det må foreligge et fast og varig behov for vikariater, det må være en tilstrekkelig tilknytting mellom arbeidstakeren som krever fast ansettelse, og økning av grunnbemanningen skal skje uten vesentlig ulempe for virksomheten, jf. RT-2006-1158 avsnitt 41 og RT-2009-578 avsnitt 49.

Privat arbeidsformidling betyr enhver aktiv kobling mellom arbeidstakere og arbeidsgivere som utføres av andre enn Arbeids- og velferdsetaten, jf. arbeidsmarkedsloven § 25. Videre vil det omtales kun som arbeidsformidling og er et

relevant begrep i hvordan ulike aktører kommer til å tilpasse seg. Arbeidsformidling er som beskrevet, kobling mellom arbeidstakere og arbeidsgivere, men det spesifiseres at hensikten er å skape et arbeidstaker/arbeidsgiverforhold. Det er en vesentlig skilnad mellom bemanning og arbeidsformidling. Bemanning ansetter arbeidstakere i eget selskap og deretter leier dem ut til andre arbeidsgivere. I bemanning har man det som kalles for et trepartsforhold, arbeidstaker får lønn og ulike goder fra bemanningsforetaket og har arbeidsavtalen med dem. Likevel arbeider de på oppdrag på vegne av bemanningsforetaket. I arbeidsformidling vil den tredjeparten (bemanningsforetaket) kun bistå med å knytte arbeidstakeren og arbeidsgiver sammen, men arbeidskontrakten og det formelle arbeidsgiveransvaret ligger hos produksjonsbedriften.

Likebehandlingsprinsippet er en sentral del av innleie fra bemanningsforetak, det gjelder ikke for innleie fra produksjonsbedrifter. Likebehandlingsprinsippet er lovfestet i AML § 14-12 a, og i sin essens fastsetter at bemanningsforetak plikter å gi like betingelser til utleid arbeidstaker som arbeidstakerne hos den innleiende bedriften har. Den mest kjente delen av likebehandlingsprinsippet omhandler at en utleid arbeidstaker skal ha minst like høy lønn som dem han arbeider med, men prinsippet behandler alt fra arbeidstid og andre godtgjørelser, jf. vikarbyrådirektivet artikkel 5. Det er verdt å nevne at om likebehandlingsprinsippet er ivaretatt beror på en helhetlig vurdering. Likebehandlingsprinsippet kommer i utgangspunktet fra EU-lovgivning, vikarbyrådirektivet, og ble iverksatt i norsk rett fra 2013 (EUs vikarbyrådirektiv, 2018).

Likebehandlingsprinsippet bidrar til at utleie fra bemanningsforetak skal fungere som et likeverdig alternativ til midlertidig ansettelse. Det bidrar også trolig til at innleie begrenses til der det foreligger et reelt behov for fleksibilitet hos arbeidsgiver, og ikke at innleien er motivert av økonomisk vinning pga. lavere lønnskostnader (NOU 2021: 9, s. 297).

Regjeringens mål

Departementet starter tydelig med en erklæring av formålet med proposisjonen. For det første er det et punkt i Hurdalsplattformen at bemanningsbransjens rolle og omfang må begrenses. Dette blir begrunnet i et mål om «å sikre hele og faste stillinger som bygger opp under topartsforholdet mellom arbeidstaker og arbeidsgiver» (Prop. 131 L (2021–2022), s. 5). Deretter kommer en rekke andre mål som også står sentralt i utarbeidelsen av forslagene: Styrke arbeidstakernes rettigheter, motvirke økende ulikhet, sikre norske lønns- og arbeidsvilkår, samt forsterke et organisert arbeidsliv og det tilhørende trepartssamarbeidet (Prop. 131 L (2021–2022), s. 5). Med topartsforholdet menes direkte relasjonen mellom arbeidstaker og arbeidsgiver, derav uten et mellomledd (bemanning). Der bemanningsselskap leier ut kalles det et trepartsforhold. Trepartssamarbeidet, på den andre siden, er samarbeidet mellom arbeidstakerorganisasjoner, arbeidsgiverorganisasjoner og staten.

Formålet, samt målene fremkommer som overordnede mål og vil derfor ikke innskrenkes på noe vis. De tolkes ut fra sin ordlyd, og omfatter i hovedsak det som rimelig kan antas å være iboende kvaliteter ved ordlyden. En eksemplifisering av dette er at styrking av arbeidstakers rettigheter omfatter de rettigheter som enhver arbeidstaker får gjennom arbeidsmiljøloven, ferieloven og andre relevante lover.

Denne oppgaven tar kun for seg to lovendringer fra proposisjonen, og derfor vil det kun være med bakgrunn i de lovendringene at måloppnåelsen vil bli utforsket. Målene vil brukes som knagger til å diskutere ulike forventede virkninger, enten positive eller negative. På denne måten bidrar målene til å illustrere hvilken effekt lovendringene har i relasjon til intensjonen.

Lovendringenes innhold

I dette kapitlet nevnes noen viktige endringer som medfølger i proposisjonen, som er viktige å kjenne til som kontekst for oppgaven videre. Likevel er de lovendringene

som skal behandles i oppgaven, de som fremkommer som underkapitlene: «Midlertidig karakter» og «Entreprise og innleie».

Departementet har forskriftsfestet ulike unntak fra lovendringene knyttet til midlertidige behov. Disse unntakene gjelder for det første for helsepersonell slik at forsvarlig drift opprettholdes og for det andre for spesialkompetanse (*Lovvedtak 27 (2022-2023) - stortinget.no*). Med helsepersonell inkluderes kun arbeidstakere som omfattes av definisjonen i Helsepersonelloven § 3. Det gjelder derfor ikke ufaglærte eller annet støttepersonell i helsetjenester. Forskriftsunntaket for helsepersonell er begrunnet i at det tidvis er nødvendig med innleie for å sikre forsvarlig drift av helse- og omsorgssektoren. Det er blant annet vanskelig å skaffe tilstrekkelig helsepersonell i distriktene, og i verste fall kan det gå utover pasientsikkerhet (Prop. 131 L (2021–2022), s. 34).

Med spesialkompetanse menes rådgivere eller konsulenter, og proposisjonen trekker inn IKT som et eksempel på slik spesialkompetanse (Prop. 131 L (2021–2022), s. 14). Både i proposisjonen og i overgangsreglene fremkommer en intensjon om å opprette forskrift for avløserlagene i jordbruksbransjen (Prop. 131 L (2021–2022), s. 34–35). Selv om forskriften for jordbruket ikke er utarbeidet da oppgaven ble skrevet, trengte ikke denne bransjen å omstille seg til endringene ennå (*Overgangsregler til lov om endringer i arbeidsmiljøloven m.m. (inn- og utleie fra bemanningsforetak) punkt 4*).

Det kom også et totalforbud for bruk av innleie fra bemanningsforetak til hele byggebransjen i Oslo og Viken. Entreprenører som opererer innenfor byggebransjen kan derfor ikke benytte bemanningsforetak til vikarer eller via avtale med tillitsvalgte. Dette forbudet er innvirkningsfullt, og departementet skriver at et slikt forbud er et sterkt og tydelig tiltak for å minske innleien og styrke topartsforholdet (Prop. 131 L (2021–2022), 2022, s. 63).

Midlertidig karakter

Som hovedregel skal arbeidstakere ansettes fast, slik det fremkommer i AML § 14-9 (1). Likevel ses det nødvendig å ha ulike unntaksadganger for midlertidige ansettelser. Unntakene fra hovedregel fremkommer av AML § 14-9 (2) a-e, hvorav den mest brukte er unntak a: «når arbeidet er av midlertidig karakter». Unntak «a» er unntaket «midlertidig karakter» som er knyttet til lovendringen, og omtales i proposisjonen og tidvis i oppgaven som «den generelle innstramningen». Den generelle innstramningen er at man ikke lenger kan leie inn arbeidstakere fra bemanningsforetak etter AML §14-12 (1) hvor det tidligere ble henvist til alle unntakene i AML § 14-9 (2), men nå ekskluderer unntak «a».

Departementets mål med opphevelse av midlertidig karakter adgangen er blant annet; å hindre en forringelse av faste ansettelser ved at innleiende virksomheter baserer et permanent arbeidskraftsbehov på innleie gjennom bemanningsforetak. Det hevdes og at regelverket blir enklere å håndheve for Arbeidstilsynet og praktisere for virksomhetene (Prop. 131 L (2021–2022), s. 23).

Unntak b brukes også ofte og er vikariat for annen arbeidstaker som er syk eller i foreldrepermisjon for eksempel. De andre adgangene er veldig spesifikke og kan kun brukes i snevre situasjoner. Av den grunn er unntak «a», jf. AML § 14-9, svært mye brukt. Likevel har det vært diskusjon rundt ordlyden og hva som menes med «når arbeidet er av midlertidig karakter». Fougner (2019) påpeker at ordlyden er upresis, men at den gir en retning med ordet midlertidig, at det er et «forbigående behov» (Fougner, 2019, s. 749).

I kartleggingen av en midlertidig tilsatt arbeidstaker med «midlertidig karakter» som adgang, er det de reelle forholdene som blir avgjørende. En slik avgjørelse må bero på en helhetsvurdering som blant annet ser på om «arbeidsoppgavene har et tidsbegrenset preg og skiller seg fra det som ellers løpende utføres hos arbeidsgiver» (*Ot.prp.nr.50 (1993-1994) - Lovdata Pro* s. 165–166).

Arbeidstilsynet nevner også «merkbar økning i arbeidsmengde i begrenset periode» og når man ikke får tak i personell med formelle kvalifikasjoner som en praktisk

veileder for hva som innebefattes i adgangen (*Innleie av arbeidskraft fra bemanningsforetak*) (Prop. 131 L (2021–2022), s. 22).

Entreprise og innleie

Entrepriseavtaler er en mulighet for virksomheter til å dekke inn midlertidige arbeidskraftsbehov, og er derfor svært relevant i forhold til den generelle innstramningen. Entreprise skiller seg i utgangspunktet tydelig fra innleie. Eksempelvis hvis et hotell kjøper en elektrisk installasjon av en elektrobedrift, så er det juridisk en entrepriseavtale. Problemet oppstår f.eks. når et byggselskap er sertifisert til elektriske systeminstallasjoner og inngår en avtale med en elektrobedrift. Elektrobedriften sender over arbeidstakere til å utføre arbeid. Det som blir avgjørende er blant annet om arbeidet er klart avgrenset, hvem som leder arbeidet og hvem står ansvarlig for resultatet. Arbeidstilsynet skrev at de opplevde det som vanskelig å konkludere om arbeidet som ble utført var innleie eller entreprise i et tilsyn fra 2020 (Arbeidstilsynet, 2022, s. 2).

I retten er det ofte realiteten av situasjonen som definerer, ikke det som er nedskrevet i en avtale. Med det menes at hvis to parter inngår en entrepriseavtale, men etter en juridisk vurdering fremkommer avtalen som innleie, da er innleie den gjeldende avtalen. Derfor er det viktig at det foreligger en god forståelse for hvor denne grensen går for at de lovlige aspektene skal følges. Det ses ikke hensiktsmessig å trekke inn en full historisk forståelse av grensene eller detaljer ved de ulike momentene som skiller om det er innleie eller entreprise. Likevel må entreprise mot innleie forstås i den grad som er tilstrekkelig for å forstå hva den lovendringen påvirker.

Ansvar for arbeidsledelse og resultatet av arbeidet er de essensielle spørsmålene ved entreprise og innleie. Om en elektrobedrift kommer på en arbeidsplass og utfører en jobb, hvor de selv er ansvarlige for hvordan arbeidet utføres og resultatet så er det utvilsomt en entreprise. Det er når disse to momentene ikke strekker til at man må ty til å vurdere flere momenter. Blant de øvrige momentene fremkommer: om det var

avtalt hvilke oppgaver som skulle utføres, tidsbestemt, fastpris eller timepris, hvem som stiller med spesielt utstyr og at arbeidet skiller seg fra hva oppdragsgiverens egen styrke driver med (*Ot.prp.nr.53 (1970-1971) - Lovdata Pro*, s. 23–24).

Før arbeidskraftutleie ble lovlig på 2000-tallet ble Baalid-utvalget (NOU 1998: 15) opprettet. Momentlisten til Blaalid-utvalget har vært førende for rettspraksis etter 2000-tallet når det handler om grensen mellom innleie og entrepris, ifølge Fougner-utvalget (NOU 2021: 9, s. 194–195). Blaalid-utvalget gjorde den øvrige momentlisten mindre ved å ikke inkludere "Et indisium på entrepris er at arbeidsoppgaven skiller seg fra hva oppdragsgiverens egen arbeidsstyrke arbeider med" jf ot.prp nr 53 (1970-71), som moment. Dette skjedde til tross for at lovendringsproposisjonen spesifiserte at det var «ikke ment å innebære noen endring av grensedragningen mellom arbeidsleie og entrepris ...» (*Ot.prp.nr.70 (1998-1999) - Lovdata Pro*, s. 42).

At momentet om «oppdragsgivers hovedaktivitet» eksisterte i rettspraksis før 2000-tallet er relevant i forbindelse med lovendringsdefinisjonen av innleie: «og om arbeidet skjer innenfor oppdragsgivers kjerne- eller hovedaktivitet» (*Lovvedtak 27 (2022-2023) - stortinget.no*). Dette momentet har derfor kommet tilbake og blitt lovfestet, og grunnen kan man finne i to høyesterettsdommer.

I Norwegian-dommen (*HR-2018-2371-A - Lovdata Pro*), ble momentene i innleie og entrepris oppsummert godt:

«Det må foretas en helhetsvurdering der de sentrale kriteriene er ansvar for ledelsen og resultatet av det arbeidet som utføres. De øvrige kriteriene tjener mest som sperre mot forsøk på omgåelser» (*HR-2018-2371-A - Lovdata Pro*, avsnitt 80).

Her presiseres det de to hovedmomentene, og at de andre kriteriene fungerer som en «sperre for omgåelser», men at alt beror på en helhetsvurdering. Den uttalelsen står i tråd med den nye lovdefinisjonen siden den først presiserer hovedmomentene, og deretter presenteres de andre momentene etter: «Andre relevante forhold ...» (*Lovvedtak 27 (2022-2023) - stortinget.no*).

Det er to HR-dommer som er mest relevant i forståelsen av grensen mellom innleie og entrepris, nemlig (*HR-2018-2371-A - Lovdata Pro*) og *Quality people* (*HR-2013-*

1391-A Lovdata Pro). I begge HR-dommene handler det om bemanningsentreprise, og i Norwegian-dommen så overførtes arbeidstakere fra et selskap til et annet i samme konsern, men gjorde i praksis den samme jobben. I begge HR-dommene bemerkes det at «kan nye måter å organisere næringsvirksomhet på utfordre arbeidsmiljølovens formål om å sikre trygge ansettelsesforhold» og at det er opp til lovgiver å endre loven hvis det ses ønskelig (HR-2018-2371-A - Lovdata Pro avsnitt 119) (HR-2013-1391-A Lovdata Pro avsnitt. 63).

Derfor ses momentet om «oppdragsgivers hovedaktivitet» i den nye definisjonen som et svar på disse høyesterettsdommene og gjeninnføring, samt forsterking av et eldre moment.

Resterende adganger til midlertidig arbeidskraft

Når innleie fra bemanningsforetak blir særdeles innskrenket, så blir de andre adgangene til midlertidig arbeidskraft mer aktuelle. Det er spesielt tre adganger som får en større relevans etter endringene. Den første er bemanningsbransjens adgang gjennom avtale med tillitsvalgte, jf. AML § 14-12 (2), som er representater for arbeidstakerkategorien og tilhører fagforening med innstillingsrett.

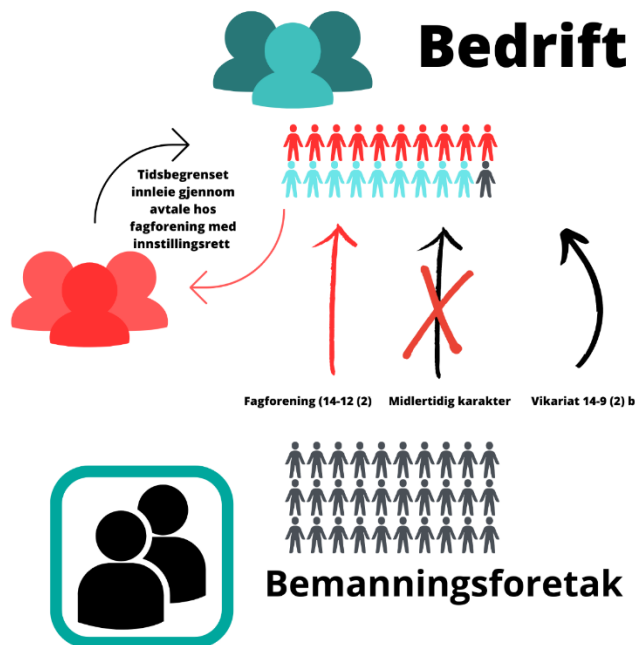
Produksjonsbedrifter, eller virksomhet som ikke har til formål å drive utleie, har en adgang til å leie inn fra bedrifter som praktisk sett har samme hovedbeskjeftigelse, og overflødig mengde faste ansatte på tidspunktet for innleie, jf. AML § 14-13. Den siste lovlige adgangen som oppgaven skal inkludere er direkte ansettelser, etter AML § 14-9, som inkluderer fast ansettelse og midlertidig ansettelse med «midlertidig karakter» som unntak fra hovedregelen.

Grunnen til at disse tre adgangene er valgt til å bli inkludert er deres økte relevans i næringslivet som følge av lovendringene. Den økte relevansen av direkte ansettelser og innleie fra produksjonsbedrifter som adganger er ønsket slik det fremkommer i proposisjonen. Forbudet mot innleie vil ikke redusere tilgangen på arbeidskraft, men hvordan virksomhetene tilknytter seg arbeidskraften hevder departementet (Prop. 131 L (2021–2022), s. 28).

Adgangen til innleie fra bemanningsforetak gjennom avtale med tillitsvalgte (Fagforening) og ved reelle vikariater, AML § 14-9 (2) b, er hovedsakelig de resterende mulighetene for bemanningsforetak til å drive utleie som vist i figur 1. Det er den ønskede og forventede konsekvensen, sett fra departementet sin side, ved opphevelse av adgangen til utleie med «midlertidig karakter» (Prop. 131 L (2021–2022), s. 31).

Fagforening

Avtale med representative tillitsvalgte som tilhører en fagforening med innstillingsrett, jf. AML § 14-12 (2), vil fortløpende kalles fagforening adgangen. Fagforening adgangen er nesten uforandret i Prop 131 L (2021-2022), men fikk i 2019 tilleggspunktet om at de tillitsvalgte måtte være en del av en fagforening med innstillingsrett (*Vedtak til lov om endringer i arbeidsmiljøloven (fast og midlertidig ansettelse og innleie fra bemanningsforetak)*, 2018). Dette var, ifølge Prop 73 L (2017-2018), for å hindre et skjevt maktforhold i tilfeller hvor tillitsvalgte hadde lite kompetanse og tilhørte en fagforening uten innstillingsrett, og arbeidsgiver presset om bruk av innleie fra bemanningsforetak. Det ble spesielt henvist til mislighold i bygg- og anleggsbransjen (Prop. 73 L (2017–2018), s. 43–44).



Figur 1 Innleie fra bemanningsforetak

For å avtale med tillitsvalgte kreves det at tillitsvalgt er representativ for gruppen arbeidstakere som skal innleies. Det betyr at hvis en avtale skal inngås med tillitsvalgte for lageransatte for eksempel, så må minst en av de lageransatte være organisert i fagforening med innstillingsrett. I tillegg må det totalt sett være minst halvparten av arbeidstakerne som er fagorganisert i den arbeidstakerkategorien. (Ot.prp.nr.70 (1998-1999) - Lovdata Pro, s. 46).

Det kan være en kombinasjon av ulike fagforeninger representert hos arbeidstakerne, men minst én av dem må være fra en fagforening med innstillingsrett. For at en fagforening skal ha innstillingsrett så må den minst ha 10 000 medlemmer, jf. arbeidstvistloven § 39 (1).

Produksjonsbedrift

Adgangen til utleie fra virksomhet som ikke har til formål å drive utleie vil videre bli kalt produksjonsbedrift adgangen. Den lovlige adgangen har to vilkår for at den utleiende bedriften kan sies å ikke ha utleie som formål. Arbeidstaker(e) som leies ut er fast ansatt og utgjør mindre enn 50% av de fast ansatte hos utleiende bedrift. Oppgavene de utleide arbeidstakerne skal utføre må være innen samme fagområder, og hovedbeskjeftigelse som utleier bedriver. Den innleiende bedrift må drøfte med tillitsvalgte, som representerer flertallet av arbeidstakerkategorien de innleide skal jobbe med, før de på sin side har lov til å bruke denne adgangen til innleie, jf. 14-13 (1).

Produksjonsbedrift adgangen er en av «fleksibilitetsmekanismene» som departementet anbefaler byggebransjen i Oslo og omegn å ta i bruk for å håndtere svingninger i sesong og arbeidstopper (Prop. 131 L (2021–2022), s. 58).

Direkte ansettelser

Direkte ansettelser, eller topartsforholdet, inngår som en fundamental del av den Norske Arbeidslivsmodellen. Topartsforholdet, altså forholdet mellom arbeidstaker og arbeidsgiveren, er en grunnleggende holdning fra lovgivers utgangspunkt. Topartsforholdet skal være normalen i næringslivet (NOU 2021: 9, s. 190). At topartsforholdet er sterkt forankret fremkom blant annet da en generell tilgang på midlertidig ansettelse ble innført i 2015 som § 14-9 (2) f (senere opphevet); hvor den samme adgangen ikke skulle gjelde for innleie gjennom bemanningsforetak siden det kunne føre til hyppigere bruk av innleie (NOU 2021: 9, s. 191). Fougner-utvalget trekker også inn at entrepriser i visse tilfeller kan være negative for arbeidstakers rettigheter og derav true topartsforholdet (NOU 2021: 9, s. 295).

En vanlig naturlig utfordring med direkte ansettelser for arbeidsgiver er at det er tidkrevende, både prosessen i seg selv og det administrative arbeidet.

Teori

Det skal her redegjøres for hvilke teorier som er valgt og hvilke momenter innenfor teoriene som anses spesielt viktig for å besvare problemstillingen.

Styringsverktøyverktøy

Teorien om politikkutforming har et rammeverk som omfatter autoritative styringsverktøy. Styringsverktøy under denne kategorien inkluderer direkte regulatoriske reguleringer, lover, selvstendige regulatoriske utvalg og en mange flere (Howlett, 2019, s. 191–193).

Edelman (1964 og 1988, referert i Howlett, 2019, s. 193) poengterer bruk av lovgivning som politisk styringsverktøy medfører et sterkt behov for håndhevingsmekanismer for å unngå at lovgivning forblir symbolsk. Videre argumenterer Howlett (2019) for at lovgivning er i sin essens invaderende og utpeker tre hovedproblemer med lovgivning som politisk verktøy. Kostnadene relatert til lovgivning er store, ikke endringene i seg selv, men de nødvendige håndhevingsmekanismene. Arbeidstilsynet er det håndhevende organet for bemanningsbransjen. Automatikken i implementeringen av lovgivningen beror på graden av velvilje hos de som påvirkes til å etterfølge, samt oppfattelsen av legitimitet på lovendringene (Howlett, 2019, s. 193–194). Den problematikken som fremheves mest når det gjelder lovendring er treffsikkerheten. Loven gjelder for alle og er derfor generell, derfor vil endringer i loven sjelden kun ramme spesifikke grupper eller områder (Howlett, 2019, s. 194). I proposisjonen er en av hovedmålene at lovendringene skal påvirke bemanningsbransjen, og den vil derav også påvirke alle som kjøper tjenester av bemanningsbransjen.

Et allment problem som også rammer lovgivning som verktøy, er de mange begrensningene knyttet til spredning og forståelse av informasjon, heriblant politiske prosesser (Howlett, 2019, s. 71–74). Den mest kjente begrensningen er beskrevet av Simon (1995, referert til i Howlett, 2019, s. 72) som begrenset rasjonalitet. Et eksempel på begrenset rasjonalitet er: En bedriftsleder må kunne sin bransje og ha en

viss forståelse av lover og regler som påvirker bedriften. Likevel kan ikke bedriftslederen ikke forventes å kunne forstå alle lover som han påvirkes av i full detalj, for da er han i realiteten en svært god jurist.

Lov- og samfunnsartikler var de artiklene som inneholdt mest tematikk rundt konseptet portvokter (Nahon, 2009, s. 10). Portvokter som konsept har mange ulike definisjoner innenfor ulike felt. Likevel fungerer Kurtz (1968) sin definisjon godt for å beskrive konseptet i relasjon til lov som et fagfelt. «En portvokter er en informasjonsformidler som opererer mellom kulturer og binder medlemmer sammen med løsninger og alternativer» (Kurtz, 1968, referert til i Nahon, 2009, s. 18). En jurist er derfor en portvokter i denne definisjon. Juristen kan tolke lovtekster og utvinne essensiell mening, for så å knytte det opp til den spesifikke situasjonen til en bedriftsleder.

Transaksjonskostnadsteori (TKT)

Transaksjonskostnadsteori er et velegnet teoretisk rammeverk for å forstå konsekvensene for næringslivet, og for å svare på problemstillingen. Den vil kunne beskrive en del av de økonomiske konsekvensene som innleiende virksomheter vil møte på grunn av lovendringene. Nye og mer krevende adganger til midlertidig arbeidskraft kan manifestere seg som betydelige transaksjonskostnader. Teorien er også nyttig i beskrivelsen av bransjen som i størst grad er påvirket av lovendringene, nemlig bemanningsbransjen. Kort fortalt er bemanningsbransjens verdiskapning knyttet til å spesialisere seg på nettopp bemanning. Transaksjonskostnadene ved å anskaffe arbeidskraft kan bli vesentlig, særlig for små og mellomstore bedrifter som ikke har spisskompetanse på rekruttering.

Transaksjonskostnadsteori er en økonomisk tilnærming videreutviklet av Oliver E. Williamson (1979), som fokuserer på kostnadene som oppstår i forbindelse med transaksjoner mellom ulike økonomiske enheter. Ideen transaksjonskostnad ble først utforsket av Coase (1937) og han presenterte to hovedtyper transaksjonskostnader.

Den første er søk og informasjonskostnader. Dette beskrives som kostnader relatert til å utforske og kartlegge ulike priser hos leverandører (Coase, 1937, s. 390). Den andre er forhandling og etterfølgelse av avtaler, som i korte trekk kan beskrives som utviklingen av kontrakter gjennom forhandling og kontrolleringen av hvordan avtalene etterleves (Coase, 1937, s. 391).

TKT som tilnærming er av spesiell betydning for organisasjonsøkonomi, og har ofte blitt brukt til å analysere ulike forhold i næringslivet, som for eksempel kontrakter, ledelse og eierskap. I originalverket til Williamson (1979) presenteres tre dimensjoner innenfor transaksjonskostnadsøkonomirammeverket. Dimensjonen «ressurs spesifisitet» beskriver hvilken grad en ressurs er spesifisert til et firma (Williamson, 1979, s. 238–240). Et eksempel er en arbeidstaker som selger skipsdeler til ulike skipsverft. Hen vil måtte ha inngående kunnskap om skip, hvilke deler sitt firma selger og hva kundene trenger. Kunnskapen en selger i et selskap som leverer skipsdeler opparbeider seg over tid er ikke lett å erstatte, og selskapet må investere betraktelig med tid og penger i opplæring for å få en kompetent arbeidstaker. Derfor vil en slik arbeidstaker ha en høy grad av ressurs spesifisitet.

Usikkerhet er en annen essensiell dimensjon og omhandler usikkerhet ved transaksjonen. Ved inngåelse av en kontrakt som følger avtalerett så vil mye sikkerhet være gitt i lovverket. Likevel vil mange avtaler inneholde mye usikkerhet ved kontraktinngåelse. Man kan selvfølgelig prøve å legge til rette for gode prosedyrer for håndtering av risikomomenter, som igjen vil minske usikkerheten (Williamson, 1979, s. 253–254). Et eksempel kan være et byggeselskap som er bak tidsskjema og trenger flere arbeidere for å få fullført jobben. Det vil i en avtale med et bemanningsforetak foreligge usikkerhet i forhold til hvor lenge behovet for arbeiderne er aktuelt. Kanskje det holder med to uker eller to måneder må til. Dette er derfor en usikkerhetsfaktor som preger transaksjonskostnadene.

Den tredje dimensjonen er hyppighet for transaksjonene og deles videre inn i tre kategorier. Engangsoppdrag, sporadisk og tilbakevende oppdrag eller kjøp er praktiske kategorier innenfor hyppighet (Williamson, 1979, s. 246–247). Om byggeselskapet har tilbakevendende eller sesongbasert behov, så kan det lønne seg å lage en rammeavtale med et bemanningsselskap. Da kan transaksjonskostnadene for begge parter bli mye lavere enn engangsoppdrag.

I senere tid presenterte Williamson (1991) en fjerde dimensjon som heter styringsstruktur. Denne dimensjonen er av spesiell interesse i denne oppgaven på bakgrunn av at den tar for seg en blanding av organisasjonsteori, institusjonell økonomi og avtalerett (Williamson, 1991, s. 269). Transaksjonskostnader handler i sin essens om kostnadene tilknyttet transaksjoner, og normalt sett vil alle transaksjoner inneholde en kontrakt eller avtale. Lovendringene oppgaven tar for seg er endringer i arbeidsmiljøloven, og arbeidsmiljøloven vil berettiget kunne omtales som en lov der avtaleforholdet mellom arbeidstaker og arbeidsgiver reguleres (Alchian and Demsetz (1972: 777) referert i Williamson, 1991, s. 274).

Styringsstrukturdimensjonen inneholder tre økonomiske former for organisering. Disse formene for økonomisk organisering er hierarki, hybrid og marked (Williamson, 1991, s. 269).

I en organisasjon, referert til som et hierarki, så blir de interne transaksjonskostnadene annerledes pga. avtalerett (eller fraværet av det). Slike kostnader kalles gjerne administrasjonskostnader. Uenigheter i en kvalitet levert innad i et konsern vil ikke løses av en rettsinstans. Om det hadde vært en kontrakt mellom to ulike aktører på et marked vil det kunne være tilfelle ved uenigheter. Derfor er organisasjonen, hierarkiet, «sin egen domstol» i behandlingen av interne konflikter (Williamson, 1991, s. 274). Med denne organiseringen medfører lavere transaksjonskostnader siden de overordnede har samme målsettinger, og alternativet til forhandlet løsning er ikke-eksisterende. Kostnadsbæreren er uansett organisasjonen som helhet.

Marked på den andre siden er definert av avtalerett og andre tilhørende lover som for eksempel kjoepsloven. De vil derfor ha andre prosesser for å løse konflikter, gjerne med forhandlinger, men når forhandlingene ikke når frem så kan de ta rettslig (Williamson, 1991, s. 275). Hierarkier på sin side har ingen økonomiske insentiver for at en avdeling skal vinne i konflikt med en annen. Det er ingen sjanse for økonomisk vinning for arbeidstakere i avdeling A om de forhandler til seg en bedre løsning fra avdeling B. Alle arbeidstakerne har fastsatte lønner og derav insentiver til å samarbeide på tvers av avdelingene (Williamson, 1991, s. 275–276).

Markeder og hierarkier fremstilles av Williamson (1991) som polare motsatser i hvordan de adapterer seg til endring med økonomisk virkning. Han fremhever derfor en organisering der trekk fra begge typer utmerker seg, hybrid organisering (Williamson, 1991, s. 280). Hybriden beveger seg mellom marked og hierarki i trekk som insentiver, tilpasningsevne og byråkratiske kostnader (Williamson, 1991, s. 283). Franchise trekkes inn som et eksempel på hybrid organisering. Hvorav franchise gir mer autonomi enn hierarkier, men også bedre kontroll og overvåking enn markeder (Williamson, 1991, s. 283).

Strategiske responser

Den overordnede teorien til oppgaven er ny-institusjonell organisasjonsteori om strategiske responser på institusjonelle prosesser. Heretter omtales teorien tidvis som institusjonelt press, siden det praktisk talt handler om presset virksomhetene opplever fra institusjonelle prosesser (Oliver, 1991, s. 145-146). Institusjoner definerer Scott (1987, referert i Oliver, 1991, s. 147) som «... regulatoriske strukturer, offentlige organ, lover, domstoler og profesjoner». Derfor går lovendringer herunder definisjonen «institusjonelt press».

Oliver (1991) presenterer ulike typologiske strategiske responser som virksomheter eller representanter kan utføre i møtet med institusjonelt press. Disse responsene er delt inn i fem, og går fra samtykke på den ene siden til manipulasjon i motsatt ende. Hvorav de fem responsene skal representere et spekter fra konformitet til motstand (Oliver, 1991, s. 152). For å predikere hvilken respons organisasjoner velger, tar Oliver (1991) utgangspunkt i fem ulike institusjonelle faktorer. Faktorene har individuelle sammenhenger med de fem responsene.

Strategiske responser på institusjonelle prosesser er et egnet teoretisk verktøy for å kunne kategorisere og tolke analysedelen. Siden analysedelen vil ta for seg de ulike høringsnotatene til Prop 131 L (2021-2022), så vil teoridelen kunne belyse viktige

momenter i responsene. Prop 131 L (2021-2022) er som nevnt en lovendringsproposisjon, og kan derfor kalles en institusjonell prosess. Høringsnotatene er de strategiske responsene relevante interessenter har sendt inn for å kunne ytre sine meninger om endringene. Siden lovendringene påvirker svært mange bransjer, og er landsdekkende, ble det naturligvis mange responser.

Den første strategiske responsen som kan inntas er samtykke, og handler om å bøye seg i form med presset. Det kan innebære en habituell tilnærming som kan bety å fortløpende iverksette mindre trinnvise endringer. En mer aktuell side av samtykke som faktor i denne oppgaven er bevisst etterlevelse av presset som her er lovendringen (Oliver, 1991, s. 152–153). Trolig vil mange av de som ikke sendte inn hørings svar ha denne responsen.

Den neste strategiske responsen er kompromiss. Her påpeker Oliver (1991) at det ofte kan være motstridene målsettinger mellom det institusjonelle presset og interne organisatoriske mål om effektivitet (Oliver, 1991, s. 153). En taktikk under kompromiss er forhandling. Dette kan gjøres for å få en redusert grad av institusjonelt press påført. Det er gitt at det må foreligge et forhandlingsrom hos, for eksempel, en tilsynsetat som for eksempel kan gi forlenget frist for presset. Om et forhandlingsrom ikke foreligger så er ikke kompromiss en mulig respons (Oliver, 1991, s. 154).

Den tredje av de fem responsene er unnvikelse. Her fremkommer to taktikker, hvorav det første er å være skjulende, altså late som man etterlever kravene fra det institusjonelle presset. Dempende er den andre taktikken, og gjøres ved å minske mengde inspeksjoner og svekke kontrollmekanismer (Oliver, 1991, s. 155).

Den fjerde responsen er ulydighet som kan utforme seg i tre ulike taktikker. Det første er å ignorere hele situasjonen. Om ingen håndhever kravene som kommer med presset så er ikke dette en uvanlig respons, med mindre organisasjonen er avhengig av ressurser fra det offentlige (Oliver, 1991, s. 156). Et strategisk grep kan også være å utfordre innholdet i kravene, dette gjøres gjerne ved å samtidig fremheve de positive sidene ved alternativet de selv tilbyr (Oliver, 1991, s. 156). En vri på å utfordre er mer konkret å gå til angrep. Forskjellen fremkommer av intensiteten og aggressiviteten i

responsen. En slik respons forekommer mer hvis organisasjonen opplever sin grunnleggende struktur eller eksistens truet (Oliver, 1991, s. 157).

Den siste responsen er manipulasjon og skiller seg fra de andre ved at den ikke er en grad av motstand, men mer en aktiv handling for å påvirke det originale institusjonelle presset (Oliver, 1991, s. 157). Oliver (1991) fremhever tre taktikker under manipulasjon, men kun to av dem er relevante for oppgaven.

Påvirkningstaktikker er den ene, og kan i praksis bli brutt ned i lobbyvirksomhet eller representative organisasjoner som påvirker offentlige beslutningstakere med perspektiver og holdninger (Oliver, 1991, s. 158), for eksempel hørings svar.

Sistnevnte er, til dels, satt i system i Norge med organisasjoner som LO og NHO som er med å forme spillereglene for arbeidslivet.

Kontrollerende taktikker på den andre siden er enda mer direkte posisjon, her prøver organisasjoner å dominere de eksterne valgmennene som påfører det institusjonelle presset (Oliver, 1991, s. 158). Dette forekommer oftere i startfasen av en endring, eller om endringen er lokal og svakt promotert. I sin helhet er manipulasjon en bevisst aktiv respons mot institusjonelle prosesser som kan utføres av de med makt (Oliver, 1991, s. 158–159).

De fem institusjonelle faktorene som skal predikere hvilke strategiske responser institusjonen blir møtt med er som følger: Årsak, valgmenn, innhold, kontrollmekanismer og kontekst. Som nevnt innledningsvis vil hver faktor ha en individuell predikasjonsverdi opp mot responsene. Derfor er de enkeltvis viktige for å forstå helheten av responser fra aktuelle organisasjoner.

Innledende er årsaken til det institusjonelle presset. Med andre ord så er grunnlaget som underbygger institusjonens prosess, som her igjen fører til et press. Likevel så er responsen til årsaken avhengig av om presset vil føre til økonomisk effektivitet eller en økt sosial status hos organisasjonen (Oliver, 1991, s. 161).

Den andre faktoren er valgmenn, men begrepet skal kunne omfatte interesse grupper, staten og folkets meninger. Faktoren handler med andre ord om hvem som påfører det institusjonelle presset. Pfeffer og Salancik (1978, referert i Oliver, 1991, s. 162) hevder at omfanget og kompleksiteten av krav fra ulike valgmenn fører til at organisasjonen må ignorere eller utfordre noen krav for å tilfredsstille andre. Når

mangfoldet av press er motstridende og uoversiktlig på det lokale nivå, vil det øke sjansen for at organisasjonen responderer med mer motstand (Oliver, 1991, s. 162–163).

Innholdet i prosessen er den neste faktoren. I hvilken grad innholdet samsvarer med organisasjonens mål og vedlikeholder organisasjonens evne til å ta valg om presset (Oliver, 1991, s. 165). Sistnevnte kan også beskrives med at organisasjonen mister autonomi og styring. Hvis presset begrenser organisasjonens produktvalg, tjenesteleveranser eller administrative oppgaver som for eksempel bemanning vil det øke sjansen for motstand (Oliver, 1991, s. 166).

Deretter kommer faktoren om kontroll. Denne faktoren baserer seg på den utøvende kontroll institusjonen har over organisasjonen. Om presset til endring er valgfritt og ønsket, eller om den er lov pålagt, er prediktorer for graden av motstand (Oliver, 1991, s. 168–169). Hvis det er en lovendring som håndheves av rettsinstanser vil det trolig være mindre motstand i organisasjonenes respons (Oliver, 1991, s. 169). For eksempel inkluderer proposisjonen at bemanningsforetak skal få en godkjenningsordning. Dette er de fleste høringssvarene støttende til fordi det i praksis vil la seriøse aktører gå upåvirket fordi de allerede oppfyller kravene, samtidig som det kan luke ut useriøse aktører. Likedan vil en praksis eller forventning som er lite utbredt møte en større grad av motstand (Oliver, 1991, s. 169).

Kontekst er den femte institusjonelle faktoren. Oliver (1991) beskriver to prediktive deler av kontekst, nemlig usikkerheten i omgivelsene og hvor sammenvevd bransjen er (Oliver, 1991, s. 170). Når omgivelsene har høy usikkerhet tenderer bransjen å respondere oftere med samtykke, kompromiss eller unnvikelse. Bransjen vil, ved høy usikkerhet, prøve å skape stabilitet over fremtidige organisatoriske utfall, uavhengig om det er en reell eller fiktiv realitet (Oliver, 1991, s. 170). Hvis bransjen er fylt med høy konkurranse og er lite sammenvevd vil strategiske responser oftere være ulydighet eller manipulasjon. Ved høy konkurranse vil ikke standarder og prosedyrer bli etablert gjennom hele bransjen (Oliver, 1991, s. 171).

Det vil på en side være interessant å analysere og diskutere de strategiske responsene i høringssvarene. Det er, på den annen side, umulig for meg å vite realiteten i den strategiske responsen, men jeg skal gjøre antakelser på bakgrunn av den tilgjengelige

informasjonen i lys av teorien. Et eksempel på dette, er om en organisasjon fremkommer som samtykkende, men i realiteten er unnvikende og skjuler seg bak en fasade. Dette kan jeg hverken undersøke, etterprøve eller ha et faglig grunnlag for å antyde. I sin helhet skal teorien gi et beskrivende rammeverk for begrepsforståelse, og her gi et fundament for tolking og diskusjon.

Metode

Den metodiske teknikken som benyttes her kalles dokumentanalyse eller innholdsanalyse. Dataene som skal analyseres er høringssvarene og Prop 131 L (2021-2022). Disse dataene er valgt med bakgrunn av at høringssvarene er velformulerte responser fra arbeidslivet og interesseorganisasjoner. Mange av høringssvarene vil gi innsikt i de ulike forventede konsekvensene som lovendringene medfører. Lovendringene påvirker mange bransjer og treffer bredt. Responsene som fremkommer i høringssvar, vil normalt sett også være en strategisk posisjonering til endringene fra instansens side. At LO tar arbeidstakers perspektiv i hvordan de strategisk responderer på lovendringer som påvirker arbeidstakere, anses her som et eksempel på en grunnleggende forståelse av faktoren kontekst. Når departementene inviterer organisasjoner til å komme med høringssvar, så anses det som arena for organisasjonene å påvirke valgene som politikerne tar (*Om høringer*, 2022). Derfor vil høringssvarene gi verdifull innsikt i hvordan ledelsen i organisasjonene tenker og forstår lovendringene i relasjon til sin situasjon.

I korte trekk handler innholdsanalyse om å analysere tekst i sin tilhørende kontekst, og utvinne noe mer enn hva som direkte fremkommer (Krippendorff, 2019, kap. 3). Innenfor den metodiske sfære er definisjonen av «tekst» utvidet og omfatter alt fra symboler, tall, lyder og sang (Krippendorff, 2019, kap. 3). Konteksten som teksten har sitt opphav og hvem som er intendert mottaker, er også en essensiell side. Det er meg som forsker som skal presentere konteksten til dataene og fra det perspektivet gi en utvidet mening (Krippendorff, 2019, kap. 3). Den metodiske fremgangen jeg har valgt i kombinasjon med de teoretiske rammeverkene fremstilt, vil forhåpentligvis gi et perspektiv på situasjonen som bidrar til videre forskning. Å gjenkjenne mening i tekst som overgår den direkte og fysiske forståelsen, er en av hovedgrunnene til at forskere velger innholdsanalyse som metode (Krippendorff, 2019, kap. 3).

På lik linje med andre, metoder er det viktig at innholdsanalyse har en så høy grad av reliabilitet og validitet. Validitet er i korte trekk troverdigheten til resultatene, men inneholder mange deler. Åpenbar validitet og sosial validitet er eksempler på to av disse delene. Et eksempel på åpenbar validitet, vil være måtene jeg tolker høringssvarene på som mange kan kjenne seg igjen i (Krippendorff, 2019, kap. 13).

Med «kjenne seg igjen i» mener jeg de symbolske forståelsene for hvordan virkeligheten er, folkelig omtalt som sunn fornuft. Likevel så kan disse tolkningene trolig kritiseres kraftig om 10-20 års tid hvor perspektivene og forståelsen på tematikken har utviklet seg betraktelig. Uansett er åpenbar validitet viktig siden det er portvokteren til de andre formene for validitet (Krippendorff, 2019, kap. 13).

Sosial validitet handler om hvor dagsaktuelt temaet er og hvordan det eventuelt bidrar til sosial debatt. En definisjon er: «Til hvilken grad resultatene fra forskningen har relevans og betydning utenfor akademia» (Riffle et al (1998), p 137, referert til i Krippendorff, 2019, kap. 13.1, avsn. 4). Om forskningen bidrar til løsninger og tiltrekker seg oppmerksomhet utenfra styrker den sosiale validiteten (Krippendorff, 2019, kap. 13).

En essensiell del av å styrke validiteten i oppgaven er å ha høy reliabilitet. Med reliabilitet menes hvor presist måleverktøyet er, og derav til hvilken grad andre kan oppnå lignende resultat med samme verktøy (Krippendorff, 2019, kap. 12). Hvordan jeg utfører min innholdsanalyse blir en del av reliabiliteten i oppgaven. Det som kan styrke reliabiliteten er blant annet ved å bearbeide kodingen nøye. Da må man sørge for at definisjonene i kodingen er tydelige nok til at andre forskere innen fagfeltet skal kunne finne frem til samme resultat gitt samme datagrunnlag. For å øke reliabiliteten har jeg systematisert hele innholdsanalysen i det kvalitative forskningsprogrammet Nvivo.

Likevel sikrer ikke høy reliabilitet validiteten, troverdigheten av resultatene man kommer frem til påvirkes av flere faktorer. Med samme måleverktøy kan personer med ulike bakgrunn tolke vidt forskjellige aspekter ved et fenomen. I innholdsanalyse kan de som har produsert teksten som har blitt undersøkt avkreftede ulike utsagn og konklusjoner som er tatt på bakgrunn av teksten (Krippendorff, 2019). Intensjonen forfatteren har i teksten kan være ulik slik den fremkommer, eller tolkes av forskeren, og med det svekke validiteten. Likevel kan også forfatteren motsi seg konklusjoner gjort på bakgrunn av teksten siden konklusjonene putter forfatteren, eller organisasjonen de representerer, i et dårlig lys (Krippendorff, 2019, kap. 12).

Det som gjør metoden velegnet til å besvare problemstillingen er at høringsvarene er de offisielle (strategiske) responsene organisasjoner hadde til proposisjonen før den

ble vedtatt. En antakelse er at mange av organisasjonene som sendte inn hørings svar vil bli direkte eller indirekte påvirket av forslagene. Av den grunn var det viktig for dem å ytre sine meninger om proposisjonen og offisielt posisjonere seg med bakgrunn i deres interesser. Likevel kan det være noen organisasjoner som ikke har posisjonert seg med bakgrunn i sine egne interesser, men muligens hva de opplever som samfunnets eller næringslivets interesser.

En annen antakelse er at de fleste av hørings svarene var utviklet av de i organisasjonen som var best egnet til å forstå proposisjonen og trolige konsekvenser. Hørings svaret er også trolig godkjent på et «høyt» nivå i organisasjonen før den ble sendt inn. Med bakgrunn i de ovennevnte antakelsene, og en allmenn forståelse av hørings svar som politisk prosess, mener jeg her at hørings svarene er gode og gjennomtenkte responser til en foreslått endring. Med at svarene er gode menes her at de er velformulerte og representative for organisasjonen de fremkommer fra. Derfor egner hørings svarene seg godt som datagrunnlag for å få en dypere forståelse av bransjenes strategiske responser.

Datagrunnlag

Utvalget av datamateriale omfatter alle hørings svarene til proposisjonen. Disse er valgt for formålet om å analysere de ulike responsene fra påvirkede organisasjoner. Mange av responsene har til hensikt å påvirke om proposisjonen blir vedtatt, og vil av den grunn inneholde mange strategiske responser. Disse responsene vil inneholde oppriktige oppfatninger om hvordan lovendringene vil påvirke næringslivet, samt strategiske posisjoneringer.

Det kom inn 121 hørings svar totalt. Av disse er de mest relevante hørings svarene de som kommer fra innleiende selskaper, utleiende selskap, arbeidstaker-, arbeidsgiver- og interesseorganisasjoner. Av hørings svarene var det noen som ikke hadde noen kommentar, for det meste departementer som f.eks. Forsvarsdepartementet.

Av de 121 hørings svarene som kom inn til høringsnotatet ble 91 hørings svar kodet og brukt som datagrunnlag i oppgaven. En del av hørings svarene ble ekskludert siden

deres relevans for oppgaven er liten. Dette er fordi de er spesialisert på et område og får forskriftet unntak. Blant disse er responsen knyttet til jordbruksindustrien, hvorav disse ble tatt ut fordi deres respons ikke var generaliserbart. Dette er grunnet i at NHO Mat og drikke og Fellesforbundet sendte inn høringssvar sammen hvor de tydeliggjorde at avløserordningen i jordbruket må fortsette. Det ble derav lovet et unntak fra lovendringene forankret i forskrift (*Overgangsregler til lov om endringer i arbeidsmiljøloven m.m. (inn- og utleie fra bemanningsforetak) - Lovdata Pro*, punkt 4).

Organisasjoner som kun representerer helsesektoren, ble også ekskludert. De representerer helsepersonell som har unntak i forskrift, men også andre arbeidstakerkategorier. Likevel så blir deres respons ikke av interesse i forbindelse med kodingen utover kategoriseringen av organisasjoner. Det samme gjelder bedrifter som driver bemanning/rådgivning i IKT eller områder som åpenbart vil bli omfattet av unntak i forskrift «spesialkompetanse» (*Lovvedtak 27 (2022-2023) - stortinget.no*, § 14–12 (7)). Grunnen til at det ses hensiktsmessig å ekskludere disse høringssvarene er at det er tilrettelagt for at de skal kunne, i hovedsak, fortsette å drive slik de gjør. Responsene deres er også ofte spisset mot sin bransje og har ikke like stor overføringsverdi til de bransjene som omfattes av lovendringene.

En svakhet ved den metodiske fremgangen brukt i oppgaven er skjevheten i utvalget. Av alle høringssvarene var det kun 15 som var fra arbeidstakerorganisasjoner, og 53 høringssvar som var fra arbeidsgiverorganisasjoner (23) og bemanningsforetak (30). Dette gir en viss ubalanse i mengden respons fra de to sidene. Siden det er såpass mange flere organisasjoner i opposisjon til lovendringene, så vil responsene totalt sett være negativt innstilt til endringene. Likevel så har oppgavens problemstilling satt en retning for oppgaven til å analysere tilpasningene som næringslivet står ovenfor, og der de politiske målene treffer eller ikke. Det kan også gjøres gjeldende at mengden høringssvar i sin helhet motvirker ubalansen.

En generell svakhet med innholdsanalysen her er den subjektive tolkningen av høringssvarene. Vurderingen om hva som fremkommer i responsene som strategisk påvirkning og posisjonering eller reell forventet konsekvens baseres på subjektive avgjørelser. Likevel så har konteksten, både juridisk og politisk, som er presentert, vært med på å øke validiteten i de subjektive avgjørelsene.

Koding

Forut for analysen ble viktige begreper i tekstene kodet. Adgangene til midlertidig arbeidskraft er hvor hørings svar nevner disse spesifikke punktene. Alle punktene fremkommer i bakgrunns-kapittelet. De første to gjelder de mest relevante lovendringene som oppgaven utforsker. De siste tre punktene er lovlige adganger til midlertidig arbeidskraft som får særlig relevans i lys av lovendringene. Kodingen utføres ikke i delene av hørings svar som tar for seg problematikken knyttet til forbudet i byggebransjen Oslo og Viken. Dette er av grunnen som er beskrevet i Avgrensning-kapittelet om tydelighet mellom konsekvensene av lovendringene i oppgaven.

Tabell 1, 2 og 3 viser eksempel på matrisemodeller fra kodingen gjort på hørings svarene i Nvivo. Følgende variabler og kategorier ble kodet:

Påvirkningskoder:

Tilpasningsevne: TE Positivt eller TE Negativt

Næringsgrunnlaget: NG Positivt eller NG Negativt

Konkurranssevne: KE Positivt eller KE Negativt

Arbeidstakers rettigheter: AR Positivt eller AR Negativt

Tabell 1 Antall påvirkningskoder

	A : TE Positiv	B : TE Negativ	C : NG Negativ	D : KE Negativ	E : AR Positiv	F : AR Negativ
1 : Annen	0	3	0	2	1	1
2 : Annen offentlig instans	0	4	2	6	8	13
3 : Arbeidsgiverorganisa...	1	53	29	25	1	43
4 : Arbeidstakerorganisa...	9	5	0	1	30	10
5 : Bemanning	0	19	29	10	0	34
6 : Departement	0	0	0	1	0	0
7 : Innleier	0	9	6	2	0	9
8 : Interesseorganisasjon	0	2	0	0	7	1

Adganger til arbeidskraftskoder:

- 14-12 (1) Midlertidig karakter
- 14-12 (5) Entreprise
- 14-12 (2) Fagforening

- 14-13 Produksjonsbedrift
- 14-9 Direkte ansettelse

Tabell 2 Antall adgang til arbeidskraftskoder

	A : 14-12 (1) Midlertidig ... ▼	B : 14-12 (5) Entreprise ▼	C : 14-12 (2) Fagforening ▼	D : 14-13 Produksjonsb... ▼	E : 14-9 Direkte ansettel... ▼
1 : Annen ▼	2	1	0	1	0
2 : Annen offentlig instans ▼	8	17	4	3	0
3 : Arbeidsgiverorganisa... ▼	46	15	27	16	17
4 : Arbeidstakerorganisa... ▼	17	16	6	3	5
5 : Bemanning ▼	28	5	8	2	0
6 : Departement ▼	1	1	0	0	0
7 : Innleier ▼	6	2	2	3	0
8 : Interesseorganisasjon ▼	5	2	1	0	0

Kategoriserende informasjon om organisasjonen:

Type:

- Annen
- Annen offentlig instans
- Interesseorganisasjon
- Departement
- Bemanning
- Arbeidsgiverorganisasjon
- Arbeidstakerorganisasjon
- Innleier

Sektor/bransje:

- Bygg og industri
- Helse og sosiale tjenester
- Jordbruk og Mat
- Teknologi
- Turisme

Størrelse 1-3

1. Liten
2. Medium
3. Stor

Størrelsen kommer an på typen organisasjon, og derfor blir en forklaring på inndelingen gjort i kodingen fremstilt. For departement, annen, interesseorganisasjon og annen offentlig instans vil ikke størrelse kategoriseres.

For arbeidstakerorganisasjoner kategoriseres det slik:

- Liten: Mindre enn 10 000 medlemmer
- Medium: Mellom 10 000 og 100 000 medlemmer
- Stor: Over 100 000 medlemmer

For arbeidsgiverorganisasjoner kategoriseres det slik:

- Liten: Mindre enn 500 medlemmer
- Medium: Mellom 500 og 5000 medlemmer
- Stor: Over 5000 medlemmer

For bemanningsforetak eller konserner kategoriseres det slik:

- Liten: Mindre enn 10 ansatte
- Medium: Mellom 10 og 50 ansatte
- Stor: Over 50 ansatte

For innleiende bedrifter kategoriseres det slik:

- Liten: Mindre enn 50 ansatte
- Medium: Mellom 50 og 250 ansatte
- Stor: Over 250 ansatte

Beskrivelse av begrepene innenfor påvirkning:

Hvordan næringslivet påvirkes kodes positivt eller negativt. Det vil være interessant å se hvilke lovendringer eller adganger til arbeidskraft; som høringssvaret diskuterer i relasjon med hvordan de blir påvirket.

Tabell 3 Påvirkningskoder overlapp med adganger til arbeidskraftskoder

	A : 14-12 (1) Midlertidig ... ▼	B : 14-12 (5) Entrepriise ▼	C : 14-12 (2) Fagforening ▼	D : 14-13 Produksjonsb... ▼	E : 14-9 Direkte ansattel... ▼
1 : TE Positiv ▼	2	6	1	1	1
2 : TE Negativ ▼	62	5	11	10	4
3 : NG Negativ ▼	33	2	4	5	0
4 : KE Negativ ▼	29	5	16	0	0
5 : AR Positiv ▼	16	9	3	1	4
6 : AR Negativ ▼	69	7	5	6	12

Med tilpasningsevne (TE) så menes her hvordan arbeidskraftbehov håndteres i organisasjonene. Hvordan konkrete bedrifter må organisere arbeidskraften knyttet til arbeidstopper eller andre utfordringer. Fleksibiliteten organisasjoner har til å møte midlertidige arbeidskraftsbehov er viktig for et sunt arbeidsliv. Det som Regjeringen opplever som et problem, er når denne fleksibiliteten blir misbrukt for å svekke arbeidstakernes rettigheter. I tilstandsbeskrivelsen fra proposisjonen refereres det til en Fafo-rapport (2019) om at skipsverft og petroleumsrelatert virksomhet hadde rundt 20% innleie (Prop. 131 L (2021–2022), s. 13). En for høy innleieprosent fra bemanningsforetak uttrykker departementet som en undergraving av hovedregelen om faste ansettelser. Dette begrunnes i at innleiende virksomheter kan opprette en bemanningsstrategi som baserer et permanent behov på innleie (Prop. 131 L (2021–2022), s. 23). Likevel så har noen bransjer større uregelmessigheter i behovet for arbeidskraft. Det blir derav naturlig å ha «innleie ved uforutsette hendelser» som en planlagt strategi for å møte arbeidskraftsbehovene.

Næringsgrunnlaget (NG) er en variabel tenkt til å hovedsakelig knyttes opp mot bemanningsbransjen. Lovendringene vil påvirke nesten alle bemanningsforetak. Begrepet skal fange opp instanser hvor en helt essensiell del av organisasjonens virkeområde er truet av endringene. Det skal nevnes at det kan være selskap innen andre bransjer som opplever næringsgrunnlaget sitt truet, og derfor vil også kodes inn mot denne variabelen. Et eksempel som illustrerer hvordan andre bransjer kan være avhengig bemanningsforetak er fra Norsk Olje og Gass hvor organisasjonen beskriver behovet sitt når den skal ha vedlikehold på plattformene sine i fire ukers perioder: «Flere plattformer gjennomfører ofte revisjonsstanser i samme periode grunnet at det er få måneder i året at været tillater utførelse av slikt arbeid på sokkelen. Produksjonen stenges ned i disse periodene. Selskapet benytter da både

faste ansatte og overtid, men har også et betydelig behov for innleid personell (Norsk olje og gass, 2022, s. 4). Når det uttrykkes et behov som er helt nødvendig for at virksomheter skal kunne operere som er avhengig av bemanningsforetak, så kodes det til næringsgrunnlaget.

Konkurransesevne (KE) handler om hvordan lovendringene endrer premissene for hvordan organisasjonene opererer i forhold til hverandre. Det som vil kodes inn mot konkurranseevne er når høringssvarene snakker om endringene i relasjon til en positiv eller negativ utvikling opp mot internasjonale aktører. Likevel kodes også konsekvenser som antyder en svekkelse av noen parter i næringslivet i kontrast med andre. Altså når høringssvarene forventer at en lovendring vil føre til konkurransevriddinger. Regelrådet ønsket å uttale seg om disse lovendringene spesifikt med konkurransevridding i fokus: «Regelrådet vil minne om at denne type forslag kan få større konsekvenser for små virksomheter enn for store virksomheter blant annet fordi de store bedriftene lettere kan flytte kapasitet mellom ulike deler av virksomheten. Regelrådet har derfor valgt å uttale seg om denne høringen.» (Regelrådet, 2022, s. 2).

Arbeidstakers rettigheter (AR) som variabel kan forklares som de ulike utfordringene som vil ramme arbeidstakere. Her kan det fremkomme mange ulike type utfordringer. Hvis høringssvar hevder at lovendringene fører til bedre vern av arbeidstakere generelt så kodes dette til positivt. En interessant problematikk som ofte kritiseres i høringssvarene er om det er bedre å være midlertidig ansatt direkte, enn fast ansatt i bemanningsforetak. Flere av arbeidstakerorganisasjonene fremstiller et bilde på hvordan dagens situasjon er, hvor de blant annet gir uttrykk for at arbeidstakers rettigheter i dagens system undertrykkes av trepartsforholdet. Uttalelser som dette vil bli kodet inn i «arbeidstakers rettigheter – Positivt». Dette er fordi uttalelsen gir uttrykk for at innskrenkning av bemanningsbransjen, slik som proposisjonen fremmer, vil bedre arbeidstakers rettigheter.

Analyse

Alle hørings svar har i utgangspunktet til hensikt å påvirke lovgiver sin avgjørelse. På en måte så kan alle hørings svar kategoriseres som «manipulasjon» i Oliver (1991) sin forståelse. Likevel blir det lite hensiktsmessig å generalisere det slik siden hele poenget er å skape en arena for at ulike organisasjoners meninger skal bli hørt. Det er ikke manipulasjon som foregår i lukkede rom.

Det er nevneverdig at de fleste hørings svar tar opp tematikker som ikke kun angår dem selv direkte. Flere av bemanningsselskapene for eksempel, trekker inn problematikk de forventer for arbeidstakere og kunder/bedrifter i nær tilknytning.

Det er viktig å nevne at de hørings svarene som har arbeidstakere som hovedinteresse, arbeidstakerorganisasjoner, skriver relativt lite om konkurransevnen, næringsgrunnlaget og tilpasningsevnen til bedriftene. Det blir derfor naturlig at svært lite av kodingen blir til positive deler av disse punktene. Fokuset til arbeidstakerorganisasjoner er åpenbart arbeidstakerne, og kodingen vil derav ikke fange alle nyansene hørings svarene. Likevel så vil forhåpentligvis den kvalitative analysen av hørings svarene gi et mer balansert bilde. Det må også tas høyde for at hovedfokuset til oppgaven retter seg mot konsekvensene for næringslivet, hvorav arbeidstakerne er en viktig del.

Tilpasningsevne

Hørings svarene gir uttrykk for at tilpasningsevnen blir svekket. I de fleste hørings svarene hvor tilpasningsevne var skrevet om ble det kodet negativt (Tabell 1). Flexibiliteten i bemanningsforetak ved midlertidige behov fremkommer som viktig for de innleiende virksomhetene. Et eksempel NHO Service og handel nevner i sitt hørings svar: «Bemanningsforetakene er også spesielt viktige i distriktsreiselivet ettersom mange av bedriftene befinner seg langt unna de store arbeidsmarkedene.»

Et poeng som fremheves kontinuerlig i hørings svarene er at behovet for midlertidig

arbeidskraft ikke vil endres. Det vil kun være i de områdene hvor regelverket ikke følges og «midlertidig karakter» brukes vilkårlig, at den midlertidige arbeidskraften kan erstattes med faste ansettelse. Det påpekes også at adgangen «midlertidig karakter» ikke fjernes for direkte ansettelse, og derav vil de innleiende virksomhetene som aktivt unngår regelverket ikke bli klokere. Det er også en underliggende antydning om at innleiende bedrifter har en bedre avgjørelsessevne i forhold til midlertidig karakter adgangen om det ikke er gjennom bemanningsforetak. Dette er med utgangspunkt i at de ikke bevisst undergraver hovedregelen om fast ansettelse.

I sitt hørings svar støtter Arbeidstilsynet forslaget om lovendringen av innleie med midlertidig karakter adgangen. Støtten er i stor grad grunnet i at midlertidig karakter er såpass skjønnsmessig at mange virksomheter misforstår, samt at arbeidstilsynets jobb med håndheving av innleie blir forenklet (Arbeidstilsynet, 2022, s. 8–9) Arbeidstilsynets rapport som er utført på vegne av departementet, men som ble utgitt etter lovvedtaket, viste at: «Vi har i mange virksomheter opplevd at det har vært uklart for innleier hva som ligger i begrepet «arbeid av midlertidig karakter»». Denne påstanden fra Arbeidstilsynet underbygger et argument fra hørings svarene betraktelig. Kritikken rettes mot departementets argumentasjon om at midlertidig karakter er svært skjønnsmessig og derav undergraver faste ansettelse (Prop. 131 L (2021–2022), s. 63). Hvis alternativet til innleie gjennom midlertidig karakter, i realiteten er direkte midlertidige ansettelse med samme vilkår, så mister departementets argumentasjon sin vekt hevder NHO (NHO Service og Handel, 2022, s. 18). Det NHO mener er at hvis midlertidig karakter er skjønnsmessig og undergraver faste ansettelse fordi den er tvetydig, så ligger ikke problemet hovedsakelig hos bemanningsbransjen. Hvis den fjernes for bemanningsbransjen, men i like stor grad som før kan benyttes ved direkte ansettelse, så mister argumentasjonen sin vekt. Da forskjellsbehandles produksjonsbedrifter og bemanningsforetak som arbeidsgivere med et utgangspunkt i at bemanningsbransjen som arbeidsgiver misbruker adgangen. Et slikt utgangspunkt viste Arbeidstilsynets rapport at ikke stemte, hvorav 55% av innleiende bedrifter ikke hadde kontroll på lovligheten av adgangen til å bruke midlertidig arbeidskraft i stedet for fast ansettelse (Arbeidstilsynet, 2023, s. 10).

Næringsgrunnlaget

Praktisk talt ingen av høringssvarene skrev om at næringsgrunnlaget til noen virksomheter ble positivt påvirket. Dette var forventet ettersom lovendringene på ingen måte hadde til hensikt å skape nye næringer. En innstramning, som disse lovendringene presenterer, presser virksomheter til å organisere seg annerledes. Det er ikke opprettet noen nye lovlige former for å organisere seg, og derav vil alle virksomheter som opererer lovlig måtte tilpasse seg hovedsakelig innenfor etablerte rammer. De fleste høringssvarene fra bemanningsforetak ga klart uttrykk for at næringsgrunnlaget var truet. Det var hovedsakelig bemanningsforetak og arbeidsgiverorganisasjoner som skrev om at næringsgrunnlaget var truet. Likevel så var det flere innleierye som opplevde næringsgrunnlaget sitt truet. Arbeidsgiverorganisasjonene skrev også om hvordan lovendringsforslagene ville true næringsgrunnlaget til ulike bransjer.

De næringene som vil bli hardt rammet av lovendringene, for utenom bemanningsbransjen, ifølge høringssvarene, var hovedsakelig næringer med høy sesongvariasjon. Det ble nevnt: reiselivsnæringen, fiskeforedling og vinterfisket, offshoremarkedet, byggebransjen, industri, olje og gass. Norsk Olje og Gass ga klart uttrykk for hvordan de ser alternativene som gjenstår som følge av opphevelse av midlertidig karakter adgangen: «la vær å ta oppdrag, drive system med "hire and fire" eller å sette oppdrag ut av landet.» (Norsk olje og gass, 2022, s. 6).

For bemanningsforetakene blir lovendringen om midlertidig karakter adgangen den med sterkest korrelasjon til næringsgrunnlaget. De fleste av bemanningsforetakene forklarer omsetningen sin og antall ansatte, og deretter følger opp må å skrive at de må nedbemanne for eksempel 35% eller alle sine ansatte. De stiller seg spørrende til hvorfor Regjeringen vil «legge ned» en lovlig og regulert bransje. Slike utsagn fremkommer til dels som et strategisk angrep på lovendringen (Oliver, 1991, s. 157). Likevel så vil lovendringen for mange bemanningsforetak bety en helomvending på hvordan de jobber, eller nedleggelse. Hvor mange bemanningsforetak dette gjelder i

realiteten er det ingen formening om. Høringssvarene er bare et utsnitt av næringene, og proposisjonen har ikke foretatt noen vurdering på hvordan konsekvensene ser ut for bemanningsforetakene. En litt underlig del å ikke utrede. Regjeringen oppfatter fast ansatte arbeidstakere der leies ut i et trepartsforhold som en undergravelse av den Norske Arbeidslivsmodellen (Prop. 131 L (2021–2022), 2022, s. 20). Fraværet av en konsekvensvurdering for arbeidstakerne som leies ut blir et eget tema, men alle de administrativt ansatte i bemanningsforetakene rammes selvfølgelig også av lovendringen.

Proposisjonen konstaterer kun det åpenbare i sin konsekvensutredning:

«Forslagene vil ha konsekvenser for arbeidstakere som i dag er tilknyttet bemanningsforetak. Det må antas at bemanningsforetakenes utleieaktivitet vil bli redusert og at det vil føre til at de må redusere antall ansatte.» (Prop. 131 L (2021–2022), 2022, s. 57)

Mye av motstanden bemanningsforetakene uttrykker fremkommer i kombinasjon av stolthet, maktesløshet og vantro. De skriver om hvordan bransjen er preget av mange strenge reguleringer som gir trygghet for arbeidstakere, og hovedsakelig seriøse aktører i bransjen. De opplever sin verdiskapning til samfunnet nettopp innenfor midlertidige behov som f.eks. koronapandemien. Et alternativ til lovendringen som fremheves ofte fra mange hold, er at det innføres tiltak for håndhevelse av loven mot de useriøse aktørene (Spekter, 2022, s. 2). En slik oppbygning av responsen er i tråd med taktikken strategisk utfordring av lovendringen, hvor de motstiller seg endringer og fremhever hvor positivt alternativet er (Oliver, 1991, s. 156).

Konkurranssevne

Det er ikke fullt så mange høringssvar som problematiserer konkurransevne. Likevel, så er det en del som påpeker utfordringene med at Norge blir mindre attraktivt for utenlands arbeidskraft. Det fremheves med andre ord ikke like stor problematikk i forhold til internasjonal konkurranse på produksjon, men anskaffelse av nødvendig arbeidskraft i flere bransjer som berøres. For en ikke-bosatt arbeidstaker som ikke har intensjon om å flytte til Norge og integrere seg, så er

bemanningsforetak å foretrekke. En gjennomsnittlig produksjonsbedrift har ikke den nødvendige kompetansen eller økonomien til å drive språkkurs, støtte med etablering av D-nummer, skaffe bank, bosted og transport til utenlandsarbeidstakere.

Fleksibiliteten til å kunne besøke sitt hjemland når det er ønsket er nevneverdig i bemanningsbransjen. Flexibiliteten som bemanningsbransjen gir, er ikke eksklusiv til de innleiende virksomhetene, men også arbeidstakerne.

Når det gjelder konkurransevne, så er det en situasjon som beskrives kontinuerlig i høringssvarene. Konkurransesvridningen for små og mellomstore bedrifter. Ved at midlertidig karakter grunnlaget oppheves, blir fagforening adgangen den eneste måten å bruke bemanningselskap til å skaffe midlertidig arbeidskraft. Siden små og mellomstore bedrifter har lavere organiseringsgrad vil tilpasningen til lovendringene bli mer krevende (SMB Norge, 2022). Det vil også skje en konkurransevridning som favoriserer de større selskapene siden de har høyere organisasjonsgrad (Strøm & Wentzel, 2022, s. 57). De har høyere lønninger, men også et mye større forbruk av arbeidskraft fra bemanningsforetak. Dette tilsier at lovendringene vil ramme hardest de som bruker bemanningsforetak minst, og trolig ha mindre innvirkning på de større selskapene som kan organisere arbeidskraften gjennom fagforening adgangen. Problemet som mange beskriver ved ovennevnte problemstilling er at Regjeringen har til hensikt å minske bruken av innleie som bemanningsstrategi. Likevel så er det de større selskapene som oftest gjør det, og ved den generelle innstramningen så er det ikke de større selskapene som treffes.

Likevel så foreligger det en stor ulempe hos små og mellomstore bedrifter i forhold til å kunne tolke lovverket. Om de ikke har økonomisk kapasitet til å ansette kvalifisert personell innen arbeidsmiljøloven, så kompliseres situasjonen for å kunne ha fleksibel tilgang på midlertidig arbeidskraft. Det blir derav en portvokter for seriøse små og mellomstore virksomheter som ikke kan leie inn nødvendig kompetanse.

Departementet påpeker at det fortsatt kan leies inn fra bemanningsforetak gjennom fagforening adgangen. Siden fagforening adgangen blir så sentral, forventer departementet at fagorganisering og tariffavtaler øker. Denne økningen beskriver departementet som en ønsket effekt av den generelle innstramningen (Prop. 131 L

(2021–2022), s. 31). Flere av høringssvarene kritiserer departementet for å påføre en konkurranseulempe ved å ikke ha tariffavtaler. I Norge står organisasjonsfrihet sterkt, man kan selv bestemme hvilke foreninger man vil være eller ikke være medlem av. Virke skriver: «Det er imidlertid organisasjonsfrihet og arbeidsgiver kan derfor ikke pålegge ansatte å organisere seg.» (Virke, 2022, s. 4). Det er ikke lov å diskriminere på bakgrunn av foreninger man tilhører, for eksempel ved å gi høyere lønn ved å ikke fagorganisere seg. Likevel går det andre veien også, at en lovendring indirekte skal øke organisasjonsgraden ved å putte virksomheter i en konkurranseulempe om arbeidstakerne deres ikke er organisert i fagforening med innstillingsrett. Det kan anses å være i konflikt med organisasjonsfriheten.

Arbeidstakers rettigheter

Etter å ha analysert alle høringssvarene så fremkommer arbeidstakers rettigheter (AR) som den mest sentrale koden. Tematikken forener seg med Regjeringens mål ettersom tiltakene proposisjonen fremmet har til hensikt å styrke arbeidstakers rettigheter. AR var den ene kodingen hvor det faktisk var et interessant nivå av forventede positive konsekvenser fra høringssvarene. De positive responsene er hovedsakelig fra arbeidstakerorganisasjoner og interesseorganisasjoner. Det uttrykkes blant annet at et tydeligere og mer avklart forhold til grensen mellom entrepris og innleie, samt at den generelle innstramningen gjør det lettere å håndheve omgåelser. I motsetning til de andre kodene gir responsene kodet i AR et mer balansert bilde av forventede konsekvenser fra høringssvarene.

Måten departementet skriver om ansatte i bemanningsforetak får det til å virke som de ikke kan være fast ansatte. De beskriver faktisk situasjonen slik at bemanningsforetak undertrykker faste ansettelser, en av formålene med AML. Samtidig som dette uttrykker departementet indirekte at det er bedre at arbeidstakere som er fast ansatte hos bemanningsforetak bør ansettes direkte av produksjonsbedriften, fast eller midlertidig (Prop. 131 L (2021–2022), kap. 3). Dette er en grunnleggende feil ved situasjonsbeskrivelsen til departementet, som et flertall

av bemanningsforetak og arbeidsgiverorganisasjoner har påpekt i hørings svarene (NHO, 2022, s. 5). Arbeidstakerorganisasjonen YS svarer til problematikken om hva som er best av midlertidig ansettelse eller fast ansettelse av:

«YS mener at “av to onder” er midlertidig ansettelse klart å foretrekke fremfor innleie. Topartsforhold er ryddigere, mer oversiktlig og legger bedre til rette for organisering.» (YS, 2022, s. 1)

I begrunnelsen for utsagnet sier YS at det ikke finnes opplysninger om stillingsbrøker og vilkårene for lønn mellom oppdrag for arbeidstakere fast ansatt i bemanningsforetak. De skriver også at svaret på om det er bedre med direkte midlertidig ansettelse hos produksjonsbedrifter enn fast ansettelse hos bemanningsforetak, beror til en viss grad på forholdene i det enkelte bemanningsforetaket (YS, 2022, s. 1). En slik uttalelse fra YS fremstår som en kontrollerende taktikk under manipulasjonsresponsen til Oliver (1991, s. 158). Begrunne den generelle innstramningen, en svært inngripende lovendring, med usikkerhet i kunnskapsgrunlaget, og et utsagn om at forholdene i hvert enkelt bemanningsforetak er utslagsgivende. Argumentasjonen YS bruker her er en kontrollerende strategisk taktikk. Med den argumentasjonen så kan det hevdes at en midlertidig ansettelse i et større og seriøst bemanningsforetak, er å foretrekke enn en fast ansettelse i en mindre og useriøs produksjonsbedrift.

Proposisjonen hevder at arbeidstopper og sesongtopper skal kunne møtes med de øvrige fleksibilitetsmekanismene som lovverket åpner for, for uten om innleie fra bemanningsforetak. Her nevnes innleie fra produksjonsbedrifter som hovedløsning, men også overtid, permittering og oppsigelse (Prop. 131 L (2021–2022), s. 58). Siemens Energy påpeker et godt poeng i svar på forslaget om overtid, det er arbeidsrettslig ulovlig å planlegge for overtid. Siemens opplever det også som uforsvarlig for arbeidstakernes sikkerhet å forhandle med arbeidstakerorganisasjoner om ytterligere rammer for lovlig overtid til arbeidere på plattformene sine. På plattformene er arbeidstiden på 12 timer og merarbeid (overtid) er satt til maksimalt 16 timer per døgn (Siemens Energy, 2022, s. 4). Siemens stiller seg overrasket til departementets forslag om å redusere arbeidstakernes arbeidstid, permittere og gå til oppsigelse som alternativ til tidsbegrenset innleie fra bemanningsforetak (Siemens Energy, 2022, s. 4).

Arbeidstakerorganisasjonen Industri Norge hevder at andre tilknytningsformer enn fast ansettelse øker i næringene de representerer og at HMS og arbeidsmiljøet påvirkes negativt. De legger vekt på at ulovlig innleie er vanskelig å avdekke på plattform/offshore.

Jussformidlingen i Bergen, som er en studentdrevet organisasjon, stiller seg skeptisk til departementets forslag om overtid og avtaler om unntak fra arbeidstidsreglene, hvorav en slik løsning vil føre til misbruk (Jussformidlingen i Bergen, 2022, s. 1–2). På den andre siden er Jussformidlingen likevel positiv til den generelle innstramningen og hevder, på lik linje med Arbeidstilsynet, at en slik løsning vil gjøre håndhevelsen av regelverket lettere og derav motvirke misbruk av innleieadgangen (Arbeidstilsynet, 2022, s. 3).

Generelle trekk

Responsen i høringssvarene til grensen mellom innleie og entrepris kontra opphevelsen av midlertidig karakter som adgang for innleie var tydelig. For utenom de som fant seg upåvirket av lovfestingen av grensen mellom innleie og entrepris, så var det få som hadde innvendinger som antydte at det ville ha større konsekvenser.

Høringssvar som kun var støttende til lovendringene brukte færre egne eller upartiske datakilder til å understøtte sine meninger. Ofte fremkom en gjengivelse av departementets situasjonsbeskrivelse og argumentasjon, deretter et støttende utsagn til grunnlaget: «Tatt i betraktning at det er tendenser til stadig økende grad av innleie, at innleie av midlertidig karakter synes å være det som i størst grad fortrenger faste ansettelser, samt at det finnes en rekke handlingsalternativer for å løse problemer med tilgang på personell, stiller Oslo kommune seg bak departementets forslag» (Oslo kommune, 2022, s. 3)

Drøfting

Hvordan er relasjonen mellom forventede konsekvenser og strategisk påvirkning i høringsvarene?

Selv om det forekommer strategiske posisjonerte responser og manipulative teknikker i høringsvarene, så foreligger det mange forventede konsekvenser som fremstår som reelle. Her diskuteres de «reelle» forventede konsekvensene som ble fremmet av mange ulike aktører, og som vil påtvinge virksomheter til å tilpasse seg.

For utenom et behov for å dekke midlertidige svingninger i behov for arbeidskraft, så fremkommer et annet grunnlag som ofte brukes i innleie med midlertidig karakter. Dette er når den innleiende bedriften ikke greier å rekruttere den nødvendige kompetansen. Det kan enten være fordi det er sjelden spesialkompetanse, hvorav det er forskriftsunntak, eller så kan det være vanskelig å få rekruttert av eksterne omstendigheter. For eksempel så er det ofte vanskelig å få rekruttert arbeidstakere ut i distriktene, og spesielt når det trengs mange samtidig. Dette vet departementet godt, og det var, blant annet, derfor de forskriftsfestet unntaket for helsepersonell (Prop. 131 L (2021–2022), s. 34).

Det er likevel på lik linje vanskelig for turisme og reiselivsbransjen i Norge å rekruttere nødvendig bemanning i sesongvariasjoner. Den spesifikke kompetansen er ikke begrensningen som sådan, men det plutselige landsdekkende økte behovet gjør det krevende å få nok kvalifisert personell (Norsk Reiseliv, 2022, s. 2). Spesielt når store deler av norsk turisme og reiseliv handler om naturlandskapet, og er derav på ingen måte begrenset til Oslo, Bergen og Trondheim.

Flere av høringsvarene stiller seg tvilene til hva som virkelig er hensikten med at en innleiende virksomhet skal ansette midlertidig i stedet for gjennom innleie. Om arbeidskraftsbehovet virkelig er midlertidig hos virksomheten, så vil arbeidstakeren fortsatt være midlertidig ansatt. Likevel, så vil arbeidstakeren kunne få fortrinnsrett ved å være direkte ansatt, noe hen ikke ville hatt gjennom et bemanningsforetak, jf.

AML § 14-2. Det kan på den andre siden argumenteres for at arbeidstakers rettigheter blir forringet ved å være midlertidig ansatt i flere virksomheter, i stedet for å være fast ansatt i et bemanningsforetak. Trygghet i forhold til pensjonsoppsparing og sykepenger er dårligere når man bytter arbeidsgiver ofte. Hvis innleiende bedrift ikke har mer arbeid for arbeidstakeren, så står arbeidstakeren uten jobb, og innleiende bedrift har ingen insentiv til å hjelpe arbeidstakeren å finne ny jobb. En slik situasjon står i kontrast til hvis arbeidsgiveren er et bemanningsforetak, de vil ha et nettverk for å finne mer arbeid; samt et klart insentiv til å få arbeidstakeren i arbeid på ny, grunnet arbeidstakerens faste ansettelse hos bemanningsforetaket.

Konkurransesvridningen for små og mellomstore virksomheter slik det er beskrevet i analysekapittelet er trolig en reell konsekvens. Organisasjonsgraden er lavere i små og mellomstore bedrifter enn store bedrifter (Figur 2). Det gjør at muligheten til innleie fra bemanningsforetak gjennom fagforening adgangen er innskrenket. Konkurransulempen dette har for virksomheter med lav organisasjonsgrad fremkommer som problematisk. Departementets ønske om å øke organisasjonsgraden ved indirekte press på arbeidstakere til å organisere seg gjennom virksomhetene, er mot organisasjonsfrihet og derav en svekkelse av trepartssamarbeidet.

Hvordan oppnår lovendringene de politiske målene?

En av utfordringene med lovendring som politisk verktøy er at treffsikkerheten er upresis (Howlett, 2019, s. 193). I tråd med formålet, rammer lovendringen om opphevelse av midlertidig karakter, som lovlig adgang, tydelig bemanningsbransjen. Det rammer likevel også «alle» bransjer som driver innleie fra bemanningsforetak.

Med utgangspunkt i Howlett (2019) sin forståelse av lovendring som verktøy, så kreves det en stor innsats på håndhevingsmekanismer for at lovendring skal være et effektivt politisk verktøy. Det håndhevende organet på innleie fra bemanningsbransjen ble fra og med 2020 Arbeidstilsynet (Prop. 131 L (2021–2022)),

s. 17). Departementet hevder i proposisjonen at det blir lettere å håndheve regelverket for Arbeidstilsynet ved å fjerne adgangen til innleie ved midlertidig karakter. Det er færre lovlige adganger for innleie, og der hvor innleiende bedrift tidligere bare kunne bruke midlertidig karakter må det nå foreligge avtale med tillitsvalgte. Det er hovedsakelig innleiende bedrift sitt ansvar å sørge for lovlig adgang til midlertidig arbeidskraft istedenfor hovedregelen om fast ansettelse.

I utredelsen til Arbeidstilsynet viste de at det var 55% brudd hos innleiebedrifter fra byggebransjen i rutiner for overholdelse av at innleien var lovlig. Arbeidstilsynet påpekte at mange av bruddene forekom grunnet manglende dokumentasjon, men at det i praksis var overholdt (Arbeidstilsynet, 2023, s. 10–11). Likevel så viser arbeidstilsynets undersøkelse at utfordringene i større grad ligger hos de innleiende bedriftene og ikke bemanningsforetakene (Arbeidstilsynet, 2023, s. 4).

Fra Regjeringens side er det ønsket politikk at den lovlige adgangen som hovedsakelig kan brukes ifb. bemanningsforetak nå går gjennom fagforeninger. Norske arbeidslivsmodellen er delvis definert med at en vesentlig del arbeidstakere er fagorganisert (NOU 2021: 9, s. 30). Regjeringen ønsker å styrke denne fagorganiseringen med å motivere arbeidstakerne indirekte. Ved at den eneste tilgangen på økt arbeidskraft fra bemanningsforetak blir gjennom fagforeningsadgangen, så vil virksomhetene trolig motivere sine ansatte til å organisere seg. Antakeligvis har Regjeringen basert seg på statistikken som viste at andel ansatte med medlemskap i fagforening økte generelt med 1% ved lovendringene i 2019 (Strøm & Wentzel, 2022, s. 56). Det var i 2019 kravet til at fagforeningen måtte ha innstillingsrett for å inngå avtale med bemanningsforetak, etter AML § 14-12 (2).

Grensen mellom innleie og entrepriser

Det meste av den nye definisjonen på grensen mellom entrepriser og innleie er i praksis ikke ny. Siden definisjonen i mindre eller større grad fremkommer av rettspraksis, så er de fleste momentene i tolkningen velkjente. Arbeidsledelse og

resultat er hovedmomentene, dette er konstatert tydeligere i lovendringen. Det som er av økt interesse i lovendringen er de andre momentene som har blitt lovfestet.

I sin helhet fremkommer de øvrige momentene som en respons på høyesterettsdommene hvor det ble henvist til lovgiver å ta tak i entreprise og innleie problematikken. Nye måter å organisere virksomheter på kan utfordre arbeidsmiljølovens formål om trygge ansettelse ble poengtert i Norwegian-dommen (*HR-2018-2371-A - Lovdata Pro*, Avsnitt 119). Det var her snakk om bemanningsentrepriser, hovedleveransen i entreprisen besto i fortløpende tjenestelevering av arbeidstakere. Deretter kom Fougner-utvalget til den samme konklusjonen etter gjennomgåelse av tematikken (NOU 2021: 9, 2021, s. 298–299). Proposisjonen bekrefter sammenhengen mellom Fougner-utvalget, proposisjonen fra 1970-tallet og den nye lovfestede definisjonen på innleie (Prop. 131 L (2021–2022) s. 45) (*Ot.prp.nr.53 (1970-1971) - Lovdata Pro*) (NOU 2021: 9, 2021). Videre skriver de at de øvrige momentene vil være særlig relevante i avgrensning mot entrepriser av tjenestekjøp (bemanningsentrepriser) (Prop. 131 L (2021–2022), s. 45).

Det er åpenbart at grensen mellom entreprise og innleie er en betent tematikk i flybransjen, hvorav både NHO Luftfart og arbeidstakerorganisasjonen Norsk Flygerforbund var misfornøyd med lovfestingen i høringssvarene. NHO luftfart mente at det var dårlig for effektiv drift og internasjonal konkurransekraft, og Norsk Flygerforbund mente det ikke var strengt nok til å sikre omgåelser som tidligere omorganiseringer har vært. Begge sider oppleves som strategisk posisjonerte responser for å trekke i retningen av egen interesse.

Arbeidsgiverorganisasjonen Spekter i sitt høringssvar hevder at grensedragningen mellom begrepene burde forbli slik de fremkommer i de to HR-dommene. Begrunnelsen deres er at domstolens praksis kan gi rom for utvikling i møtet med samfunnsutviklingen (Spekter, 2022, s. 8). Likevel, så er det nettopp det motsatte dommerne i høyesterettsdommene ga uttrykk for. At dommerne håndhever loven på best rettslig vis, men at med hvordan lovverket var; så forelå det mulighet for omgåelse av formålet med arbeidsmiljøloven gjennom bemanningsentrepriser, og at det er opp til lovgiver å gjøre endringer om ønskelig (*HR-2013-1391-A - Rt-2013-998 - Lovdata Pro*, s. 63).

Det som trolig fremkommer i denne uttalelsen fra Spekter reflekteres i den institusjonelle faktoren kontekst, og relaterer seg til stabilitet (Oliver, 1991, s. 170).

«Lovforslaget vil skape uklarheter, avgrensingsproblemer og fare for nye feilklassifiseringer» (Spekter, 2022, s. 8). Det er ikke et ønske om endring på definisjonen fordi den er nå godt kjent gjennom høyesterettspraksis. Selv om den lovfestede definisjonen inneholder de fleste momentene som rettspraksis har brukt, er en lovfestet definisjon en endring. Det er ingen grunn til å tro at momentene vil bli vektet identisk til før lovendringen. Derfor har Spekter rett i at nye vurderinger må gjøres rundt skillet av innleie og entrepriser, men lite tyder på at det blir avgrensingsproblemer og uklarheter. Spekters utsagn fremkommer som sterk motstand på endring av en tolkning som forholdsvis hadde blitt stabil. Den strategiske responsen kan derfor ses ulydighet med angrep som taktikk (Oliver, 1991, s. 156).

Fagforening

Håndhevelsen av fagforening adgangen blir muligens opp til partene i arbeidslivet å løse? Det legges ingen føringer for hva som er momentene som skal drøftes mellom arbeidsgiver og tillitsvalgte i Fagforening adgangen for utenom at det er «tidsbegrenset». I sin ordlyd blir Fagforening adgangen mer tvetydig enn midlertidig karakter. Den begrensende effekten er at det må inngås avtale mellom to parter med ulike interesser. Departementet nevner en forventet virkning av lovendringene at tariffavtaler utbredes i enkelte næringer (Prop. 131 L (2021–2022), s. 59). Det som tilsynelatende blir problematisk med at fagforening adgangen blir hovedadgangen til innleie er når det ikke fremkommer hva som skal, eller ikke skal, forhandles om i avtaleinngåelse om innleie (Figur 1). På den ene siden kan arbeidsgiver overkjøre tillitsvalgte til en viss grad, med utgangspunkt i at den eneste lovlige begrensningen utenom avtalen er at det må være «tidsbegrenset». På den andre siden kan tillitsvalgte fremme usaklige eller urimelige krav for å inngå avtaler om innleie. De kan ta opp forhandlingsmomenter fra arbeidsplassen som er irrelevante til om selskapet skal kunne leie inn arbeidstakere. Siden det er såpass uklart hva som skal lede avtaleinngåelsen, så vil det trolig bli mye useriøst fra begge sider og store transaksjonskostnader i inngåelse om innleieavtaler. Mye av kostnadsbesparingen til en hierarkisk styringsstruktur er at interne avtaler og kontrakter ikke må forhandles

om, men kan avgjøres (Williamson, 1991, s. 274). Majoriteten av selskaper og tillitsvalgte vil sikkert løse det helt fint og med et godt samarbeid, men betydelige transaksjonskostnader vil trolig likevel forekomme.

Hvilke konsekvenser har de resterende lovlige adgangene for næringslivet?

Produksjonsbedrift adgangen

Problemstillingene rundt innleie fra produksjonsbedrifter er delt på tre områder. For det første er det hvordan å systematisk drive utleie gjennom produksjonsbedrifter? Det andre utfordringen er ved mangel på systematikk, så vil området ikke kunne overvåkes. Den tredje er at likebehandlingsprinsippet ikke gjelder ved innleie fra produksjonsbedrifter, derav er arbeidstakernes rettigheter konkurranseutsatt.

Systematikk i utleie som produksjonsbedrift kan delvis være en måte å øke grunnbemanningen hos produksjonsbedrifter til et høyere nivå, slik at de har større evne til å håndtere arbeidstopper. Konsern som organiserer seg slik, er store og har vikarpooler som i tillegg av og til også driver varig utleie. Hvis en del av konsernet driver utleie ut av konsernet er det hensiktsmessig å definere seg som bemanningsforetak, for å ikke omgå lovens hensikt. Omgåelse vil kunne foreligge dersom en produksjonsbedrift utvikler arbeidsutleie som «et forretningsområde» eller permanent leier ut en andel av sine ansatte uavhengig av om bedriftens behov eller andre av de oppgitte formål tilsier slik utleie, jf Rt-2013-1730 avsnitt 48.

Hvis man ikke kan ha arbeidsutleie som et forretningsområde og arbeidsutleien må være en del av kjernevirksomheten til utleier; så må lovlige utleie gjennom produksjonsbedrift være uformelt og nettverkbasert. Vil ikke i praksis en slik ordning føre til mørketall i forhold til lovligheten av innleien? Det finnes få tall på hvilken grad adgangen til innleie gjennom produksjonsbedrifter anvendes. Området overvåkes ikke, og det er svært vanskelig å overvåke siden virksomheter ikke trenger å registrere noe sted at de leier ut på dette grunnlag.

En formell systematisering kan anses som en undergraving av formålet med paragrafen, og kan således tolkes som ulovlig. Formell systematisering av utleie av arbeidstakere trekker i retning av at bedriften har utleie som et forretningsområde. Om systematisering ikke foregår på virksomhetsnivå, men blir tilrettelagt gjennom et marked hvor eierne av markedet eksplisitt hevder å ikke ha til intensjon å undergrave formålet; vil dette være en praktisk og lovlig løsning? Det kan jeg ikke svare på, det gjenstår å se om slike markeder oppstår i form av arbeidsformidling.

Det som er sikkert, er at transaksjonskostnadene for effektiv samhandling blir svært høye. Å finne produksjonsbedrifter som er geografisk nærme, ikke en konkurrent og har sin hovedbeskjeftigelse i det samme som din bedrift, samt ledige arbeidstakere når din bedrift har arbeidstopper. Slike informasjonssøk treffer de tre første dimensjonene i TKT (Williamson 1979, 1991): spesifisert arbeidskraft, usikkerhet i avtaleinngåelse og hyppigheten av behovet. Derfor er slike informasjonssøk svært krevende og kostnadsdrivende.

Likebehandlingsprinsippet er en viktig sikkerhet for arbeidstakere som er utleid i Norge og EU. Om noen skulle ansette mange utenlandske arbeidstakere på en lav lønn, og leie dem ut gjennom produksjonsbedrift adgangen med vilkårene oppfylt, så har ikke arbeidstakerne krav på de samme rettighetene som der de er utleid til. Slike scenarier beskriver ikke høringssvarene, men at bemanningsbransjen kan overvåkes og reguleres er et viktig poeng, og kan antas å gi en større trygghet for arbeidstakers rettigheter enn gråsonene i produksjonsbedrift adgangen.

Hva er det akseptable nivået av innleie?

Regelrådet hevder at situasjonsbeskrivelsen er grundig og at det er bra departementet beskriver hvilke næringer som rammes. De etterspør derimot en samfunnsøkonomisk analyse og at nullalternativet utredes (Regelrådet, 2022, s. 1). Med nullalternativet menes hva er den forventede utviklingen om det ikke innføres nevnte lovendringer. Selv om regelrådet hevder at situasjonsbeskrivelsen er grundig, vil det her hevdes på bakgrunn av analysen og gjennomgåelse av proposisjonen at situasjonsbeskrivelsen likevel er manglende. Som påpekt i analysen, så omtaler departementet ansatte i

bemanningsforetak som ikke fast ansatte. En slik holdning, når den er uriktig, svekker hovedbegrunnelsen for å innføre den generelle innstramningen.

Et annet grunnleggende problem ved proposisjonen er at det ikke fremkommer noen analyse eller fastsetting av hva som regnes som akseptable nivåer av innleie. Det er utvilsomt behov for midlertidig arbeidskraft i mange næringer, og det vil derfor alltid eksistere et slikt behov uavhengig av hvordan det løses. Hva som er akseptable innleiemengder, vil også naturligvis måtte vurderes med bakgrunn i bransjen. Et skianlegg har en større variasjon i arbeidskraftsbehov gjennom året enn for eksempel en dagligvarebutikk. Når departementet ikke redegjør for hva som er akseptable nivåer generelt eller i spesifikke næringer, så blir det vanskelig å kunne avgjøre når målene nås. Enhver begrensning av bemanningsbransjens «rolle og omfang», vil derfor i prinsippet treffe målsettingen (Prop. 131 L (2021–2022), s. 5).

Adgangen midlertidig karakter oppheves

De midlertidige behovene i næringslivet vil ikke opphøre pga. lovendringene og det vil oppstå arbeidstopper og sesonghøyder i lik grad som før. Av den grunn så vil i prinsippet næringslivet ha et like stort behov for midlertidig arbeidskraft. Denne antakelsen gjelder kun for de som opererer innenfor lovens grenser. Derav de bedriftene hvor det overholdes prinsipper som grunnbemanningslæren og der faste hele stillinger er hovedregel.

Ved opphevelsen av midlertidig karakter adgangen, så må virksomheter anskaffe midlertidig arbeidskraft på andre måter. Regjeringens mål og forventet konsekvens tilsier at bedriftene vil ansette direkte, enten fast eller midlertidig.

I høringsvaret illustrer Speker godt en situasjon hvor sesongsvingningene for Posten ved Black Friday og jul, har pleid å leie inn 200-300 arbeidstakere (Speker, 2022, s. 4). I slike sesongsvingninger ønsker departementet at Posten skal gjennomføre direkte ansettelser. Faste ansettelser blir uaktuelt pga. den åpenbare korte tidsperioden for arbeidskraftsbehovet. De kan ansette midlertidig, jf. AML § 14-9 (2) a, men det blir likevel problemer med det praktiske. En så stor rekrutteringsprosess innebærer kjempestore transaksjonskostnader. Uten å gå for

dypt på detaljene, så eksemplifiseres problemstillingen her med et avgrenset regnestykke.

Om det kun er ett intervju på 30 minutter per kandidat, det brukes 15 minutter på å screene kandidatene, og 15 minutter på å avtale møtene. 250 kandidater søker, og alle passer til jobben som derav fører til ansettelse.

Hvis rekrutteringsprosessen starter to måneder før, så vil en rekrutterer bruke nesten to måneder med arbeid (250 timer) uten tilstrekkelig pause mellom noen av prosessene. For utenom at dette regnestykket tar utgangspunkt i at hele rekrutteringsprosessen går fullstendig sømløst, så må utenforliggende omstendigheter også oppfylles (kvalifisert personell søker på jobben og takker ja). En ikke-uttømmende liste over arbeidsoppgaver som er ekskludert fra regnestykket: kartlegging av arbeidskraftsbehov, opprettelse av annonser i relevante kanaler, forhandling og utarbeidelse av arbeidskontrakt, innmeldelse i lønssystem og pensjonsavtaler, utvidelse av forsikringsavtaler og opplæring av de ansatte. De administrative transaksjonskostnadene blir av en slik størrelse at Posten får et midlertidig behov for flere ansatte i HR. Dette kan muligens løses med å kjøpe en tjenesteentreprise av et selskap som spesialiserer seg på bemanning, et bemanningsforetak for eksempel. En slik løsning ville vært en form arbeidsformidling, og overhodet ikke en umulig tilpasning for bemanningsforetakene.

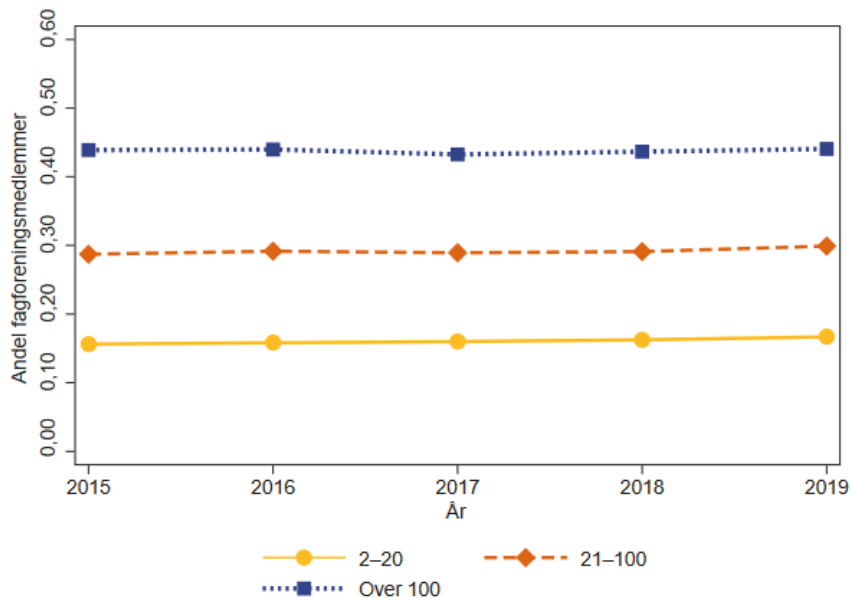
Tilgang på arbeidskraft er først og fremst økonomisk organisert som markedsbasert styringsstruktur (Williamson, 1991). Bemanningsforetakene fungerer som en hierarkisk styringsstruktur for arbeidskraft. Det er nok flere grunner til at hierarkisk organisering av utleid arbeidskraft er lønnsomt, men transaksjonskostnader relatert til søk og informasjon for nye kandidater er en relevant administrasjonskostnad som innleiende bedrifter ellers vil måtte bære (Coase, 1937, s. 390). I kombinasjon med virksomheters reelle behov for midlertidig arbeidskraft, så har bemanningsforetakene et næringsgrunnlag ved siden av markedsstrukturer. Med bakgrunn i analysen, så har mange bemanningsforetak fått sitt næringsgrunnlag fjernet med den generelle innstramningen. Likevel, så vil mange bemanningsforetak trolig tilpasse seg endringene med å innta en hybrid styringsstruktur. I stedet for å være arbeidsgiver for arbeidstakerne som leies ut, så kan bemanningsforetakene drive arbeidsformidling.

Arbeidsformidling

Arbeidsgiverorganisasjonen Spekter gir uttrykk for at den generelle innstramningen vil føre til at bemanningsforetakene blir arbeidsformidlere i stedet for å være arbeidsgiver (Spekter, 2022, s. 3). Om de fleste av bemanningsforetak gikk over til en arbeidsformidlerrolle i stedet for å være arbeidsgiver vil dette gi svakere vern for arbeidstakere. En slik organisering kan på den andre siden føre til flere faste ansettelser i bedrifter hvor grunnlaget for behovet for det midlertidige arbeidskraftsbehovet ikke har vært kartlagt ordentlig. Om bedriften alltid ansetter fast ved midlertidig behov vil det lede til oppsigelse eller permittering. Dette vil ha konsekvenser for begge parter, transaksjonskostnader pga. hyppigheten av bedriftens behov og svekket vern for arbeidstakers.

Kunnskapsgrunnlaget i proposisjonen

Figur 5.29 Gjennomsnittlig andel ansatte som er medlem av fagforening per størrelse på foretak, 2015–2019



Figur 2 Organiseringsgrad etter størrelse på foretak (Strøm & Wentzel, 2022, s. 57)

I proposisjonen henviser departementet til en undersøkelse i sin argumentasjon for hvorfor bemanningsbransjen foretrekker faste ansettelser. Departementet fremlegger fakta slik:

«En analyse utført av Strøm og von Simson (2020) viser at 40–50 prosent av de midlertidig ansatte oppnår fast stilling etter ett år. Når det gjelder innleie, viser tall fra Institutt for samfunnsforskning at rundt 30 prosent av de innleide går over til fast ansettelse.» (Prop. 131 L (2021–2022), s. 32)

På bakgrunn av hvordan situasjonen fremstilles her, kan en anta at departementet henviser til to ulike studier på området om fast ansettelse. De henviser først til Strøm og von Simson (2020) at direkte midlertidige ansatte har en overgangsprosent på 40–50 prosent til fast stilling etter ett år (Strøm & von Simson, 2020, s. 57). Deretter viser de til «tall fra institutt for samfunnsforskning», men i realiteten er det snakk om samme analyse. Strøm og von Simson (2020) lagde rapporten for Institutt for samfunnsforskning, og der vises det at 30 prosent av innleide går over til fast ansettelse (Prop. 131 L (2021–2022), s. 32).

Likevel fremkommer relevante utfordringer med overføringsverdien rapporten (Strøm & von Simson, 2020) har til den juridiske konteksten med lovendringer. Det er verdt å nevne at den metodiske tilnærmingen i analyserapporten er godt egnet for datagrunnlaget, som er AA-registeret og A-ordningen. Skillet mellom midlertidig ansatt og fast ansatt fremkommer ikke i disse registrene (Strøm & von Simson, 2020, s. 13 og 15). Derfor gjør Strøm & von Simson (2020) en antakelse om at hvis et individ har jobbet samme sted i over et år (oktober til oktober året etter), så er de fast ansatt. Antakelsen begrunner de med å henvise til AML § 14-9, hvor de hevder at tolv måneder er grensen for en midlertidig ansettelse (Strøm & von Simson, 2020, s. 15). Den spesifikke tidsbegrensningen er på ingen måte noe som fremkommer fra lovverket, og det er en konkret vurdering som må til for å kunne begrunne om en arbeidstaker har rett på fast ansettelse. De sier likevel at etter statsansattloven, så kan en midlertidig stilling vare frem til tre år (Strøm & von Simson, 2020, s. 15). Den juridiske forståelsen fremkommer av AML § 14-9 (7). Her står det at en arbeidstaker som er ansatt etter midlertidig karakter, (2) bokstav a, i sammenhengende fire år skal anses som fast ansatt.

Antakelsen om fast ansettelse til Strøm og von Simson (2020) betyr at det statistiske grunnlaget for å hevde at 45% av direkte midlertidige ansatte ender i fast stilling står svakere. På den andre siden har de inkludert tall fra arbeidskraftsundersøkelsen

(AKU) når det gjelder overgangsraten fra midlertidig ansettelse, dette gir bedre validitet til tallene når det gjelder denne grafen (Strøm & von Simson, 2020, s. 57). Det kan i relasjon med AKU-grafen ses at midlertidig ansettelses definisjonen på tolv måneder ikke treffer så dårlig (Strøm & von Simson, 2020, s. 58). Det er likevel juridisk sett en viktig skilnad mellom å være fast ansatt, og å kunne ha rett til å bli fast ansatt. Det er godt mulig at flere som jobber gjennom bemanningsforetak har rett til å være fast ansatt i innleiende virksomhet, men de plukkes ikke opp i statistikken som å gå fra bemanningsforetak til fast ansettelse.

I tilstandsbeskrivelsen i proposisjonen henviser departementet til tall fra NHO sine medlemsbedrifter i bemanningsbransjen. Her vises det til at over halvparten av arbeidstakere i bemanningsbransjen er fast ansatt, men med varierende stillingsprosjenter (Prop. 131 L (2021–2022), s. 14).

Hvis en rapport som Strøm & von Simson (2020) analyserte data fra etter 2019, da kravet om faste stillinger må inneholde et reelt stillingsomfang ble implementert i hovedregelen, jf. AML § 14-9 (1), så ville situasjonsbeskrivelsen vært mer realistisk. I tillegg ville minst halvparten av ansettelser i bemanningsbransjen allerede være faste ansettelser, hvis tallene fra NHO som departementet referer til er korrekte.

AKU-tallene gjelder heller ikke for statistikken på bemanningsforetak (Strøm & von Simson, 2020, s. 59–60). Det tar kun utgangspunkt i bedrifter som registrer seg med næringskode 78200 – utleie av arbeidskraft (Strøm & von Simson, 2020, s. 15). Dette inkluderer derfor en rekke virksomheter som driver utleie av høyt utdannet arbeidskraft, også kalt konsulentvirksomhet (FAFO 2021 : 17, s. 9). Konsulenter i slike virksomheter har faste og godt betalte stillinger, men inkluderes likevel i statistikken.

Analysen skildrer ikke forskjellen i andel arbeidsinnvandrere i direkte ansatte i produksjonsbedrifter og bemanningsbransjen. Hvorav bemanningsbransjen har flere arbeidsinnvandrere, som trolig dekker for eksempel sesongbaserte næringer. Andelen ikke-bosatte arbeidsinnvandrere i bemanningsbransjen synker i perioden 2015-2019 ved innføring av reformen fra 2019 (Strøm & Wentzel, 2022, s. 32). Andelen ikke-bosatt arbeidsinnvandrere gikk fra ca. 8% i perioden 2015-2018 til 5,5% i 2019. Reformen styrket arbeidstakers rett på fast stilling i loven ved at det, blant

annet, må foreligge et «reelt stillingsomfang», jf. AML § 14-9 (1) (Strøm & Wentzel, 2022, s. 13–14).

Bemanningsbransjen har en stor andel ikke-bosatte arbeidsinnvandrere sett i perspektiv av arbeidslivet i Norge for øvrig. I 2019 økte den generelle mengden ikke-bosatt arbeidsinnvandring med 9,4% i Norge sammenliknet med året før, og var på 92 000 sysselsatte (NOU 2021: 9, s. 87). Andelen sysselsatte i Norge var på ca. 2 732 000 i 2019 ifølge AKU, som vil si at ikke-bosatt arbeidsinnvandring utgjorde 3,39 % av sysselsetting generelt i landet (SSB, 2020). Derfor hadde bemanningsbransjen en stor relativ andel ikke-bosatte arbeidsinnvandrere i 2019, selv til tross for nedgående andel i bransjen og økning av ikke-bosatt arbeidsinnvandrere generelt i landet.

I årene før derimot, som analysen til Strøm & von Simson (2020) tar for seg, er andelen ikke-bosatt arbeidsinnvandring på rundt 8% i bemanningsbransjen og trolig rundt 3% i landet for øvrig. Det er ikke tydelig hvordan denne differansen forplanter seg i statistikken, men det kan ha en innvirkning på at færre, relativt til direkte midlertidig ansettelse, kommer i fast arbeid året etter å ha vært i bemanningsforetak. Om de ikke-bosatte arbeidsinnvandrerne kategoriseres som å falle «Utenfor», så er andelen som faller utenfor langt lavere i realiteten enn hevdet i analysen (Strøm & von Simson, 2020, s. 60). Den statistiske analysen til Strøm & von Simson (2020) på ansatte i bemanningsbransjen og direkte midlertidig ansatte, fanger et for snevert bilde av realiteten for å sammenligne overgangene fra de to tilknytningsformene.

Et argument som mange av bemanningsforetakene bruker i høringssvarene er at de hjelper arbeidstakere som står utenfor arbeidslivet inn i arbeidslivet. Likevel så viser ikke statistikken fra 1995-2018 at det er vanlig for arbeidstakere som står utenfor arbeidslivet å gå til bemanningsforetak. De fleste forblir utenfor, og de som kommer inn, går for det meste rett i faste stillinger (Strøm & von Simson, 2020, s. 57).

Departementet hevder at de ønsker å hindre virksomheter i å bruke innleie fra bemanning som en del av bemanningsstrategien. Ved første øyekast virker en slik påstand svært rimelig. Hele faste ansettelser er hovedregelen, men om grunnbemanningen er på et forsvarlig nivå, så må det vurderes om det er greit å planlegge for arbeidstopper og sesongvariasjoner. I næringer som er svært

sesongbaserte, så blir det urimelig å ha fulle hele stillinger som fullt ut dekker høysesongen. Bedriftene vil da ikke lenger være lønnsomme. Om Posten skal ha 250 flere faste fulltidsansatte som hovedsakelig kun jobber fjerde kvartal hvert år for å møte juletider, så blir det en uforholdsmessig stor kostnad. Mange bransjer har sesongtopper, og slik har det alltid vært. Atypiske tilknytningsformer vil alltid eksistere i sesongnæringer, og vi er avhengig av å sikre arbeidere innen disse yrkene trygge arbeidsforhold. Om en arbeidstaker er fast ansatt i et bemanningsbyrå og driver med bygg og anlegg på vår/sommer halvår, og jobber med turisme på høst/vinter så kan dette godt være ønskelig. Det kan argumenteres for at en fleksibel eller varierende arbeidshverdag, er bedre enn kontinuerlige direkte midlertidige ansettelser med permittering og oppsigelser.

Konklusjoner

Forskningsspørsmål 1:

Hva er de aktuelle resterende lovlige adgangene på midlertidig arbeidskraft og hvilke forventede konsekvenser har disse for næringslivet?

De resterende lovlige adgangene til midlertidig arbeidskraft er hovedsakelig: fagforening adgangen, produksjonsbedrift adgangen, entreprise og direkte ansettelser. Fagforening adgangen fremkommer som politisk villet, den styrker fagforeningene og intensjonen er å indirekte øke organisasjonsgraden. Små og mellomstore bedrifter er de som bruker bemanningsforetak minst, men blir hardest rammet av at fagforening adgangen blir hovedtilknytningen ved bruk av bemanningsforetak.

Produksjonsbedrift adgangen er god i intensjon, men mangler regulering og systematikk. Systematisk overvåkning av produksjonsbedrift adgangens bruk er foreløpig ikke mulig, og vil derfor kunne misbrukes ved mangel på håndhevelse. Med den nye definisjonen for grensen mellom entreprise og innleie blir misbruk av bemanningsentrepriser vanskeligere. Direkte ansettelser vil være godt for arbeidstakere der arbeidsgiver har, eller kan ha et behov for å ansette fast i nær fremtid. I de tilfeller hvor det midlertidige arbeidskraftbehovet tydelig er midlertidig og begrenset, vil transaksjonskostnadene for bedriftene være høyere, og rettighetene til arbeidstakerne være svakere.

Forskningsspørsmål 2:

Hvordan er relasjonen mellom forventede konsekvenser og strategisk påvirkning i høringssvarene?

Lovfestingen av forskjellen på entreprise og innleie møter relativt lite motstand i høringssvarene. Definisjonen kommer som en naturlig del av den generelle innstramningen for å unngå omgåelser, samt har vært indirekte omtalt som en gråsoner i loven fra Høyesterett og Fougner-utvalget (NOU 2021: 9). Motstanden mot lovfestingen av grensen mellom innleie og entreprise har hovedsakelig fremkommet som strategiske posisjonerte responser, og ikke en reell bekymring for arbeidstakere

eller hvordan næringslivet tilpasser seg. Sammenlagt tyder det meste på at lovendringen om entreprise treffer målene godt og påvirker næringslivet i liten grad.

Mange av uttalelsene og holdningene uttrykt i høringssvarene var predisponert fra organisasjonenes ståsted. Likevel, fremkom tydelig definerte problemstillinger som næringslivet som helhet, eller for enkelte bransjer, forventer å måtte tilpasse seg etter innførelse av lovendringene i Arbeidsmiljøloven.

For mange bedrifter er den fleksible tilgangen på midlertidig arbeidskraft et godt verktøy for å kunne håndtere bransjespesifikke utfordringer. Når bemanningsforetakene følger loven, og sørger for at likebehandlingsprinsippet overholdes, vil ansettelsesforholdet for en vesentlig andel arbeidstakere være gunstige gjennom bemanningsforetak. For disse arbeidstakerne har de enten en like god eller bedre lønn enn dem de jobber med, samt en trygg fleksibilitet i arbeidslivet.

Det er viktig å sikre at de alternative metodene for å tilegne seg midlertidig arbeidskraft er godt regulerte og sikrer trygge arbeidsforhold for arbeidstakerne. På den ene siden blir lovverket lettere å håndheve for Arbeidstilsynet. På den andre tas bemanningsbransjen over en kam, og departementet risikerer å miste muligheten til å drive videre stabil regulering av en godt etablert bransje. Formålet om at arbeidstakere skal ansettes fast er et godt formål som oppnår støtte hos alle høringssvar. Problemet er, at det fra høringssvarene, fremkommer et reelt behov for midlertidig arbeidskraft som er større enn mengden misbruk av adgangene. Hvis det skulle vise seg å stemme, vil trolig andelen midlertidige ansettelser øke hos produksjonsbedrifter på bekostning av faste ansettelser i bemanningsforetak.

Forskningsspørsmål 3:

På hvilke områder bidrar lovendringene til å oppnå de politiske målene og hva er de utilsiktede konsekvensene?

Proposisjonen bærer et tydelig preg av å være politisk motivert. Datagrunnlaget for evalueringen av dagens situasjon som fremkommer i proposisjonen baserer mange av sine argumenter på tall fra før 2013 og før 2019. Hvorav i 2013 vikarbyrådirektivet og likebehandlingsprinsippet ble innført i norsk rett, og en stopp på

nullprosentkontrakter ble ulovlig, samt en endring i hovedregelen i 2019, jf. AML § 14-9 (1).

Det foreligger et behov å begrense bemanning i byggebransjen fra et perspektiv om at for stor bruk av bemanning utfordrer hovedregelen om fast ansettelse. Likevel viser statistikken på bruk av bemanning i de fleste andre bransjer ikke en lik trend. En svakhet ved proposisjonen er beskrivelsen og antydningen om at fast ansettelse i et bemanningsforetak er mindreverdige enn midlertidig ansettelse direkte i produksjonsbedrifter. Hovedbegrunnelsen for den generelle innstramningen er påstanden om at bemanningsbransjen undergraver hovedregelen om faste ansettelser. Det er svært lett å støtte opp denne påstanden når en fast ansettelse i et bemanningsforetak ikke regnes som fast ansettelse. Hverken slik departementet fremlegger det i proposisjonen, eller datagrunnlaget som skildrer forskjellen på fast ansettelse etter å være direkte midlertidig ansatt eller ansatt i et bemanningsforetak

Derfor blir lovendringen om generell innstramning i bransjen svært inngripende. Den slår skjevt ut for små og mellomstore bedrifter, samt at forskriftsmessige unntak hovedsakelig treffer de tjenestene det offentlige er avhengige av som helsepersonell og konsulenter. Slik lovgivning fremkommer som at alle er like under loven, men kanskje ikke helt like (George Orwell, 1945, s. 134). I motsetning til entreprisdefinisjonen som var utredet og anbefalt av Fougner-utvalget (NOU 2021: 9, 2021, s. 289–309), så har opphevelsen av midlertidig karakter adgangen til innleie ingen forutsetning fra andre utredelser på det arbeidsrettslige området.

Om de politiske målene med den generelle innstramningen treffer, er vanskelig å konkludere ensidig. På den ene siden fremkommer en del antakelser og ytringer fra arbeidsgiverorganisasjonene og proposisjonen som taler sterkt for at mål om styrking av arbeidstakers rettigheter vil forekomme. Likevel bare hvis alternativet til innleie er faste ansettelser i produksjonsbedriftene. Hvis bemanningsforetakene begynner med arbeidsformidling, så mister en gruppe arbeidstakere rettigheter og vil operere med mindre sikkerhet ved å dekke midlertidige behov hos produksjonsbedriftene. Kjernen i om lovendringen treffer målene er avhengig av hvordan næringslivet vil tilpasse seg. Det har dessverre ikke blitt tilstrekkelig utredet hverken i proposisjonen eller av departementet, noe som Regelrådet påpekte.

Situasjonsbeskrivelsen i proposisjonen er vridende, kunnskapsgrunnlaget utdatert og konsekvensene for næringslivet blir knapt adressert i proposisjonen.

Svakheter

En av svakhetene til oppgaven for å bedømme lovregulering som et politisk styringsverktøy er at oppgaven kun omfatter en case, med kun dokumentanalyse som metode. For å kunne bedømme i hvilken grad lovregulering som styringsverktøy gir ønsket effekt, så må flere caser og metoder anvendes. En viktig begrensning ved oppgaven er at den tar utgangspunkt i innholdsanalyse fra høringssvar, det er ikke en analyse av faktiske virkninger. Grunnen til at det ikke var mulig å analysere faktiske virkninger er at oppgaven ble i hovedsak skrevet før lovendringene trådte i kraft. Det ville da ikke vært nok tid etter lovendringen trådte i kraft til å hente inn plausibel data for å måle faktiske virkninger.

Opgaven tar ikke for seg forskjellen på hvordan det er å være arbeidstaker i bemanningsforetak kontra en produksjonsbedrift. Det finnes varierende statistikk på området og flere av arbeidstakerorganisasjonene omtaler dårligere HMS for arbeidstakere som er utleid fra bemanningsforetak. På den andre siden hadde oppgaven til hensikt å utforske konsekvensene for næringslivet og hvordan de politiske målene treffer i en juridisk kontekst.

Entreprise ble en mye mindre del av diskusjonsdelen enn forventet. Høringssvarene hadde relativt lite innvendinger for eller imot entrepriseadgangen. Der det forekom var det som oftest strategisk posisjonerte responser. Grensen mellom entreprise og innleie er trolig en lovendring som traff godt for Regjeringens mål uten særlige konsekvenser for næringslivet. Det meste av de kritiske innspillene til lovfestingen omhandlet en misnøye ved differansen mellom lovdefinisjonen og rettspraksis eller lovdefinisjonen og Fougner-utvalgets definisjon (NOU 2021: 9, 2021, s. 351).

Videre forskning

Videre forskning kan gjøres både på lignende casestudier om lovregulering, eller spesifikt om disse lovendringene. Her kan det anvendes metoder som intervju eller tidsserieanalyse. Intervjuer kunne fanget opp andre holdninger enn de som fremkom i høringssvarene. En mulighet er også å studere de faktiske virkningene av lovendringene for næringslivet, og sammenligne dem med resultatene som er presentert i oppgaven her. På den måten kan man både få innsikt i validiteten ved innholdsanalyse av høringssvar som metode, samt bekreftet eller avkreftet antakelser som er gjort på bakgrunn av forventede konsekvenser.

Litteratur

- Arbeidstilsynet. (2023). *Arbeidstilsynet Sluttrapport—Innleieprosjektet*. Hentet fra: <https://www.arbeidstilsynet.no/contentassets/2fe781cd9b0e43a4924308b5aaf7f72b/arbeidstilsynet-innleieprosjekt---sluttrapport.pdf>
- Arbeidsmiljøloven (2005). Lov om arbeidsmiljø, arbeidstid og stillingsvern mv (LOV-2005-06-17-62). Lovdatapro. <https://lovdata.no/pro/#document/NL/lov/2005-06-17-62>
- Arbeidsmarkedsloven (2004). Lov om arbeidsmarkedstjenester (LOV-2004-12-10-76). Lovdatapro. <https://lovdata.no/pro/#document/NL/lov/2004-12-10-76?searchResultContext=1321&rowNumber=1&totalHits=430>
- Coase, R. H. (1937). The Nature of the Firm. *Economica*, 4(16), 386–405. <https://doi.org/10.1111/j.1468-0335.1937.tb00002.x>
- Eivind Arntsen & Nicolay Skarning. (2023, mars 2). Innleie fra bemanningsbyråer—Nye regler fra 1. April 2023 • JuridiskABC. *JuridiskABC* -. <http://www.juridiskabc.no/arbeidsrett/innleie-fra-bemanningsbyraer-nye-regler-fra-1-april-2023/>
- EUs vikarbyrådirektiv. (2018, juli 6). *EUs vikarbyrådirektiv – gjennomføring i norsk rett fra 1.1.2013* [Redaksjonellartikkel]. Regjeringen.no; regjeringen.no. <https://www.regjeringen.no/no/tema/arbeidsliv/arbeidsmiljo-og-sikkerhet/innsikt/vikarbyradirektivet/eus-vikarbyradirektiv--gjennomforing-i-n/id709611/>
- FAFO 2021 : 17. (2021). *Omfanget av inn- og utleie i norsk arbeidsliv | * Fafo-notat 2021:17 Kristine Nergaard*. [https://www.fafo.no/zoo-publikasjoner/omfanget-av-inn-og-utleie-i-norsk-arbeidsliv](https://www.fafo.no/zoo/publikasjoner/omfanget-av-inn-og-utleie-i-norsk-arbeidsliv)
- Forskrift om endring i forskrift om innleie fra bemanningsforetak—I - Lovdata*. Hentet 1. februar 2023, fra https://lovdata.no/dokument/SF/forskrift/2022-12-20-2355/KAPITTEL_1#KAPITTEL_1
- Fougner, J. (2019). *Norsk arbeidsrett styringsrett, samarbeid og arbeidstakervern*. <https://www.akademika.no/jus/norsk-arbeidsrett/9788215028224>
- George Orwell. (1945). *Animal Farm*. Simon & Schuster.

- Howlett, M. (2019). *Designing Public Policies—Principles and Instruments* (2. utg.). Routledge.
- HR-2013-1391-A - Rt-2013-998—Lovdata Pro. Hentet 5. mars 2023, fra <https://lovdata.no/pro/#document/HRSIV/avgjorelse/hr-2013-1391-a?searchResultContext=2469&rowNumber=1&totalHits=25>
- HR-2018-2371-A - Lovdata Pro. Hentet 5. mars 2023, fra <https://lovdata.no/pro/#document/HRSIV/avgjorelse/hr-2018-2371-a?searchResultContext=2452&rowNumber=1&totalHits=51>
- Innleie av arbeidskraft fra bemanningsforetak. Hentet 9. mars 2023, fra <https://www.arbeidstilsynet.no/arbeidsforhold/ansettelse/innleie/>
- Krippendorff, K. (2019). *Content Analysis: An Introduction to Its Methodology*. SAGE Publications, Inc. <https://doi.org/10.4135/9781071878781>
- Lovvedtak 27 (2022-2023)—Stortinget.no. Hentet 13. januar 2023, fra <https://www.stortinget.no/no/Saker-og-publikasjoner/Vedtak/Beslutninger/Lovvedtak/2022-2023/vedtak-202223-027>
- Nahon, K. (2009). Gatekeeping. *Annual Review of Information Science and Technology*, 1–64.
- NOU 1998: 15. (1998). *NOU 1998: 15* [NOU]. regjeringen.no. <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/nou-1998-15/id116456/>
- NOU 2021: 9, A. (2021). *NOU 2021: 9* [NOU]. regjeringen.no. <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/nou-2021-9/id2862895/>
- Oliver, C. (1991). Strategic responses to institutional processes. *Academy of Management Review*, 16(1), 145–179. <https://doi.org/10.5465/amr.1991.4279002>
- Om høringer. (2022, januar 3). [Artikkel]. Stortinget. <https://www.stortinget.no/no/Stortinget-og-demokratiet/Arbeidet/Horinger/>
- Oslo kommune. (2022). *Høringssvar fra Oslo Kommune Byrådsavdeling for finans*. regjeringen.no. <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/horing-om-endringer-i-regelverket-for-inn-og-utleie-fra-bemanningsforetak/id2896018/?expand=horingssvar&lastvisited=undefined>
- Ot.prp.nr.50 (1993-1994)—Lovdata Pro. Hentet 9. mars 2023, fra https://lovdata.no/pro/#document/PROP/forarbeid/otprp-50-199394/KAPITTEL_13-5-6

- Ot.prp.nr.53 (1970-1971)—Lovdata Pro. Hentet 5. mars 2023, fra <https://lovdata.no/pro/#document/PROP/forarbeid/otprp-53-197071?searchResultContext=996&rowNumber=1&totalHits=64>
- Ot.prp.nr.70 (1998-1999)—Lovdata Pro. Hentet 5. mars 2023, fra https://lovdata.no/pro/#document/PROP/forarbeid/otprp-70-199899/KAPITTEL_6-3-1-2
- Overgangsregler til lov om endringer i arbeidsmiljøloven m.m. (Inn- og utleie fra bemanningsforetak)—Lovdata Pro. Hentet 16. mars 2023, fra <https://lovdata.no/pro/#document/SF/forskrift/2022-12-20-2301?searchResultContext=1404&rowNumber=1&totalHits=3>
- Prop. 73 L (2017–2018). (2018). *Prop. 73 L (2017–2018)* [Proposisjon]. regjeringen.no. <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/prop.-73-l-20172018/id2596670/>
- Prop. 131 L (2021–2022). (2022). *Prop. 131 L (2021–2022)* [Proposisjon]. regjeringen.no. <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/prop.-131-l-20212022/id2919207/>
- SSB. (2020, januar 23). *Flere sysselsatte*. ssb.no. <https://www.ssb.no/arbeid-og-lonn/artikler-og-publikasjoner/flere-sysselsatte--410454>
- Strøm, M., & von Simson, K. (2020). Atypisk arbeid i Norge, 1995–2018: Omfang, arbeidstakervelferd og overgangsrater. I 83. Institutt for samfunnsforskning. <https://samfunnsforskning.brage.unit.no/samfunnsforskning-xmlui/handle/11250/2686995>
- Strøm, M., & Wentzel, M. (2022). *Innleie og forutsigbarhet for arbeid: En evaluering av endringene i arbeidsmiljøloven 2019* [Report]. Institutt for samfunnsforskning. <https://samfunnsforskning.brage.unit.no/samfunnsforskning-xmlui/handle/11250/2996545>
- Vedtak til lov om endringer i arbeidsmiljøloven (fast og midlertidig ansettelse og innleie fra bemanningsforetak). (2018, juni 5). [Lovvedtak]. Stortinget; Stortingets administrasjon. <https://www.stortinget.no/nn/Saker-og-publikasjoner/Vedtak/lovvedtak-og-lovmerknader/Lovvedtak/2017-2018/vedtak-201718-069/?all=true>
- Williamson, O. E. (1979). Transaction-Cost Economics: The Governance of Contractual Relations. *The Journal of Law & Economics*, 22(2), 233–261.

Williamson, O. E. (1991). Comparative Economic Organization: The Analysis of Discrete Structural Alternatives. *Administrative Science Quarterly*, 36(2), 269–296. <https://doi.org/10.2307/2393356>

Vedlegg – Høringssvar referert til i oppgaven

Arbeidstilsynet. (2022). *Høringssvar fra Arbeidstilsynet*. regjeringen.no.

<https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/horing-om-endringer-i-regelverket-for-inn-og-utleie-fra-bemanningsforetak/id2896018/?expand=horingssvar&lastvisited=undefined>

Jussformidlingen i Bergen. (2022). *Høringssvar fra Jussformidlingen i Bergen*.

regjeringen.no. <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/horing-om-endringer-i-regelverket-for-inn-og-utleie-fra-bemanningsforetak/id2896018/?expand=horingssvar&lastvisited=undefined>

NHO. (2022). *Høringssvar fra NHO*. regjeringen.no.

<https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/horing-om-endringer-i-regelverket-for-inn-og-utleie-fra-bemanningsforetak/id2896018/?expand=horingssvar&lastvisited=undefined>

NHO Service og Handel. (2022). *Høringssvar fra NHO Service og Handel*.

regjeringen.no. <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/horing-om-endringer-i-regelverket-for-inn-og-utleie-fra-bemanningsforetak/id2896018/?expand=horingssvar&lastvisited=undefined>

Norsk olje og gass. (2022). *Høringssvar fra Norsk olje og gass*. regjeringen.no.

<https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/horing-om-endringer-i-regelverket-for-inn-og-utleie-fra-bemanningsforetak/id2896018/?expand=horingssvar&lastvisited=undefined>

Norsk Reiseliv. (2022). *Høringssvar fra Norsk Reiseliv/Norwegian Tourism Partners*.

regjeringen.no. <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/horing-om-endringer-i-regelverket-for-inn-og-utleie-fra-bemanningsforetak/id2896018/?expand=horingssvar&lastvisited=undefined>

Oslo kommune. (2022). *Høringssvar fra Oslo Kommune Byrådsavdeling for finans*.

regjeringen.no. <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/horing-om-endringer-i-regelverket-for-inn-og-utleie-fra-bemanningsforetak/id2896018/?expand=horingssvar&lastvisited=undefined>

- Regelrådet. (2022). *Høringssvar fra Regelrådet*. regjeringen.no.
<https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/horing-om-endringer-i-regelverket-for-inn-og-utleie-fra-bemanningsforetak/id2896018/?expand=horingssvar&lastvisited=undefined>
- Siemens Energy. (2022). *Høringssvar fra Siemens energy*. regjeringen.no.
<https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/horing-om-endringer-i-regelverket-for-inn-og-utleie-fra-bemanningsforetak/id2896018/?expand=horingssvar&lastvisited=undefined>
- SMB Norge (2022). *Høringssvar fra SMB Norge*. regjeringen.no.
<https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/horing-om-endringer-i-regelverket-for-inn-og-utleie-fra-bemanningsforetak/id2896018/?expand=horingssvar&lastvisited=undefined>
- Spekter. (2022). *Høringssvar fra Arbeidsgiverforeningen Spekter*. regjeringen.no.
<https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/horing-om-endringer-i-regelverket-for-inn-og-utleie-fra-bemanningsforetak/id2896018/?expand=horingssvar&lastvisited=undefined>
- Virke. (2022). *Høringssvar fra Virke*. regjeringen.no.
<https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/horing-om-endringer-i-regelverket-for-inn-og-utleie-fra-bemanningsforetak/id2896018/?expand=horingssvar&lastvisited=undefined>
- YS. (2022). *Høringssvar fra YS*. regjeringen.no.
<https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/horing-om-endringer-i-regelverket-for-inn-og-utleie-fra-bemanningsforetak/id2896018/?expand=horingssvar&lastvisited=undefined>