

Høringsnotat

Innleie fra bemanningsforetak – forslag til lov- og forskriftsregulering av innleie til arrangement

Arbeids- og inkluderingsdepartementet

30. juni 2023

Høringsfrist: 15. september 2023

1 Innledning og bakgrunn

I desember 2022 vedtok Stortinget endringer i reglene om inn- og utleie fra bemanningsforetak, jf. Prop. 131 L (2021–2022). Endringene trådte i kraft 1. april 2023, med enkelte overgangsregler, og innebærer blant annet at adgangen til innleie ved «arbeid av midlertidig karakter» er opphevet, en styrking av innleid arbeidstakers rett til fast ansettelse i innleievirksomheten etter en viss tid og en ny bestemmelse i arbeidsmiljøloven om forholdet mellom innleie og entrepriser. Det er også fastsatt et geografisk avgrenset forbud mot innleie fra bemanningsforetak for byggenæringen i Oslofjord-området. Fra 1. januar 2024 innføres også en godkjenningsordning for bemanningsforetak, jf. forskrift 25. mai 2023 nr. 733 om endring i forskrift om bemanningsforetak.

Opphevingen av adgangen til innleie «når arbeidet er av midlertidig karakter» gjelder for alle bransjer og er ikke geografisk avgrenset. Det er likevel vedtatt avgrensede unntak når det gjelder innleie av helsepersonell for å sikre forsvarlig drift av helse- og omsorgstjenester, og innleie av rådgivere og konsulenter med spesialkompetanse, jf. forskrift om innleie fra bemanningsforetak § 3.

Under behandlingen av lovproposisjonen i Stortinget mottok arbeids- og sosialkomiteen og departementet innspill fra hovedorganisasjoner på arbeidsgiversiden og aktører i bransjen om behov for et unntak for innleie til arrangement, som ikke var spilt inn i høringen. Flertallet i komiteen har på denne bakgrunn bedt regjeringen om å i samarbeid med partene i arbeidslivet vurdere hvorvidt event-/arrangementsbransjen har behov for et unntak for tidsbegrenset innleie, jf. Innst. 108 L (2022–2023) side 20-21:

Komiteens flertall, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Senterpartiet og Sosialistisk Venstreparti, viser til at det etter at proposisjonen kom til Stortinget, er kommet innspill fra virksomheter innen event-/arrangementsbransjen som ikke ble spilt inn i regjeringens høringsrunde, og som derfor ikke er omtalt spesifikt i proposisjonen. Innspillene har kommet fra Virke og direkte fra bedrifter som har spesialisert seg på utleie av medarbeidere med arrangementskompetanse.

Flertallet viser til at dette er en bransje som er preget av arbeidstopper, tilkallingsvikarer, høy omsetning på kort tid og svært lav organisasjonsgrad. Ut fra disse karaktertrekkene ved bransjen er det ekstra viktig med tiltak som styrker trygghet og tilknytning til arbeidslivet.

Flertallet vil understreke adgangen i arbeidsmiljøloven til direkte, midlertidige ansettelser, jf. § 14-9 (2) bokstav a. Likevel vil flertallet anmode regjeringen i samarbeid med partene i arbeidslivet om å vurdere hvorvidt event-/arrangementsbransjen har behov for et unntak for tidsbegrenset innleie.

Flertallet vil videre understreke at dersom det gis et slikt unntak, må det for denne bransjen foreligge samme generelle krav til godkjenning av bemanningsforetaket som for andre bemanningsforetak.

For å vurdere om det foreligger behov for et unntak på dette området, og for å unngå usikkerhet i en overgangsfase, er det vedtatt utsatt ikrafttreden for endringen i arbeidsmiljøloven § 14-12 første ledd (opphevingen av adgangen til innleie «når arbeidet er av midlertidig karakter») inntil videre for innleie til kortvarig arrangement, jf. forskrift om overgangsregler til lov om endringer i arbeidsmiljøloven m.m. (inn- og utleie fra bemanningsforetak) og kongelig resolusjon 3. mars 2023.

Departementet legger i dette høringsnotatet fram forslag til lov- og forskriftsregulering av innleie til rigg- og sceneteknisk arbeid til kortvarig arrangement.

Departementet legger til grunn at regelen i arbeidsmiljøloven § 14-14 om virkninger av ulovlig innleie, og regelen i arbeidsmiljøloven § 14-12 fjerde ledd om rett til fast ansettelse etter en viss tid, vil gjelde som i dag. Arbeidstilsynet vil også kunne føre tilsyn med bestemmelsen.

Departementet har i forkant av høringen hatt møter med hovedorganisasjonene i arbeidslivet, samt aktører i bransjen, som har fått anledning til å gi foreløpige innspill. Departementet har også mottatt flere skriftlige innspill knyttet til behovet for et unntak.

2 Departementets vurdering og forslag

2.1 Departementets vurdering av behov for unntak

Som det fremgår av Prop. 131 L (2021–2022) mener departementet at arbeidstakere som den klare hovedregel bør ansettes fast og direkte i et topartsforhold. Faste ansettelser i topartsforhold legger etter departementets syn best grunnlag for blant annet tillit, samarbeid og kompetanseutvikling. Fast og direkte ansettelse gir den enkelte arbeidstaker trygghet og forutsigbarhet med hensyn til fremtidig arbeidssituasjon og inntekt, og kan bidra til at det investeres mer i de ansattes kompetanse. Et arbeidsliv preget av trygge, faste arbeidsforhold gagnar både arbeidstakerne, virksomhetene og samfunnet som helhet.

At adgangen til innleie ved arbeid av midlertidig karakter nå er opphevet, innebærer en innskrenkning i arbeidsgivers mulighet til å leie inn arbeidstakere fra bemanningsforetak. Lovendringen gjelder generelt for alle arbeidsgivere og er ikke geografisk avgrenset. Det er imidlertid vedtatt enkelte særregler for innleie av helsepersonell, samt konsulenter og rådgivere med spesialkompetanse.

Ved behov for økt bemanning grunnet arbeid av midlertidig karakter, som for eksempel ved sesongtopper og uforutsette arbeidskraftbehov, må virksomhetene nå finne andre måter å løse bemanningsbehovet på. Ved siden av å øke grunnbemanningen med flere faste og direkte ansettelser, åpner arbeidsmiljøloven for innleie fra bemanningsforetak ved vikariat, samt etter avtale med de tillitsvalgte dersom virksomheten er bundet av tariffavtale inngått med fagforening med innstillingsrett, jf. § 14-12 første og andre ledd. Det vil også være mulig å leie fra andre produksjonsbedrifter, jf. § 14-13, eller ansette direkte midlertidig, jf. § 14-9 andre ledd bokstav a.

Innleie fra bemanningsforetak ved arbeid av midlertidig karakter blir etter det departementet har fått opplyst benyttet av virksomheter innen event-/arrangementsbransjen. Departementet og arbeids- og sosialkomiteen har i etterkant av at Prop. 131 L (2021–2022) ble fremmet for Stortinget mottatt flere innspill knyttet til hvordan arrangementsbransjen organiseres med hensyn til bemanning. Innspillene går i hovedtrekk ut på at bransjen karakteriseres av svært kortvarige arbeidskraftbehov, ofte kun noen timer eller dager av gangen. Innleie etter avtale med de tillitsvalgte opplyses for flere å være lite aktuelt grunnet lav organisasjonsgrad, samt at virksomhetene ofte ikke har egne ansatte innen den arbeidstakerkategori det er behov for å leie inn. Flere påpeker at entrepriser ikke anses som en egnet kontraktsform, ettersom arrangørene må ha ansvar for arbeidsledelsen og arbeidsresultatet. I innspillene hevdes det at disse særtrekkene ved arrangementsbransjen medfører at det er nødvendig å leie inn arbeidstakere fra bemanningsforetak og at det derfor må innføres et unntak for bransjen.

Dette er bakgrunnen for at arbeids- og sosialkomiteen har bedt regjeringen vurdere hvorvidt event-/arrangementsbransjen har behov for et tidsbegrenset unntak for innleie. Begrepet «event-/arrangementsbransjen», jf. flertallets merknader i Innst. 108 L (2022–2023), har etter

departementets forståelse ingen entydig definisjon. Departementet legger til grunn at event/arrangementsbransjen omfatter arrangementer og evenster innen både kultur og idrett.

For at det skal være aktuelt å innføre et unntak for innleie til event/arrangement, må det etter departementets vurdering foreligge særlige forhold ved denne bransjen som tilsier at det er behov for et unntak for innleie fra bemanningsforetak for å løse bemanningsbehovet ved arrangementer.

Etter det departementet har fått opplyst, er det stor variasjon mellom ulike typer arrangementer, både når det gjelder behov for bemanning og hvordan bemanningsbehovet løses. Arrangører innen kultursektoren har i innspill til departementet opplyst at de ofte har lav grunnbemanning i planleggingsfasen og behov for kraftig oppbemanning i forbindelse med den praktiske gjennomføringen av selve arrangementet. Gjennomføringsfasen er som regel kortvarig og arbeidskraftbehovet kan variere fra noen timer til noen dager, og omfatte alt fra et par til flere hundre arbeidstakere. Ved festivaler og liknende arrangementer inngås det ofte avtale om leie av utstyr med en sceneteknisk leverandør, samt en avtale om innleie av riggmedarbeidere og annet sceneteknisk personell med et bemanningsforetak. Det er stor variasjon i antallet arrangementer hver arrangør gjennomfører hvert år. Det er for eksempel forskjell på spillsteder/konserthus som jevnlig har arrangementer og festivaler som arrangeres en gang i året.

Når det gjelder hvilken type arbeidskraft som leies inn til kulturarrangementer, har departementet fått innspill om at det særlig er behov for innleie av scene- og riggarbeidere, i tillegg til lys- og lydteknikere. Innleie benyttes også etter det departementet er kjent med ved tilberedning og servering av mat, vakthold, rydding og renhold. Flere har spilt inn at det er behov for unntak på alle disse områdene.

Departementet har foreløpig mottatt få innspill knyttet til hvordan idrettsarrangementer organiseres med hensyn til bemanning, herunder om det benyttes innleie fra bemanningsforetak, eventuelt om bemanningsbehovet dekkes ved faste eller midlertidige ansettelser, frivillighet eller liknende. Departementet ber særlig om høringsinstansenes innspill knyttet til dette.

Etter departementets syn bør arbeidstakere som skal utføre arbeid knyttet til arrangementer som hovedregel ansettes fast og direkte i et topartsforhold. Ifølge arrangørene medfører imidlertid det kortvarige arbeidskraftbehovet at de ikke vil ha grunnlag for å ansette arbeidstakerne som leies inn i annet enn svært lave stillingsprosent, med arbeidsplikt kun noen få dager i året. Departementet antar imidlertid at for eksempel konserthus og andre virksomheter som jevnlig har arrangementer vil kunne øke grunnbemanningen noe med flere direkte ansettelser. Dersom arrangementene skjer med en viss hyppighet kan det også stilles spørsmål ved om dette er å anse som «arbeid av midlertidig karakter», herunder om det var adgang til innleie før lovendringen trådte i kraft 1. april 2023. Generelle eller jevne variasjoner i ordretilgang eller generell usikkerhet knyttet til fremtidig arbeidskraftbehov oppfyller ikke vilkåret om at arbeidet må være av midlertidig karakter, jf. Ot.prp. nr. 49 (2004–2005) side 214. Det at arbeidet er organisert i prosjekt eller som et enkeltstående oppdrag, er ifølge forarbeidene i seg selv heller ikke tilstrekkelig.

I tillegg til faste og direkte ansettelser åpner loven for flere fleksibilitetsmekanismer som kan benyttes av arbeidsgiver for å løse midlertidige arbeidskraftbehov. Et alternativ til innleie fra bemanningsforetak vil kunne være å benytte entrepris. Departementet har mottatt flere innspill knyttet til bruk av entrepris for å løse bemanningsbehovet ved gjennomføring av arrangementer. Arbeidsgiversiden og flere arrangører hevder at entrepris ikke er en egnet kontraktsform, blant annet fordi det er arrangøren som må ha arbeidsledelsen og ansvar for arbeidsresultatet. Entrepris gjør samspillsfasen vanskelig, og innebærer liten grad av

fleksibilitet ved endringer underveis i leveransen. Arbeidstakersiden har på den annen side gitt innspill om at bemanningsbehovet ved enkelte arrangementer i dag løses ved bruk av entrepriser, herunder at det for eksempel finnes virksomheter som leverer både sceneteknisk utstyr og personell som en resultatforpliktelse.

Departementet kan ikke på generelt grunnlag ta stilling til om bemanningsbehovet ved arrangementer kan løses ved bruk av entrepriser. Hvorvidt en oppdragsavtale er å anse som innleie eller en entrepris beror på en konkret vurdering av de momenter som følger av arbeidsmiljøloven § 14-12 femte ledd. Departementet antar likevel at for eksempel tilberedning og servering av mat, vakt hold og renhold ofte vil kunne organiseres som en entrepris.

Dersom virksomheten er bundet av tariffavtale inngått med fagforening med innstillingsrett, vil det også være mulig å leie inn etter avtale med tillitsvalgte, jf. arbeidsmiljøloven § 14-12 andre ledd. Avtale om innleie kan inngås med «tillitsvalgte som til sammen representerer et flertall av den arbeidstakerkategori innleien gjelder». Departementet har mottatt innspill om at organisasjonsgraden i arrangementsbransjen er lav, og at avtaleadgangen derfor er lite aktuell. Ifølge arrangørene har de ofte ikke egne arbeidstakere i den arbeidstakerkategori det er aktuelt å leie inn, hvilket gjør at avtaleadgangen ikke kan benyttes. Mange arrangører har kun arbeidstakere i administrative stillinger, og for eksempel ingen ansatte rigggmedarbeidere. Konserthusene og andre aktører som jevnlig har arrangementer vil derimot kunne ha egne arbeidstakere innen den kategori det kan være aktuelt å leie inn, for eksempel rigggmedarbeidere og annet sceneteknisk personell. Det samme gjelder virksomheter som leverer både sceneteknisk utstyr og personell i form av en entrepris.

Midlertidige arbeidskraftbehov ved arrangementer vil videre kunne løses ved bruk av midlertidige ansettelser, jf. omtale av dette i Prop. 131 L (2021–2022).

Selv om gjeldende lovgivning åpner for flere måter å løse midlertidige arbeidskraftbehov på, kan innspillene nevnt ovenfor tale for at det foreligger særtrekk ved arrangementsbransjen som kan tilsi at det er behov for et snevert unntak for tidsbegrenset innleie. Det er særlig det svært kortvarige arbeidskraftbehovet som skiller arrangementsbransjen fra andre sesongbaserte næringer, der behovet for arbeidskraft ofte strekker seg over uker til måneder. I enkelte tilfeller vil det ikke være grunnlag for å øke grunnbemanningen med flere faste ansettelser, for eksempel der arrangementet kun gjennomføres en gang i året og varer et par dager. I slike tilfeller vil ikke innleie fortrenge faste ansettelser hos arrangøren.

Etter det departementet har fått opplyst kan de vedtatte begrensningene i innleieadgangen medføre at for eksempel utenlandske artister og arrangører velger å erstatte innleide norske arbeidstakere med egne omreisende rigggmedarbeidere. I slike tilfeller vil det kunne være fare for sosial dumping ved at arbeidstakerne ikke sikres norske lønns- og arbeidsvilkår. Også dette kan tale for at det bør åpnes for en begrenset adgang til innleie til arrangement.

Departementet vil på denne bakgrunn foreslå en snever unntaksregel fra arbeidsmiljøloven § 14-12 første ledd for innleie til arrangement, og ber om høringsinstansenes syn.

2.2 Nærmere om departementets forslag

Departementet foreslår at det inntas en forskriftshjemmel i arbeidsmiljøloven § 14-12 sjuende ledd som gir departementet mulighet til å fastsette særregler om innleie til kortvarig og enkeltstående arrangement.

Når det gjelder forslag til forskriftsbestemmelse som åpner for en snever adgang til innleie til arrangement, vurderer departementet at innleiebehovet særlig knytter seg til arbeidstakere

som arbeider med opp- og nedrigg av arrangementslokalet/området, samt arbeidere som utfører sceneteknisk arbeid som er nødvendig for gjennomføringen av selve arrangementet. Departementet foreslår på denne bakgrunn å åpne for et unntak for innleie av arbeidstakere til rigg- og sceneteknisk arbeid til kortvarig og enkeltstående arrangement. Riggerarbeid vil typisk omfatte arbeid med å montere og demontere scene og andre tekniske installasjoner i tilknytning til arrangementslokalet/området. Med sceneteknisk arbeid menes i denne sammenheng også lys- og lydteknisk arbeid som utføres i forbindelse med eller underveis i selve arrangementet.

Forslaget vil imidlertid ikke omfatte innleie av administrativt personell, artister og annet kunstnerisk personell. Heller ikke tilberedning og servering av mat, vakthold og renhold vil etter departementets syn være å anse som «rigg- og sceneteknisk arbeid». Etter departementets vurdering vil bemanningsbehovet knyttet til disse delene av arrangementer kunne løses innenfor gjeldende regelverk, herunder ved direkte faste eller midlertidige ansettelser, innleie etter avtale med tillitsvalgte eller ved entrepriser.

Forslaget er ikke begrenset til spesielle typer arrangementer, og omfatter både kultur- og idrettsarrangementer. Det er imidlertid et vilkår at arrangementet er kortvarig og enkeltstående, herunder at arbeidskraftbehovet innleien knytter seg til er midlertidig og tidsavgrenset. Forslaget vil typisk gjelde innleie til enkeltstående kulturarrangementer som konserter og festivaler som arrangeres én dag eller noen dager og avgrensede arrangementer og eventer innenfor idrett. Forslaget er ikke ment å omfatte situasjoner der den som ønsker å leie inn, arrangerer jevnlig arrangementer gjennom året med behov for i hovedsak samme eller lignende type rigg- og sceneteknisk arbeid, selv om det enkelte arrangement i seg selv er kortvarig.

Når det nærmere gjelder begrepet «kortvarig», har departementet fått innspill om at veldig mange arrangementer pågår i mellom én og tre dager, og at få varer fra start til slutt mer enn tre uker. Departementet mener derfor at «kortvarig» bør forstås som arrangementer som ikke varer lengre enn dette. Det bes om høringsinstansenes syn. Etter departementets syn er det viktig at innleieadgangen ikke benyttes i større grad enn det forslaget her åpner for, og at det sikres tilfredsstillende prosesser for å vurdere om vilkårene er oppfylt, samt god dialog mellom arbeidsgiver og representanter for arbeidstakerne. Departementet foreslår derfor at innleier, på tilsvarende måte som ved innleie av helsepersonell og spesialkompetanse, skal dokumentere grunnlaget for innleien når de tillitsvalgte ber om det. Forslaget innebærer at det faktiske grunnlaget for og nødvendigheten av innleien må dokumenteres skriftlig. Å gi representanter for arbeidstakerne rett til å få se grunnlaget kan bidra til å bevisstgjøre arbeidsgivers bruk av innleie, ved at arbeidsgiver må kunne dokumentere de vurderinger som er gjort knyttet til det konkrete behovet for innleie.

3 Etterlevelse, tilsyn og andre forhold

Ved brudd på reglene om innleie fra bemanningsforetak i § 14-12 kan arbeidstaker kreve fast ansettelse hos innleier, samt erstatning, jf. arbeidsmiljøloven § 14-14. Arbeidstaker som har vært sammenhengende innleid i tre år skal også anses som fast ansatt, jf. § 14-12 fjerde ledd.

Departementet ser ingen grunn til at ikke de generelle reglene om rett til fast ansettelse ved innleie bør fortsette å gjelde også når det gjelder innleie til kortvarig arrangement etter forskriften. Departementet legger til grunn at bestemmelsene om rett til fast ansettelse etter §§ 14-12 og 14-14 vil gjelde også for innleie som følger av forskrifter gitt i medhold av § 14-12.

Det er også naturlig at Arbeidstilsynet fortsatt kan føre tilsyn med innleie på det nevnte området. Arbeidstilsynet fører i dag tilsyn med at vilkårene i § 14-12 er overholdt. Etter

departementets vurdering vil dessuten reglene om kollektiv søksmålsrett, jf. blant annet arbeidsmiljøloven § 17-1 femte ledd, gjelde tilsvarende for bestemmelsene i forslaget her.

Departementet la i Prop. 131 L (2021–2022) til grunn at forslaget om å oppheve adgangen til innleie ved arbeid av midlertidig karakter utgjør en lovlig restriksjon etter vikarbyrådirektivet, ettersom forslaget etter departementets syn kan begrunnes i allmenne hensyn og oppfyller kravet til proporsjonalitet og forholdsmessighet. Forslaget om å åpne for noe mer innleie til arrangementer, vil etter departementets syn være i tråd med vikarbyrådirektivet.

4 Økonomiske og administrative konsekvenser

Forslaget vil generelt innebære at virksomheter innen arrangementsbransjen gis mulighet til å leie inn arbeidstaker fra bemanningsforetak i noe flere tilfeller enn det som følger av arbeidsmiljøloven § 14-12. Forslaget vil i praksis innebære en (snever) adgang til innleie til arrangement.

Arbeidsgiver har etter gjeldende rett en plikt til å påse at vilkårene for innleie er oppfylt. Departementet legger derfor til grunn at forslaget om at innleier skal dokumentere grunnlaget for innleie når tillitsvalgte ber om det, i utgangspunktet ikke vil medføre økt bruk av administrative ressurser av stor betydning.

Departementet legger opp til at den særskilte regelen om innleie til kortvarig og enkeltstående arrangement, på samme måte som innleiereglene for øvrig, underlegges offentlig tilsyn. Forslaget i høringsnotatet innebærer dermed ikke en utvidelse av tilsynsmyndighetenes tilsynsportefølge, men gir visse særregler som vil gjelde ved innleie til arrangement. Det antas at forslaget for tilsynsmyndighetene ikke vil innebære endrede økonomiske eller administrative konsekvenser av betydning.

5 Forslag til lov- og forskriftsendring

Departementet foreslår at det inntas en forskriftshjemmel i arbeidsmiljøloven som gir departementet mulighet til å fastsette særregler om innleie til kortvarig arrangement. Departementet foreslår at forskriftshjemmelen inntas i § 14-12 sjuende ledd, slik at bestemmelsen får følgende ordlyd:

«Departementet kan i forskrift gi regler om tidsbegrenset innleie av helsepersonell for å sikre forsvarlig drift av helse- og omsorgstjenesten, ~~og~~ om tidsbegrenset innleie av spesialkompetanse og om *tidsbegrenset innleie til arrangement*, som avviker fra bestemmelsen i første ledd.»

Departementet foreslår videre at forskriftsbestemmelsen inntas i forskrift 11. januar 2013 nr. 33 om innleie fra bemanningsforetak. Forskriften inneholder blant annet særregler om innleie av henholdsvis helsepersonell og spesialkompetanse, jf. forskriften § 3. Etter departementets syn bør de særskilte reglene knyttet til innleie fra bemanningsforetak fremkomme i samme forskrift.

Departementet foreslår at regelen om innleie til arrangement tas inn i forskriften § 3 bokstav c, slik at bestemmelsen får følgende ordlyd:

«Innleie fra bemanningsforetak er tillatt uavhengig av vilkårene i arbeidsmiljøloven § 14-12 når det gjelder:

- a) Innleie av helsepersonell for å sikre forsvarlig drift av helse- og omsorgstjenesten. Slik innleie er tillatt i samme utstrekning som det kan avtales midlertidig ansettelse etter arbeidsmiljøloven § 14-9 andre ledd bokstav a.
- b) Innleie av arbeidstakere med spesialkompetanse som skal utføre rådgivnings- og konsulentteneste i klart avgrenset prosjekt. Med helsepersonell menes personell som omfattes av helsepersonelloven § 3.
- c) *Innleie av arbeidstakere til rigg- og sceneteknisk arbeid til kortvarig og enkeltstående arrangement. Slik innleie er tillatt i samme utstrekning som det kan avtales midlertidig ansettelse etter arbeidsmiljøloven § 14-9 andre ledd bokstav a.*

Med helsepersonell menes personell som omfattes av helsepersonelloven § 3. Med rådgivnings- og konsulentteneste menes levering av spesialisert kunnskap og rådgivning innenfor et bestemt fagområde.

Innleier skal dokumentere grunnlaget for innleie etter denne bestemmelsen når tillitsvalgte ber om det.»