



STORTINGET

Innst. 154 L

(2021–2022)

Innstilling til Stortinget
fra arbeids- og sosialkomiteen

Prop. 35 L (2021–2022)

Innstilling fra arbeids- og sosialkomiteen om Endringer i arbeidsmiljøloven (midlertidig ansettelse)

Til Stortinget

1. Sammendrag

1.1 Proposisjonens hovedinnhold

I proposisjonen fremmes forslag til endringer i arbeidsmiljøloven.

Det foreslås å oppheve den generelle adgangen til midlertidig ansettelse i arbeidsmiljøloven § 14-9 andre ledd bokstav f. Forslaget er en del av regjeringens arbeid for å styrke arbeidstakers rett til fast ansettelse og legge til rette for et trygt og organisert arbeidsliv.

Den generelle adgangen til midlertidig ansettelse strider mot arbeidsmiljølovens sentrale prinsipp om faste ansettelser. Midlertidige ansettelser bør begrenses til å være et supplement for å dekke midlertidige behov.

Forslag om å oppheve den generelle adgangen til midlertidig ansettelse ble også fremmet av flertallet i «Utvalget om fremtidens arbeidsliv og den norske modellen» (Fougner-utvalget), jf. NOU 2021:9 Den norske modellen og fremtidens arbeidsliv. I proposisjonens kapittel 2.2 og 4 redegjøres det nærmere om Fougner-utvalgets arbeid.

Det vises til proposisjonens kapittel 2 der det redegjøres for bakgrunnen for lovforslaget, herunder «Et arbeidsliv der hele og faste stillinger er hovedregelen». I tillegg til kartlegging og statistikker hvor det vises til både internasjonale studier samt studier fra Norge.

Fougner-utvalgets innstilling NOU 2021:9 Den norske modellen og fremtidens arbeidsliv – Utredning om tilknytningsformer og virksomhetsorganisering ble sendt på høring med frist 1. november 2021.

Departementet mottok også høringsuttalelser med realitetsmerknader knyttet til forslaget om å oppheve § 14-9 andre ledd bokstav f.

Det vises til proposisjonens kapittel 3 der gjeldende rett er gjort greie for. I proposisjonens kapittel 5 er høringsinstansenes syn redegjort for.

1.2 Departementets vurdering og forslag

Målsettingen om å fremme bruk av faste ansettelser i størst mulig grad tilsier at adgangen til midlertidig ansettelse begrenses mest mulig til situasjoner der det foreligger et særlig og tidsavgrenset behov.

Bestemmelsen om generell adgang til midlertidig ansettelse i arbeidsmiljøloven § 14-9 andre ledd bokstav f ble innført fra 1. juli 2015, jf. Prop. 39 L (2014–2015). Et sentralt formål var å lette inngangen til arbeidsmarkedet for personer som av ulike årsaker har redusert arbeidsevne, eller som av andre grunner lettere faller utenfor arbeidslivet enn andre. Videre var utvidelsen antatt å gi virksomhetene noe større grad av fleksibilitet, jf. Prop. 39 L (2014–2015). Ved behandlingen i Stortinget uttalte flertallet i arbeids- og sosialkomiteen at bestemmelsen burde evalueres opp mot hensikten med innføringen, samt at eventuelle negative effekter burde evalueres, som økt bruk av midlertidighet på bekostning av faste stillinger eller at enkelte grupper «fanges» i midlertidige stillinger selv om det burde finnes faste stillinger til dem, jf. Innst. 208 L (2014–2015).

Etter at bestemmelsen ble innført er det foretatt flere kartlegginger av bruken av midlertidige ansettelser.

De kartleggingene som er gjort gir ikke holdepunkter for å konkludere med at bestemmelsen bidrar til å lette inngangen til arbeidslivet for personer som tradisjonelt har vansker med å komme seg inn på arbeidsmarkedet. Om lag 40–50 pst. av midlertidig ansatte går over til fast ansettelse i løpet av ett år. Dette gjelder alle typer midlertidig ansettelse. En betydelig andel av de midlertidig ansatte er i vikariater, som kan ha en høyere sannsynlighet for å oppnå fast ansettelse og stabil tilknytning til arbeidsmarkedet. De kartleggingene som er gjort viser imidlertid at overgangen til fast ansettelse er mindre blant utsatte grupper i arbeidslivet. Personer med lite utdanning eller innvandringsbakgrunn har i gjennomsnitt høyere sannsynlighet for å være i en midlertidig ansettelse. Dette indikerer at bestemmelsen i § 14-9 andre ledd bokstav f ikke har virket etter formålet.

Videre tyder statistikk og kartlegginger på at bestemmelsen benyttes i liten grad. Det kan være ulike årsaker til dette. Utformingen av bestemmelsen kan også ha hatt betydning. En beskjeden bruk kan trekke i retning av at arbeidstakernes og virksomhetenes behov for midlertidig arbeidskraft i tilstrekkelig grad er ivaretatt gjennom lovens øvrige hjemler for midlertidig ansettelse.

Bestemmelsen kan ha betydning for virksomheter i en etableringsfase og i andre situasjoner der det er usikkerhet rundt det økonomiske grunnlaget for å starte nye prosjekter eller lignende. Flere høringsinstanser peker på at dette kan ha betydning i en periode hvor det fortsatt er usikkerhet om økonomisk utvikling og markedsforhold etter koronapandemien. Et mer varig arbeidskraftbehov bør primært dekkes ved hjelp av faste stillinger, også i tilfeller der det foreligger usikkerhet rundt fremtidig økonomi og utvikling.

Erfaringene viser at bestemmelsen benyttes i liten grad, noe som tilsier at virksomhetenes behov for fleksibilitet i tilstrekkelig grad er ivaretatt gjennom lovens øvrige bestemmelser.

Det er viktig å ivareta det grunnleggende prinsippet om at ansettelser som hovedregel skal være faste, og at midlertidig ansettelse kun benyttes som et supplement i tilfeller der arbeidsgiver kan vise til et reelt behov for midlertidig arbeidskraft. Den generelle adgangen til midlertidig ansettelse i § 14-9 andre ledd bokstav f bryter med dette prinsippet. Selv om bestemmelsen har en tidsbegrensning på ett år, åpner den i prinsippet for midlertidig ansettelse der arbeidskraftsbehovet er av varig karakter.

Det er få indikasjoner på at målene med bestemmelsen om enklere tilgang til arbeidsmarkedet for sårbare grupper, er nådd.

Selv om enkelte arbeidstakere kan komme inn i arbeidslivet gjennom en midlertidig jobb, har slike ansettelser også klare ulemper ved at de opphører etter en be-

stemt tidsperiode, og medfører usikkerhet for arbeidstakere. Økt midlertidighet er ikke riktig løsning for å inkludere flere i arbeidslivet. Målet er å legge til rette for at flest mulig kan delta i arbeidslivet gjennom hele og faste stillinger.

Det foreslås derfor at den generelle adgangen til midlertidig ansettelse i arbeidsmiljøloven § 14-9 andre ledd bokstav f, oppheves.

Som en følge av dette foreslås også oppheving av § 14-9 åttende ledd om karantene ved ansettelser etter andre ledd bokstav f, samt oppheving av øvrige deler av loven som henviser til bestemmelsen.

Forslaget er ment å få innvirkning på avtaler om midlertidig ansettelse som inngås etter at endringen trer i kraft.

1.3 Økonomiske og administrative konsekvenser

Forskning tyder på at bruken av midlertidige ansettelser ikke fører til økt sysselsetting samlet sett. Forslaget om å fjerne den generelle adgangen til midlertidig ansettelse forventes derfor ikke å påvirke yrkesdeltakelsen samlet sett.

Kartleggingene som er blitt gjort av den generelle adgangen til midlertidig ansettelse tyder på at den er blitt lite benyttet og at utsatte grupper på arbeidsmarkedet har lavere sannsynlighet enn andre for å gå fra en midlertidig til en fast jobb. Det kan imidlertid ikke utelukkes at en strammere adgang til midlertidige jobber kan trekke i retning av at det kan bli vanskeligere å få jobb for noen utsatte grupper.

For virksomhetene vil endringen innebære en begrensning i forhold til dagens regulering ved at muligheten til å benytte den generelle adgangen faller bort. Det kan få konsekvenser for enkelte virksomheters muligheter til midlertidige ansettelser i situasjoner hvor det for eksempel kan være usikkerhet om deres økonomiske grunnlag ved oppstart av nye prosjekter og lignende. Det er imidlertid rimelig å anta at konsekvensene samlet sett blir små. Kartlegginger tyder på at de øvrige grunnlagene for midlertidig ansettelse vil være tilstrekkelige for mange virksomheters behov. I hovedsak benyttes faste ansettelser.

Forslaget bidrar til å videreføre et arbeidsliv som bygger på faste ansettelser noe som skaper trygghet for arbeidstakere og gir forutsigbare rammer for virksomhetene.

2. Komiteens behandling

Som ledd i komiteens behandling av representantforslaget ble det åpnet opp for å komme med skriftlige innspill.

Følgende kom med skriftlig innspill:

- NHO.
- LO.
- Akademikerne.
- Hovedorganisasjonen Virke.
- Tekna – Teknisk-naturvitenskapelig forening.
- KS – Kommunesektorens organisasjon.
- Maskinentreprenørenes Forbund (MEF).
- Samfunnsbedriftene.

3. Komiteens merknader

Komiteen, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Tuva Moflag, Runar Sjøstad, Trine Lise Sundnes og Torbjørn Vereide, fra Høyre, Henrik Asheim, Anna Molberg og Aleksander Stokkebø, fra Senterpartiet, Eivind Drivenes og Per Olaf Lundteigen, fra Fremskrittspartiet, Dagfinn Henrik Olsen og Gisle Meininger Saudland, fra Sosialistisk Venstreparti, lederen Kirsti Bergstø, og fra Rødt, Mimir Kristjánsson, viser til at regjeringen i proposisjonen forslår endringer i arbeidsmiljøloven, herunder å fjerne den generelle adgangen til midlertidig ansettelse i arbeidsmiljøloven § 14-9 andre ledd bokstav f. Regjeringen viser til at de med dette ønsker å begrense midlertidige ansettelser i norsk arbeidsliv.

Komiteen viser til at det fra 1. juli 2015 ble innført en adgang til å ansette midlertidig i maksimalt tolv måneder uten krav om særskilt begrunnelse. Adgangen til bruken av bestemmelsen ble samtidig begrenset gjennom innføring av regler om karanteneplikt og kvote.

Komiteens flertall, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Senterpartiet og Sosialistisk Venstreparti, viser til felles mål om full sysselsetting. Høy organisasjonsgrad, sterke fagforeninger og et regulert arbeidsmarked er kjernen i den norske arbeidslivsmodellen. Flertallet støtter denne intensjonen og understreker viktigheten av å styrke arbeidstakernes rettigheter i et arbeidsliv i endring. Midlertidige stillinger som fortrenger faste ansettelser, skaper økte forskjeller i arbeidslivet og utrygghet for folk. Flertallet viser videre til at bestemmelsen om en generell adgang til midlertidig ansettelse, som ble innført 1. juli 2015, ikke fikk flere unge inn i arbeidslivet eller førte til høyere sysselsetting generelt. Flertallet støtter regjeringens forslag.

Komiteens medlemmer fra Høyre og Fremskrittspartiet mener fast ansettelse skal være hovedregelen og utgangspunktet for å sikre trygge arbeidsplasser. Samtidig trenger arbeidslivet, både ar-

beidsgiver og arbeidstaker, en viss grad av fleksibilitet for at arbeidsmarkedet skal være velfungerende.

Disse medlemmer viser til at innføringen av en generell adgang til å ansette midlertidig i inntil ett år i arbeidsmiljøloven § 14-9 andre ledd bokstav f kom med strenge begrensninger, blant annet en tidsbegrensning på 12 måneder, karantenetid og at kun 15 pst. av arbeidsstyrken kan være midlertidig ansatt.

Disse medlemmer viser til analyser av AKU-tall fra 2015 til 2016 som viste at nesten halvparten av dem som var midlertidig ansatt i 2015, var fast ansatt året etter. Fafo har analysert enkelte effekter av regelendringen i 2015 ved hjelp av AKU-tall fra 2009–2013 og 2015–2016. Resultatene viste i stor grad stabilitet i overgangsratene blant midlertidige ansatte, rundt halvparten var i fast stilling etter ett år.

Disse medlemmer viser til at andelen midlertidige ansettelser er høyest blant unge arbeidstakere, og mest vanlig blant deltidsansatte og særlig blant de som kombinerer en deltidsjobb med annen hovedaktivitet, som for eksempel utdanning. For denne gruppen er ikke alternativet en fast, hel stilling. Mange i denne gruppen har hverken ønske eller kapasitet til det.

Disse medlemmer merker seg også at det offentlige, både kommunale og statlige virksomheter, er overrepresentert i bruken av midlertidige ansatte. I kommunal sektor var andelen midlertidige ansatte på 11,2 pst. og i statlig sektor 10,9 pst., til sammenlikning med privat sektor med en andel på 6,8 pst..

Disse medlemmer merker seg at regjeringen vil fjerne denne fleksibiliteten i arbeidsmiljøloven med begrunnelse i at regjeringen ønsker faste hele stillinger i arbeidslivet. Disse medlemmer støtter denne målsettingen. Før innføringen av den generelle adgangen til midlertidige ansettelser manglet det ikke på skremsler fra Arbeiderpartiet. Påstander om at dette var veien mot et «løsarbeidersamfunn» og «rasering av arbeidslivet» haglet. Dette har ikke skjedd. Andelen midlertidig ansatte har ligget stabilt siden 2015, bruken av midlertidige ansettelser er fortsatt svært moderat. Arbeidslivet er trygt, og det er fortsatt faste, hele stillinger som er hovedregelen.

Disse medlemmer vil ikke støtte forslagene fra regjeringen.

Komiteens medlem fra Rødt mener at faste ansettelser er en forutsetning for en trygg og forutsigbar hverdag, og at løsarbeid, som innleie av arbeidskraft og midlertidige ansettelser, er den største trusselen mot det organiserte arbeidslivet. Dette medlem mener at det er helt nødvendig å endre flere bestemmelser i arbeidsmiljøloven for å sikre at hovedregelen om at arbeidstaker skal ansettes fast, faktisk følges – blant annet å fjerne den generelle adgangen til midlertidige ansettelser. Dette medlem mener at selv om statistikken

viser at arbeidsgivere i liten grad benytter seg av denne bestemmelsen, er det grunn til å tro at når man for eksempel begrenser mulighetene til å leie inn via bemanningsbyråer, vil andelen midlertidige ansettelser øke, det vil i så fall være svært uheldig. Dette medlem viser til at Rødt flere ganger har fremmet forslag om å fjerne den generelle adgangen til midlertidige ansettelser, jf. Representantforslag 15 LS (2021–2022), jf. Innst. 88 S (2021–2022), og Representantforslag 12 S (2020–2021), jf. Innst. 106 S (2020–2021).

Dette medlem støtter forslaget fra regjeringen.

4. Komiteens tilråding

Komiteens tilråding fremmes av komiteens medlemmer fra Arbeiderpartiet, Senterpartiet, Sosialistisk Venstreparti og Rødt.

Komiteen har for øvrig ingen merknader, viser til proposisjonen og rår Stortinget til å gjøre følgende

vedtak til lov

om endringer i arbeidsmiljøloven
(midlertidig ansettelse)

I

I lov 17. juni 2005 nr. 62 om arbeidsmiljø, arbeidstid og stillingsvern mv. gjøres følgende endringer:

§ 10-5 første ledd tredje punktum oppheves.

§ 14-9 andre ledd bokstav f oppheves.

§ 14-9 femte ledd femte punktum oppheves.

§ 14-9 syvende ledd første og andre punktum skal lyde:

Arbeidstaker som har vært sammenhengende midlertidig ansatt i mer enn fire år etter andre ledd bokstav a, eller i mer enn tre år etter andre ledd bokstav b, skal anses som fast ansatt, slik at reglene om oppsigelse av arbeidsforhold kommer til anvendelse. Det samme gjelder for arbeidstaker som har vært sammenhengende midlertidig ansatt i mer enn tre år etter andre ledd bokstav a og b i kombinasjon.

§ 14-9 åttende ledd oppheves.

§ 14-11 første ledd tredje punktum oppheves.

§ 18-6 første ledd første punktum skal lyde:

Arbeidstilsynet gir de pålegg og treffer de enkeltvedtak ellers som er nødvendig for gjennomføringen av bestemmelsene i og i medhold av § 1-7, kapittel 2, § 2 A-6, kapittel 3 til kapittel 11, samt §§ 14-1 a, 14-5 til 14-8, § 14-9 andre ledd andre punktum, § 14-12 første til tredje ledd, § 14-12 a første ledd, § 14-12 b første ledd, § 14-15 andre og sjette ledd og §§ 15-2, 15-15, 18-5 og 18-8.

II

Loven trer i kraft fra den tiden Kongen bestemmer.

Oslo, i arbeids- og sosialkomiteen, den 15. februar 2022

Kirsti Bergstø

leder

Gisle Meininger Saudland

ordfører