

Liberalisering av reglene for midlertidige ansettelser: Hvorfor har virkningene uteblitt?

Liberalization of temporary employment: Why has there been no impact on the labour market?

Beate Sletvold Øistad

Master i sosiologi, forsker ved Fafo

bso@fafo.no

Jørgen Svalund

Ph.d. i sosiologi, forsker ved Fafo

jos@fafo.no

Jon Erik Dølvik

Dr. philos i sosiologi, seniorforsker ved Fafo

jed@fafo.no

Kristin Jesnes

Master i statsvitenskap, forsker ved Fafo

kristin.jesnes@fafo.no

SAMMENDRAG

Artikkelen analyserer norske arbeidsgiveres bruk av midlertidige stillinger før og etter innføringen av midlertidige ansettelser på generelt grunnlag i 2015, og drøfter resultatene i lys av effektene av en liknende liberalisering i Sverige, i 1997. Intervjuer med arbeidsgivere i sju bransjer/sektorer, en stor del av dem i arbeidsintensive virksomheter med beskjedne kompetansekrav, viser at mange av arbeidsgiverne mener de opprinnelige reglene og andre tilknytningsformer gir tilstrekkelig fleksibilitet. Restriktive vilkår/sanksjoner og faglig og politisk motstand gjorde dessuten den nye regelen lite fristende å bruke, samtidig som konjunktorene bidro til svakere nyrekruttering enn i Sverige etter reformen der.

Nøkkelord

midlertidige ansettelser, tilknytningsformer, liberalisering, stillingsvern

ABSTRACT

The article analyses Norwegian employers' use of temporary contracts before and after fixed-term contracts on a 'general basis' were allowed in Norway in 2015, and discuss the results in view of a similar reform in Sweden 1997. Studying Norwegian employers' temporary-hiring practices before and after the reform, interviews in seven sectors show that, in most instances, employers thought that the original rules and alternative forms of hiring provided sufficient flexibility. Furthermore, strict conditions/sanctions and strong opposition among unions, politicians and experts made the new option unattractive, while cyclical conditions contributed to weaker labour demand than after the reform in Sweden.

Keywords

temporary employment, contract forms, employment protection, liberalization

INNLEDNING

I denne artikkelen analyseres virkningene av liberaliseringen av reglene for midlertidige ansettelser som ble gjennomført i Norge i 2015.¹ Gjennom kvalitative intervjuer i arbeidsintensive virksomheter ser vi nærmere på hva som kan forklare at regelendringene for bruk av midlertidige stillinger i Norge, i kontrast til hva som skjedde ved tilsvarende liberalisering i Sverige i 1997, har hatt svært begrensede virkninger så langt.

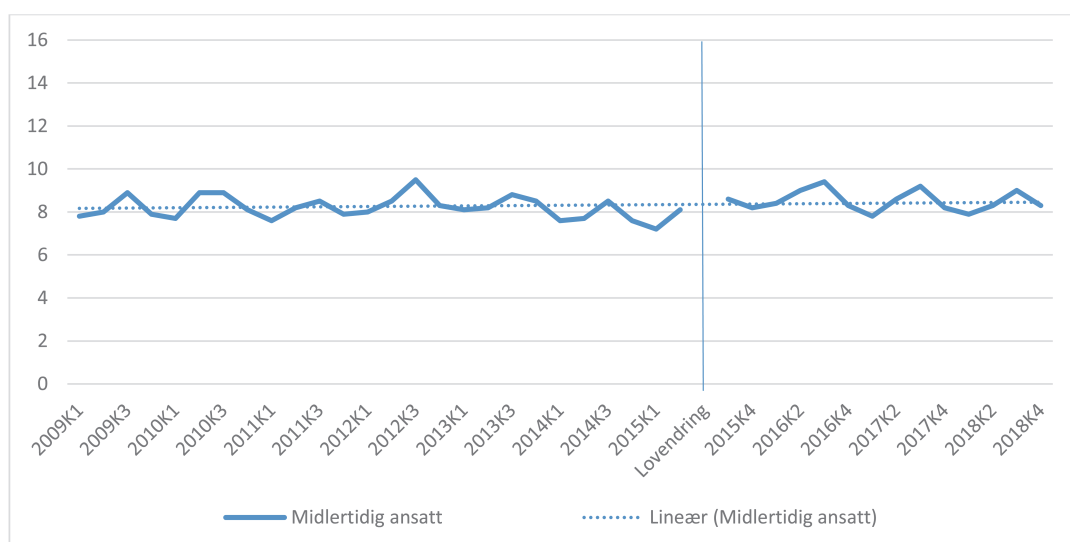
Siden 1990-årene har regulering og virkninger av midlertidig arbeid vært et sentralt tema i arbeidsmarkedsforskningen (Barbieri 2009; Bosch 2004; Vosko 2010). Et kjerne-spørsmål har vært om midlertidige kontrakter tjener som springbrett inn i arbeidsmarkedet eller er en blindvei som leder til ustabil jobbtilknytning, innlåsing og svak kompetanse- og lønnsutvikling (Booth, Francesconi & Frank 2002; Engebretsen, Salvanes & Vassenge 2012; Svalund & Berglund 2018; Svalund & Nielsen 2017). En viktig grunn til at midlertidige ansettelser ble et sentralt forskningstema er OECDs såkalte jobbstrategi. Etter en periode med «jobbløs vekst» i flere europeiske land i 1980–90-årene, pekte OECD på rigid stillingsvern og lav fleksibilitet som barriere for økt sysselsetting, og anbefalte bl.a. mer liberale regler for midlertidige stillinger (Esping-Andersen & Regini 2000; OECD 1994).² I tråd med OECDs anbefalinger har en rekke europeiske land liberalisert arbeidsgiveres adgang til å ansette midlertidig de siste tiårene, deriblant i Tyskland, Spania, Italia og Sverige. De siste tiårene har også andelen midlertidig ansatte i disse landene økt.

Trass i sterke fellestrekk i arbeidslivet er Norge og Sverige motsatser når det gjelder midlertidig arbeid: Etter suksessive reformer siden 1997 har Sverige i dag et av Europas mest liberale regelverk for slik rekruttering, mens Norge har befunnet seg i den andre enden av

1. Artikkelen er ledd i et samarbeidsprosjekt med Universitetet i Gøteborg, «Midlertidig arbeid: Blindgate eller springbrett til varig sysselsetting? En sammenlikning av Norge og Sverige» støttet av Forskningsrådets VAM-program (prosjektnummer 236901).
2. OECD (2014) har siden revidert anbefalingene og advarer nå mot liberal adgang til midlertidige jobber fordi forskning ikke påviser netto sysselsettingsgevinster og indikerer risiko for økt arbeidsmarkedssegmentering.

skalaen med relativt strikte regler. Etter reformen i 1997 økte andelen midlertidige jobber i Sverige fra 11 prosent tidlig på 1990-tallet, og har ligget stabilt på 15–17 prosent siden årtusenskiftet. Bondevik-II regjeringen vedtok en liknende liberalisering i Norge 2005, mot sterke protester fra arbeidstakersiden, men lovendringen ble reversert av Stoltenberg-II regjeringen allerede i 2006. I valgkampen 2013 lovet de borgerlige partiene arbeidsgiverne enklere adgang til midlertidige ansettelse hvis de vant valget. Oppmykning av reglene ble derfor en fanesak for Solberg-regjeringen etter valgseieren i 2013. Etter omfattende debatt og politiske protester resulterte dette i en ny hjemmel i Arbeidsmiljøloven fra 1. juli 2015, som tillot midlertidig ansettelse på «generelt grunnlag». Regjeringens hovedbegrunnelse for reformen var å øke fleksibiliteten for arbeidsgivere, og senke terskelen inn i arbeidslivet, særlig for unge uten utdanning og andre sårbare grupper kjennetegnet av svak arbeidsmarkedstilknytning.

Lovendringen har fått begrenset betydning så langt. Ifølge Arbeidskraftundersøkelsen (AKU) var andelen midlertidige ansatte, totalt sett (uavhengig av type midlertidighetsgrunnlag), på samme nivå i 2018 som før reformen (figur 1).



Figur 1.

Andel midlertidig ansatte. I. kvartal 2009 til 4. kvartal 2018. 15–74 år

Kilde: AKU, SSB.

Utdypende AKU-analyser viser at andelen midlertidig ansatte i ulike aldersgrupper blant kvinner og menn, heller ikke har endret seg etter reformen, med unntak av en nokså begrenset økning blant de aller yngste (16–24 år) fra 24 prosent i perioden 2012–2014 til 27 prosent i 2017 (Nergaard 2018: 37). Andelen funksjonshemmede midlertidig ansatte har ligget på samme nivå de tre årene før og etter reformen (Bø & Håland 2014: tabell A8; Bø & Håland 2017: tabell A8), og andelen innvandrere som er midlertidig ansatt, er heller ikke signifikant endret (SSB 2019). Videre, ifølge Strøm, Simson og Østbakken (2018) har lovendringen ikke gitt sårbare grupper bedre jobbmuligheter, men snarere bidratt til mer

usikkerhet for de mest utsatte i arbeidsmarkedet. Det ser altså ut til at liberaliseringen har hatt minimale virkninger. Sett i lys av erfaringene fra andre land, og spesielt Sverige, kunne en ventet en økning i bruken av midlertidige ansettelser. I artikkelen belyser vi hvorfor effektene av liberaliseringen i Norge har uteblitt. Ved å analysere arbeidsgiveres motiver og strategier for bruk av midlertidige ansettelser peker vi på, og drøfter, ulike forklaringer på at liberaliseringen har hatt så begrensede virkninger. Datagrunnlaget er kvalitative intervjuer med arbeidsgivere i ulike bransjer i offentlig og privat sektor, gjennomført før og etter innføringen av midlertidige ansettelser på generelt grunnlag i 2015.

Vi redegjør først for bakgrunnen for lovendringen, og beskriver endringene i regelverket for midlertidige ansettelser. Deretter presenteres analytiske perspektiver på arbeidsgiveres motivasjon for midlertidig rekruttering, før metode og data, og senere studiens resultater, beskrives. Til slutt diskuteres resultatene og artikkelen konkluderes.

BAKGRUNN

Endringene i Arbeidsmiljøloven (AML) 1. juli 2015 innebar at det ble lov å ansette personer midlertidig i inntil 12 måneder på «generelt grunnlag» (AML §14-9 (1) bokstav f), heretter kalt bokstav f. Denne muligheten kom i tillegg til hjemmelsgrunnlagene som fantes fra før, hvor arbeidsgivere måtte vise til et *tidsbegrenset* arbeidskraftsbehov og/eller at arbeidsoppgavene skilte seg fra de som *ordinært* ble utført i virksomheten (§14-9 bokstav a-e). Begrunnelsen for reformen var at den ville redusere arbeidsgiveres opplevde risiko ved nyansettelser og gi økt fleksibilitet. Ved siden av å underlette nyetableringer og omstillinger, ble det særlig vektlagt at den ville komme grupper som i større grad står utenfor arbeidslivet til gode, spesielt unge, innvandrere eller personer med nedsatt funksjonsevne, grupper som ofte har «hull i CV-en» (Prop. 39 L (2014–2015) s. 95).

Arbeidsgiveres rekruttering til faste og midlertidige stillinger er påvirket av den institusjonelle utformingen av regler for stillingsvern (Blanchard & Landier 2002). Strengt stillingsvern for fast ansatte innebærer høye oppsigelseskostnader, noe som kan gjøre arbeidsgiverne tilbakeholdne med å tilby faste jobber, og mer tilbøyelige til å bruke midlertidige kontrakter (Kahn 2010). I land med strikte regler for faste kontrakter vil man forvente at mer lempelige regler for midlertidige ansettelser vil føre til en relativ økning i rekrutteringen til slike stillinger, slik man har sett i en rekke europeiske land. Med strengt vern for fast ansatte og et arbeidslivsregime med sterke fellestrekk med det norske, er erfaringene fra Sverige særlig relevante for studier av utviklingen i Norge. Under den høye arbeidsledigheten etter 90-tallskrisen liberaliserte Sverige reglene for midlertidige stillinger i 1997 – med ytterligere lempninger i 2003 og 2007 – slik at reglene nå er blant de mest liberale i EU (OECD 2017). Spesifikt åpnet Sverige for generelle midlertidige stillinger (överenskommen visstidsanställning) med opptil 12 måneders varighet, men med et tak på fem slike kontrakter per virksomhet. Parallelt ble det åpnet for lokale kollektivavtaler om fravik fra loven gitt at arbeidsgiver var bundet av en sentral avtale (Holmlund & Storrie 2002: F248). Taket på fem «generelle» midlertidige kontrakter per virksomhet ble fjernet i 2007.

Arbeidsgiveres rekruttering av arbeidskraft skjer vanligvis gjennom faste eller midlertidige deltids- og heltidskontrakter, innleie fra vikarbyrå og underentreprenører (Atkin-

son 1984). Deres arbeidskraftstrategier og kombinasjoner av ulike tilknytningsformer varierer mellom bransjer med ulike produksjonsformer, kompetansebehov og tradisjoner (Svalund, Peixoto, Jesnes & Dølvik 2018). Andelen midlertidig ansatte har i Norge vært relativt høy i overnattings- og serveringsvirksomhet, forretningsmessig tjenesteyting (vakt, renhold, arbeidskrafttjenester mv), undervisning og helse- og sosialtjenester. I industrien og andre deler av servicesektoren, som handel, informasjon/kommunikasjon og finans, har andelen midlertidige derimot vært lav (Nergaard 2018: 38). Variasjonene mellom bransjer følger et liknende mønster i Sverige, men på et høyere nivå (Svalund mfl. 2018).

Endringen i regelverket for midlertidig ansettelse i Norge – bokstav f

Adgangen til bruk av midlertidige ansettelse i Norge reguleres i arbeidsmiljøloven (AML) §14-9. Den fastslår at «arbeidstaker skal ansettes fast», før den lister opp en rekke unntak fra hovedregelen. Før 1. juli 2015 måtte slike unntak som nevnt være knyttet til et *midlertidig* eller *ekstraordinært* behov (§14-9 (1) a–e). Innleie fra vikarbyrå omfattes av samme regler. Videre er arbeidsgivere pålagt å drøfte bruken av midlertidige ansettelse med de tillitsvalgte minst én gang årlig. Disse reglene gjelder fortsatt. Den nye adgangen til generelle midlertidige ansettelse (§14-9 (1) bokstav f) innebærer derimot at arbeidsgiver kan ansette midlertidig i 12 måneder *uten vilkår*, altså uten noe midlertidig eller ekstraordinært behov.

Det ble knesatt to viktige begrensninger for å hindre misbruk av bokstav f. For det første, dersom et slikt midlertidig arbeidsforhold avsluttes uten at vedkommende ansettes fast, ilegges virksomheten en 12 måneders karanteneperiode for slike ansettelse til samme og likeartede arbeidsoppgaver («karantenebestemmelsen»). For det andre kan arbeidsgivere maksimalt ha 15 prosent av arbeidsstokken – inklusive deltidsansatte og andre midlertidige – ansatt i generell midlertidig stilling («kvotebestemmelsen»). Virksomheter med under 15 ansatte kan ha én arbeidstaker ansatt på grunnlag av bokstav f. Denne begrensningen har en viss likhet med den tidligere svenske begrensningen på maks fem slike ansettelse per virksomhet. For det tredje kan ansatte med hjemmel i bokstav f ikke inngå individuell avtale om gjennomsnittsberegning av arbeidstid. I tillegg ble den såkalte fireårsregelen redusert til tre år for ansatte i vikariat (§14-9 b) eller på f-grunnlag (§14-9 f), slik at disse har krav på fast jobb etter tre års midlertidig arbeid med kombinerte hjemmelsgrunnlag. Dersom arbeidsgiver bryter karantenebestemmelsen, vil den midlertidig ansatte ha krav på fast jobb. Arbeidstilsynet skal tilse at arbeidsgiverne overholder vilkårene, og kan ved brudd på kvoteregelen gi pålegg. Det er altså en viss risiko forbundet med å bryte vilkårene for bruk av bokstav f.

ANALYTISKE PERSPEKTIVER OG TIDLIGERE FORSKNING

For å belyse hva som former arbeidsgiveres rekrutteringsstrategier og bruk av midlertidige stillinger, er det flere relevante teoretiske perspektiver, herunder teorier om fleksibilitet, jobbsøkerkøer, risiko og siling, samt om betydningen av institusjonelle forhold.

Fleksibilitetslitteraturen viser til at markedssvingninger gir arbeidsgivere behov for å tilpasse arbeidsstokkens størrelse i takt med etterspørselen – såkalt numerisk fleksibilitet, og

fremhever dette som en viktig grunn til at arbeidsgivere ansetter en del i midlertidige og andre forbigående kontrakter som raskt kan avvikles (Atkinson 1984; Houseman 2001; Nesheim 2003). Motsatt har virksomheter med helkontinuerlig drift behov for å sikre numerisk *stabilitet* i bemanningen over døgnet/uka. For eksempel har virksomheter i helse og omsorg gjerne stabilt belegg, gitte budsjetter og forutsigbare aktivitetssvingninger, men samtidig ofte et høyt sykefravær. For å sikre riktig kompetanse til rett tid bygger de gjerne opp en 'pool' av fleksible arbeidstakere (Jonsson 2007; Nesheim 2003), typisk tilkallingsvikarer og deltidsansatte som kan jobbe på ukurante tider og påta seg flere timer enn det som er avtalt per uke (Nergaard, Alsos, Bråten & Jensen 2015).

Mange studier peker på at arbeidsgivere, for å redusere *risikoen* for feilansettelser, bruker midlertidig stillinger til å sile (engelsk: *screen*) søkere de er usikre på før de eventuelt tilbyr fast jobb (Gash 2008; Houseman 2001). Slik siling anses spesielt aktuelt overfor søkere med begrenset yrkeserfaring, formell kompetanse, funksjonsevne eller annet som gjør arbeidsgivere usikre på deres egnethet (Blanchard & Landier 2002). Midlertidig arbeid, små deltidsstillinger og innleie fra vikarbyrå kan gi anledning til å vurdere mindre målbare sider ved potensielle medarbeidere (Houseman 2001; Håkansson & Isidorsson 2016).

Ifølge *jobbkonkurranseteorien* (Thurow 1975) er produktivitet i hovedsak knyttet til jobben, produksjonsteknologien, den sosiale organiseringen på arbeidsplassen samt den opplæringen arbeidstakerne tilbys. Likevel ordnes en virksomhets jobbsøkerkø gjerne etter formell utdanning og erfaring (CV), da dette brukes som indikatorer på forskjeller i forventede opplæringskostnader. Hvis tilgangen på søkere med yrkeserfaring og utdanning øker, eller antallet ledige jobber sammenliknet med antallet jobbsøkere synker som følge av dårligere tider slik trenden var i Norge etter 2015-reformen – indikerer teorien at kvalifikasjonskravene vil øke så vel i faste som midlertidige stillinger. Og hvis liberalisering av regler fører til en høyere andel midlertidige jobber, vil fallet i utbud av faste stillinger gjøre at det blir flere godt kvalifiserte søkere til midlertidige jobber. Hvis arbeidsgiverne sorterer køen etter forventede opplæringskostnader, vil personer med lite utdanning, erfaring eller «hull i CV-en» derfor risikere å falle lenger bak i jobbsøkerkøen. Dette er for øvrig den motsatte effekten av arbeidsministerens fotballmetaforiske lovnader i 2014, om at reformen ville føre til at «spillerne på benken ville få flere innhopp og mere spilletid» i arbeidslivet (Eriksson 2014).

Til slutt påvirker *institusjonelle* forhold – lover, avtaler og partssamarbeid – arbeidsgiveres strategiske vurderinger og rekrutteringsvalg (Scott 2008). Siden arbeidsgiveres tolkning og praktisering av regelverket varierer mellom bransjer og over tid, vil rekrutteringsstrategiene deres påvirkes av sosiale normer (Vosko 2010). I Norge står for eksempel normen om fast ansettelse sterkt. Det innebærer at arbeidsgivere som avviker fra normen om faste heltidsstillinger, må legitimere sine valg. I slike tilfeller kan fagforeninger og lokalsamfunn få innflytelse på arbeidsgiveres rekrutteringsvalg, ved å vise til normen om fast ansettelse. Ifølge DiMaggio og Powell (1991) formes virksomhetenes praksis av kognitive institusjoner, for eksempel ved etterlikning av atferden til konkurrenter i samme bransje. Svalund mfl. (2018) fant således både i Norge og Sverige at rekrutteringsprofilene varierte systematisk mellom arbeidsplasser med ulik kjønnsammensetning. Siden det sjelden er et en-til-en forhold mellom lovregler og praksis, kan ulike fortolkninger føre til at regelendring kan få uinten- derte virkninger og i varierende grad innfri formålet (Mahoney & Thelen 2010; Vosko 2010).

Videre, siden innleide og midlertidig ansatte ofte sees som funksjonelle alternativer, kan økt eller billigere tilbud av innleid arbeidskraft, blant annet som følge av arbeidsmigrasjon, redusere antallet midlertidige stillinger, samtidig som konjunkturforhold vil påvirke hvor sterkt og raskt regelendringer innvirker på praksis.

I sin studie av sammenhengen mellom endringer i regelverket og midlertidige ansettelse etter 90-tallskrisen i Sverige, fant Holmlund og Storrie (2002) at veksten i midlertidige ansettelse ikke primært skyldtes lovendringen, men fremforhandlede, mer liberale vilkår for midlertidige ansettelse i tariffavtalene. Den høye ledigheten førte til at fagforeningene under den etterfølgende oppgangen tillot midlertidige ansettelse i større grad enn før. Lavere ledighet, et mindre gunstig konjunkturbilde og en annen holdning i fagbevegelsen kan ha bidratt til at resultatene har blitt annerledes i Norge enn i Sverige.

Flere studier etter reformen i Norge i 2015 viser at arbeidsgivere uansett sektor i liten grad har tatt i bruk bokstav f (Alsos, Oldervoll & Øistad 2017; Nesheim 2017). All striden og debatten rundt reformen bidro trolig til at lovendringen ble raskt kjent blant arbeidsgivere. I en representativ studie foretatt ett år etter lovendringen, oppgir 48 prosent av virksomhetene at de kjenner godt til endringene i lovverket (Nesheim 2017: 24). Majoriteten (54 prosent) oppga videre at lovendringene ikke hadde noen betydning for deres virksomhet, fordi de ikke hadde behov for økt bemanning, og fordi de dekket økt bemanningsbehov på andre måter (Nesheim 2017: 23). Alsos mfl. (2017: 28–29) finner i en undersøkelse med identiske spørsmål til enhetsledere i kommunal sektor, at over halvparten også der mente lovendringen ikke betydde noe for deres enhet.

DATA OG METODE

Artikkelens datamateriale bygger på en bred komparativ studie av midlertidige ansettelse i Sverige og Norge (se fotnote 1 og Svalund mfl. 2018). I denne artikkelen ser vi nærmere på den kvalitative delen av dette datamaterialet; intervjuene med arbeidsgivere i Norge (feltarbeid 1). Deler av intervjuene er gjennomført av Fafo for KS i et tilgrensende prosjekt om kommunesektorens bruk av midlertidige ansettelse på generelt grunnlag (bokstav f) (Alsos mfl. 2017) (feltarbeid 3), i tillegg til at det i feltarbeid 2 ble gjennomført en rekke intervjuer for denne studien, hvor siktemålet var å få mer kunnskap om bruk av generelle midlertidige ansettelse. Datamaterialet består i alt av 60 intervjuer med arbeidsgivere, både individuelle og i fokusgrupper, innsamlet i tre ulike feltarbeid, samt intervjuer med partsorganisasjoner i de aktuelle bransjene.

Ettersom lovendringen var ment å bidra til at flere personer med lite arbeidserfaring eller kompetanse kommer i jobb, ble intervjuene før og etter reformen gjort i arbeidsintensive virksomheter hvor kvalifikasjonskravene var beskjedne, i både privat og kommunal sektor. I det første feltarbeidet (2014/2016) intervjuet vi 18 norske arbeidsgivere i faghandel, lager, næringsmiddel- og bildelindustri, samt helse og omsorg – og tilsvarende i Sverige (se Svalund mfl. 2018). Intervjuene handlet om hvordan arbeidsgiverne bruker midlertidige ansettelse, hvordan de forholder seg til lovverket, hvilke begrunnelser de har for å ansette midlertidig og hvordan de bruker alternative tilknytningsformer (deltid, tilkalling, bemanningsbyrå etc.). I Norge ble de samme virksomhetene fulgt opp

med en ny intervjurunde etter lovendringen, høsten 2016, for å finne ut hvorvidt og hvordan de hadde benyttet bokstav f. Seks av virksomhetene ønsket ikke å delta på ny eller hadde gjennomgått omstillinger (f.eks. oppkjøp) som gjorde oppfølgingsintervju uaktuelt.

Ettersom mange av virksomhetene i de fem bransjene ikke hadde brukt bokstav f, søkte vi i det andre feltarbeidet etter virksomheter som hadde erfaring med det nye regelverket. I feltarbeid 2 kontaktet vi Fellesforbundet, Virke og Fagforbundet i de aktuelle bransjene for å få deres vurdering av medlemmenes erfaring med bokstav f, og for å rekruttere ekstra informanter. Totalt gjorde vi 12 telefonintervjuer rundt årsskiftet 2017/2018. Seks av virksomhetene i feltarbeid 2 hadde brukt bokstav f, og ble intervjuet om sine erfaringer med bestemmelsen.

Det tredje feltarbeidet ble gjennomført høsten 2017, som ledd i en undersøkelse av kommunenes bruk av bokstav f (Alsos mfl. 2017). Dette datamaterialet består av seks fokusgruppesamtaler med 3-10 ledere/ansatte fra personalavdelingene i ulike kommuner. Samtalene dreide seg om behov og muligheter for midlertidige ansettelses under det gamle og nye regelverket, om slike stillinger brukes til å ansette personer som har stått utenfor arbeidslivet, samt problemer og endringsbehov i regelverket. I tillegg ble det gjort 12 individuelle telefonintervjuer for å dekke større deler av landet.

Tabell 1.

Oversikt over antall intervjuer fordelt på bransjer

Bransje/antall intervjuer	Feltarbeid 1 (2014/2016)	Feltarbeid 2 (2017/2018)	Feltarbeid 3 (2017)	Totalt
Industri	6	4		10
Helse og omsorg	8	2		10
Faghandel	6	1		7
Næringsmiddel	3			3
Lager	7			7
Reiseliv		1		1
Samskipnad		1		1
Arbeidsgiverorganisasjoner		1		1
Arbeidstakerorganisasjoner		2		2
Kommuner (fokusgrupper)			6	6
Enkeltkommuner (telefon)			12	12
Totalt	30	12	18	60

Intervjuene ble transkribert og analysert med utgangspunkt i temaene i intervjuguiden, med fokus på arbeidsgivernes kunnskap om reglene for midlertidige ansettelses og hvordan de brukte og eventuelt kombinerte ulike former for tilknytninger. Etter separate analyser av virksomhetsintervjuene (feltarbeid 1 og 2) og intervjuene med personallederne

i kommunene (feltarbeid 3), analyserte vi dataene fra alle feltarbeidene i sammenheng med sikte på å besvare hvorvidt, hvordan og hvorfor (ikke) virksomhetene hadde brukt bokstav f.

HVORFOR HAR ENDRINGENE UTEBLITT?

Mens Nesheim (2017) og Alsos mfl. (2017) sine spørreundersøkelser gir begrenset innsikt i de konkrete omstendighetene og forståelsene som former arbeidsgivernes tilpasninger, belyser våre intervjuer med arbeidsgivere hvilke konkrete vurderinger som påvirker arbeidsgiveres bruk av midlertidige stillinger. I likhet med Nesheim (2017) og Alsos mfl. (2017) viser intervjuene at arbeidsgivere i flere av bransjene foretrekker andre kilder til fleksibilitet (innleie, tilkalling/kort deltid), og at de som tidvis bruker midlertidige stillinger, i hovedsak anså hjemmelsgrunnlagene som fantes før reformen som tilstrekkelige til å ivareta deres behov for fleksibel rekruttering.

I presentasjonen av funnene skisserer vi tre hovedgrunner til at virksomhetene vi intervjuet ikke har endret bemanningsstrategiene som følge av liberaliseringen av regelverket. I praksis oppgir arbeidsgiverne ofte en kombinasjon av de tre, men vektleggingen varierer. Noen av arbeidsgiverne hadde ikke behov for enda et hjemmelsgrunnlag for midlertidige ansettelser – de klarte seg (bra) med de mulighetene som fantes fra før. For andre er det risikoen for å trå feil med tanke på karantene- og kvotebestemmelsen, eller den normative motstanden fra fagforeningen og/eller lokalsamfunnet som veier tyngst.

I tabell 2 har vi sammenfattet hovedmønsteret i rekrutteringen i case-virksomhetene i de forskjellige bransjene i feltarbeid 1. Et fellestrekk på tvers av bransjene er at de stort sett foretrakk andre strategier for å ivareta behovene for fleksibilitet og stabilitet i bemanningen: overtid i industrien, bemanningsbyrå i lagervirksomhet – begge mannsdominerte bransjer – og deltid/tilkallingsvakter i kvinnedominert omsorg og varehandel. I den grad de ansatte noen i midlertidig stilling, oppfattet de det øvrige hjemmelsgrunnlaget (bokstav a – e) som tilstrekkelig.

Tabell 2.

Bemanningsprofiler til virksomhetene i de utvalgte bransjene i feltarbeid I

Industri og næringsmiddel	Hovedsakelig faste heltidsansatte. Begrenset bruk av midlertidig ansatte ved spesielle behov som langvarig sykdom, fødselspermisjoner etc. samt ved kortvarige/brå etterspørselsskift.
Lager	Medium til høy andel faste heltidsansatte, kombinert med strategisk og ad-hoc innleie fra bemanningsbyrå ved kortvarige etterspørselsskift, sykefravær ol.. Et fåtall midlertidig ansatte på mellomlange kontrakter i forbindelse med svangerskap eller langvarig sykefravær.
Pleie og omsorg	Noen få fast ansatte på fulltid, en høy andel fast ansatte på deltid, kombinert med tilkallingsvikarer og deltidsansatte som arbeidet mer enn avtalt arbeidstid, samt enkelte assistenter på midlertidige kontrakter.
Varehandel	Noen få fast ansatte på fulltid, en høy andel fast ansatte på deltid, kombinert med tilkallingsvikarer og deltidarbeidere som arbeidet mer enn avtalt arbeidstid. Ingen midlertidig ansatte, unntatt på grunn av sykefravær.

Behovene møtes på andre måter

Den mest fremtredende grunnen til at virksomhetene vi intervjuet ikke brukte bokstav f som en del av sin bemanningsstrategi, var at de stort sett var fornøyd med fleksibiliteten som allerede fantes i lovverket før 2015. Dette funnet gjelder på tvers av bransjene vi har studert. Måten ulike tilknytningsformer ble brukt på varierte mellom virksomheter i ulike bransjer.

For lagerbedriften Møbellageret var rekruttering fra bemanningsbyrå mest fremtredende. På Møbellageret var kompetansekravene i de fleste jobbene nokså begrensede, og det var lett å finne ny arbeidskraft ved behov. Virksomheten hadde en høy andel fast ansatte i heltidsstillinger, mens vikarer fra bemanningsbyrå ble foretrukket ved kortvarige behov for ekstra arbeidskraft, som ved sesongsvingninger eller korte sykefravær. Antallet fast ansatte var tilpasset arbeidskraftsbehovet i den roligste måneden i året. Dersom kortvarige bemanningsbehov vedvarte over tre måneder, ble vikaren fra bemanningsbyrå gjerne tilbudt en midlertidig jobb såfremt han hadde vist seg egnet. Rekruttering var en viktig driver for vikarbyråbruken, både i Møbellageret og de andre lagervirksomhetene. Samtidig som behov for nye medarbeidere gjerne var kortvarig, opplevde lagerbedriftene at rekrutteringsprosessen var bedre, og risikoen lavere, når de brukte bemanningsbyrå enn når de utlyste midlertidige stillinger selv – og ofte fikk hundrevis av søknader. Som informanten uttrykte det

Man har sett verdien av å betale noen litt ekstra hver time for å rekruttere. Man har sett konsekvensene av det å ansette feil. Den prosessen det er å ansette. Man bruker vikarer for å dekke ferieavvikling og sykefravær. Og i den perioden er det kanskje noen som slutter og da skaper dette en situasjon hvor du har behov for en mann. Hvis du har en vikar som har fungert, så putter du han inn der. Og så har du en til som dekker for ham.

I følge personalsjefen hadde Møbellageret muligheter til å bemanne på den måten virksomheten ville før AML-endringen. I et nytt intervju en stund etter at loven var endret, stadfestet han at de ikke hadde endret praksis på noe område, og heller ikke hadde planer om det. Oppsummert ser vi at «Møbellageret» klarer seg med, og foretrekker, de mulighetene for midlertidighet som allerede fantes i AML før 2015 – i dette tilfellet bruk av bemanningsbyrå.

Varehandelsbedriften Sporty hadde heller ikke noe behov for midlertidige ansettelse på generelt grunnlag. De løser sitt fleksibilitetsbehov med deltidsstillinger og tilkallingskontrakter, og majoriteten er fast ansatt. Mens noen få salgspersoner, innkjøpsansvarlige og ledere var heltidsansatt, hadde Sporty en lang liste av personer med små, faste deltidsstillinger som kunne kalles inn ved behov. De fleste deltidskontraktene var små, noen arbeidet en dag i uka, andre hadde nulltimerskontrakter. Driften var avhengig av at mange med små deltidskontrakter arbeidet mer enn avtalt arbeidstid når det var behov. Dette fungerte greit, ifølge HR-sjefen, som understreket at ekstrahjelpene var avgjørende i virksomhetens «bemanningskabal». På spørsmål om de ble integrert på arbeidsplassen, og om de var med på stabsseminar, julebord og lignende, svarte vår informant:

Alle blir sett på som en del av staben. Hadde vi ikke hatt ekstrarhjelper, så hadde vi ikke vært noen ting. Det har vi prentet inn i hodet på salgslederne. De viktigste er ekstrarhjelpene. Heltidene har fast jobb, så de er der. Deltidene [ekstrarhjelpene] må du jobbe hardt med for at de skal trives og synes det er gøy å gå på jobb. Synes de ikke det, så merkes det.

Sitatet illustrerer at deltidsansatte og tilkallingsvikarer, som anses som en del av virksomhetens periferi i Atkinsons fleksibilitetsmodell (1984), i Sportys tilfelle betraktes som en del av virksomhetens kjerne og inkluderes deretter. I likhet med de øvrige virksomhetene vi intervjuet i varehandelen, var Sportys bemanningsstrategi basert på tilkallingsvikarer og at de i små deltidsstillinger var villige til å jobbe mer. Før AML-reformen ga informant uttrykk for at virksomheten ikke hadde behov for lovendringer. Ved oppfølgingsintervjuet etter AML-endringen hadde Sporty en god del flere ansatte, men det var fortsatt ikke aktuelt å ta i bruk midlertidige stillinger.

Det samme mønsteret fant vi også i den kommunale pleie og omsorgsvirksomheten Roheim: Hovedsakelig fast ansatte med store eller medium store deltidsstillinger, kombinert med en høy andel tilkallingsvikarer. I begge disse gruppene var det en del som ønsket å arbeide mer enn sin avtalte arbeidstid, og disse ble brukt til å fylle fravær og ekstra personalbehov i en virksomhet med et kontinuerlig, men skiftende behov for arbeidskraft gjennom døgnet og uka. Det var primært hvis man ikke hadde klart å skaffe utdannede sykepleiere – som gjerne krever fast stilling for å jobbe i eldreomsorg – at ufaglærte assistenter ble ansatt i midlertidige stillinger inntil videre. Virksomheten verken kunne eller ville ansette disse fast ettersom de ikke fylte de formelle kravene om sykepleierutdanning. Både Roheim og de øvrige pleie- og omsorgsinstitusjonene (kommunale og private) uttrykte i 2014 at de eksisterende hjemlene for midlertidig ansettelse fungerte greit for dem, og intervjuene i 2016 viste det samme. Ingen hadde tatt i bruk bokstav f eller endret måten de bemannet på. Generelt fant vi også at arbeidsgivere som slet med rekrutteringen på grunn av stramt arbeidsmarked, måtte lyse ut faste stillinger for å tiltrekke seg søkere med tilstrekkelig kompetanse. Dette gjaldt flere av bransjene vi studerte, og i både små og store kommuner. Innføringen av enda en mulighet til midlertidig ansettelse var ikke egnet til å bøte på slike problemer.

Samtidig ble det tydelig gjennom intervjuene at innføringen av bokstav f førte til at tidligere midlertidighetspraksiser i enkelte tilfeller ble omdefinert. Før reformen ble innført mente en informant i en industribedrift at de ikke hadde behov for en generell adgang til midlertidige ansettelser. Da informanten ble intervjuet igjen etter lovendringen, hadde virksomheten likevel ansatt en person med hjemmel i bokstav f. Grunnen var ifølge informanten at ordlyden passet bedre til virksomhetens behov. Virksomheten hadde tidligere noen ganger ansatt midlertidig ved å vise til sesongsvingninger, men informanten erkjente nå at virksomheten i realiteten kun var utsatt for ordinære markedssvingninger:

Du spør om det er enklere med generelt grunnlag? Ja, det er enklere. [...] Den [nye bestemmelsen] virker enklere slik du leser den. [...] Det er måten det nye grunnlaget er definert eller skrevet på som gjør det enklere. [...] Det er definisjonen som har dratt oss over på den generelle biten. Det er ugreit for meg som sitter og forhandler med Fellesforbundet når jeg må si at jeg skal ansette

noen på grunn av «sesong» og det er midt på våren. Hadde det stått markedssvingning hadde det vært noe annet. Det [generelt grunnlag] er et renere ord, som gjør det enklere å forholde seg til lovteksten.

I dette tilfellet førte reformen altså ikke til noen endring i ansettelsespraksis i form av flere eller andre midlertidige ansatte, men til et skifte av hjemmelsgrunnlag, som kanskje kan betegnes som 'hjemmelshopping' eller 'hvitvasking' av tidligere gråsonep praksis. Dette kan tyde på at arbeidsgivere har uklar kunnskap om hvordan de ulike midlertidighetsgrunnlagene skal brukes i praksis.

De nye reglene oppfattes som for kompliserte

Lovtekstene tilknyttet bokstav f har fått kritikk fra juridisk hold for å være uklare og vanskelige å tolke (Engelsrud 2016). Engelsrud peker på at virksomhetsbegrepet (vanligvis forstått som det rettssubjektet som arbeidsforholdet er knyttet til) forstås på to ulike måter og gjør tolkningen av kvote- og karantenebestemmelsene uklar for arbeidsgiver: «I relasjon til karantenebestemmelsen i § 14-9 syvende ledd kan arbeidsgiver spesifikt definere virksomhet som noe mindre enn hele den samlede virksomhet. I relasjon til tolv månedersregelen og kvotebestemmelsen i aml. § 14-9 første ledd bokstav f åpner imidlertid ikke ordlyden i lovteksten for en slik mulighet» (Engelsrud 2016: 99) (vår utheving). Intervjuene med arbeidsgiverne bekrefter i stor grad dette bildet. Arbeidsgiverne vurderte begrensningene tilknyttet bokstav f (karantene- og kvotereglene) som kompliserte, og at det vil kreve mye ressurser å ha oversikt, særlig i store virksomheter med mange underliggende enheter. Som personalsjefen i en større kommune påpekte:

Da jeg satte meg ned for å se på regelen, så jeg raskt at dette ble håpløst for oss å bruke. Vi vil ikke klare å ha kontroll og vil ganske fort bli sittende i klisteret. Det hjelper oss ikke at vi kan lage virksomheter med 50 ansatte. Mange av våre enheter er under dette, og det ville vært behov for en koordinering mellom enhetene som ville vært vanskelig å få til i praksis (personalsjef, kommune) (Alsos mfl. 2017: 36).

I forarbeidene til regelen om midlertidige ansettelser på generelt grunnlag står det at arbeidsgivere i store virksomheter kan dele inn i mindre virksomheter med minst 50 ansatte og beregne karantenebestemmelsene ut fra disse (Prop. 39 L (2014–2015) s. 136). Ifølge personalsjefen som er sitert over, vil det være for komplisert ha oversikt over ansatte på bokstav f på tvers av kommunens mange enheter. Intervjuene viste at dette gjaldt på tvers av bransjer, også blant større virksomheter med en egen personalavdeling. Bekymringen for å trå feil i møte med kvote- og karantenebestemmelsene var tilbakevendende i intervjuene, uavhengig om virksomhetene hadde benyttet seg av bokstav f eller ikke.

Men også arbeidsgivere som hadde erfaring med bruk av bokstav f, var i all hovedsak skeptiske til å benytte den som en del av sin bredere bemanningsstrategi. Virksomheten Studentsamskipnaden hadde ansatt to personer på bokstav f. De ansatte i Studentsamskipnaden har i hovedsak fast stilling, med en relativt høy andel deltidsstillinger og noen tilkallingsvakter. Det ble benyttet mange ulike arbeidstidsordninger. Samskipnaden syssel-

setter en rekke ulike yrkesgrupper, alt fra ufaglærte kantinedarbeidere og renholdere til siviløkonomer og psykologer. Samskipnaden hadde de seneste årene fusjonert med tre andre samskipnader, spredt på undervisningssteder i flere byer og tettsteder. Fusjoner og omorganisering gjorde at det fremtidige bemanningsbehovet var svært usikkert, og etter rådføring med Virke, bestemte samskipnaden seg for å ansette to personer i økonomiavdelingen med hjemmel i bokstav f. For samskipnaden var karantenebestemmelsen det største problemet:

Det med karantenen, den er med på å hemme bruk av [bokstav f]. Ting må være mye mer planmessig hvis man skal bruke den, og det er det ikke alltid. [...] Vi har en ansatt på en sånn kontrakt [bokstav f] nå som løper ut i mars [om en måned]. Vi trenger henne i fire måneder til, men det kan vi ikke fordi det er de samme arbeidsoppgavene. Så tenker vi at vi kanskje kan omkalfatre de oppgavene, men det kan vi faktisk ikke, for [om en måned] så har vi karantene. [...] Man setter i gang noen kreative prosesser som ikke er gunstig for den ansatte. (HR-sjef, Studentsamskipnaden)

Personallederen mente at bokstav f var for vanskelig både å tolke og praktisere, og resulterte i at selv seriøse arbeidsgivere ble tvunget til å være «kreative» på kanten av loven for å ikke bryte karantenebestemmelsen – i tilfeller hvor arbeidsgiver mener risikoen ved å ansette noen fast er for høy. I likhet med flertallet av arbeidsgiverne som hadde praktisk erfaring med bokstav f, var Studentsamskipnaden tydelig på at den neppe vil benytte bokstav f for å ansette midlertidig i fremtiden. Arbeidsgivernes erfaringer av økt risiko ved bruk av bokstav f står dermed i kontrast til den uttalte hensikten, som var å *reducere* arbeidsgivers risiko i forbindelse med omstruktureringer (Prop. 39 L (2014–2015) s. 95).

Normativ motstand mot økt midlertidighet

En siste grunn til at arbeidsgiverne ikke hadde tatt i bruk bokstav f som en del av sin bemanningsstrategi, handlet om motstand fra fagforeningen og/eller lokalsamfunnet. Dette var særlig tydelig i industrien, som har tradisjoner for både sterke fagforeninger og faste ansettelser. *Bildelprodusenten* leverer deler til en bilfabrikant «just-in-time» – dvs. hurtig etter bestilling – ved hjelp av store, kapitalkrevende maskiner og manuelt arbeid. Mange av arbeidstakerne er ufaglærte, mens nøkkelposisjoner ivaretas av faglærte arbeidere. Også ufaglærte må læres opp, og opplæringstiden varierer fra 7-8 måneder i en avdeling til ett år i en annen. De ansatte i bildelproduksjon har i all hovedsak faste heltidsstillinger. Deltid benyttes ikke i produksjonen. Midlertidig ansatte og vikarer fra bemanningsbyrå brukes kun i tilfeller av langtidsfravær blant fast ansatte. Virksomheten er utsatt for store sesongsvingninger i etterspørselen. I perioder med høy aktivitet benyttes overtid kombinert med at arbeidstakere flytter mellom oppgaver (funksjonell fleksibilitet), samtidig som man kan tære på varelageret.

De fleste i virksomheten var fagorganisert, og personallederen var opptatt av å ha et ryddig og godt forhold til fagforeningen. I intervjuet før lovendringen uttrykte informanten at de gjerne skulle hatt større frihet til å benytte midlertidig ansatte, slik søsterbedriften

i Sverige har.³ I lys av de foreslåtte endringene i AML spurte vi om virksomheten i en slik situasjon ville bemannet annerledes. Personalsjefen svarte da:

Ja, vi ville ha brukt mer midlertidig ansatte. For det er klart at det er ikke holdbart... og nå som vi har fått reduserte ordre, så er det ganske store økonomiske konsekvenser. Vi har en høyere basisbemanning nå enn om vi kunne ansatt midlertidig når vi hadde behov for det. Så det er klart at bedriftens økonomi kunne bedret seg mer.

Personalsjefen mente også at de ville bygd ned varelageret, men var svært klar på at de ikke kunne bruke bemanningsbyrå fordi fagforeningen var imot det:

Personalsjef: ...vi skulle gjerne brukt det [bemanningsbyrå].

Intervjuer: Så det er av hensyn til fagforeninga?

Personalsjef: Ja, vi prøver å skape mest mulig ro, men vi ser jo at av og til skulle vi gjerne hatt inn noen for å ta toppene.

Det var derfor tydelig at bemanningsløsningene i virksomheten før AML-reformen i 2015 ikke alene ble bestemt av hva som var juridisk mulig. Da vi gjorde et nytt intervju ett års tid etter lovendringen, viste det seg at virksomheten tross det tidligere ønsket om adgang til generelle midlertidige stillinger, ikke hadde ansatt noen på slike vilkår. Hovedgrunnen var motstand fra den lokale klubben som hadde koblet inn forbundet sentralt for å hindre bruk av bokstav f. Resultatet av dialogen med klubben var at det ble protokollført at ansettelser med hjemmel i bokstav f ikke skulle brukes det neste året. I tilfeller hvor det allerede var uenighet mellom arbeidsgiver og fagforeningen om bruk av midlertidig arbeidskraft, var det (altså) mindre aktuelt å benytte bokstav f.

DRØFTING OG KONKLUSJONER

Resultatene som er referert over, peker på flere forhold som kan bidra til å forklare at liberaliseringen av adgangen til midlertidig ansettelse i Norge i 2015 har hatt langt mindre innvirkning på arbeidsgiveres rekrutteringspraksis enn liknende reguleringsendringer hadde i Sverige. Dette er forhold som dels har å gjøre med den norske regelutformingen – strikte restriksjoner og sanksjoner knyttet til overtredelse – dels at strengere ansiennitetsregler ved oppsigelse av fast ansatte i Sverige enn i Norge gir arbeidsgiverne sterkere incentiver til å bruke midlertidige tilknytninger der, og dels har å gjøre med forskjeller i konjunkturbildet og de politisk-normative rammene rundt reformene i de to landene. Avslutningsvis drøfter vi resultatene og peker på mulige lærdommer som kan trekkes.

Et hovedtrekk i intervjuene vi gjennomførte før AML-reformen, er at de fleste norske arbeidsgiverne viste til at de hadde et godt nok hjemmelsgrunnlag for midlertidige stillinger som det var, og at de i mange tilfelle benyttet andre kilder til bemanningsfleksibilitet.

3. I svensk bilindustri utgjør antallet innleide fra bemanningsbyrå ofte en høyere andel av arbeidsstokken enn midlertidige ansettelser. Etersom byråene er omfattet av tariffavtaler med rett til lik lønn og godtgjøring mellom oppdrag (Alsos & Evans 2018), er dette mye mindre kontroversielt blant fagforeningene enn i Norge.

De som benyttet midlertidige stillinger, sa at de klarte seg med de hjemmelsgrunnlagene som fantes i AML før 2015, knyttet til vikariater, sesong-, prosjekt og praksisarbeid. Slike ansettelser ble i noen tilfelle kombinert med deltidsansatte tilkallingsvakter og vikarbyråpersonell, som i flere av bransjene utgjorde en viktigere kilde til å takle kortvarige svingninger i personalbehovet. Det var også tydelig i feltarbeid 1 at arbeidsgivere før lovendringen ofte hadde uklar kunnskap om de konkrete vilkårene for midlertidige ansettelser, og i stedet handlet ut fra mer eller mindre vage forståelser, praksis etablert av forgjengere eller ut fra overordnede retningslinjer i konsernet eller kommunen. Selv om handlingsrommet dermed ble oppfattet som ganske vidt, var tolkningen av når det var legitimt å ansette midlertidig betydelig romsligere i Sverige (Svalund mfl. 2018). Uansett, en del av eksemplene på midlertidige ansettelser vi ble fortalt om før AML-reformen, var åpenbart i grenseland av lovens bokstav, spesielt hva gjelder tolkningen av sesongmessige svingninger. Arbeidsgiverne oppfattet likevel at deres praksis var klart innenfor hva loven tillot. En slik liberal fortolkning av regler kan inntreffe når regler i begrenset grad håndheves (Mahoney & Thelen 2010). En fersk studie som bygger på representative spørreundersøkelser blant arbeidstakere (AKU) og arbeidsgivere, viser at det antagelig er en del brudd på reglene om midlertidige ansettelser og at dette funnet kan generaliseres ut over virksomhetene vi har sett på (Bergene, Nergaard & Svalund 2018).

De kvalitative intervjuene viser at ulike bransjer er preget av ulike strategier for å løse forbigående behov for arbeidsinnsats og oppnå fleksibilitet. Svalund mfl. (2018) viser at variasjonsmønsteret er veldig likt i Sverige og Norge, unntatt at rekruttering fra bemanningsbyrå er mye vanligere i svensk industri. Norske virksomheter i kvinnedominerte bransjer, typisk varehandel og helse- og omsorg, kombinerer gjerne tilkallingsvikarer og merarbeid blant deltidsansatte for å oppnå fleksibel og stabil bemanning over døgnet/uka. Virksomhetene i mannsdominerte heltidsbransjer, som lager og industri, trekker oftere på overtid og lagerbuffer, mens utlysning av midlertidige stillinger forbindes med høye opplærings- og transaksjonskostnader. I tillegg til å lene seg på de mulighetene som var tilgjengelige og legitime i sine bransjer, gitt arbeidstilbudets karakter, bidro en romslig regeltiltolkning til at arbeidsgiverne ofte klarte seg bra med de opprinnelige hjemmelsgrunnlagene i AML.

Et gjennomgående trekk blant arbeidsgiverne etter AML-reformen i Norge er at bokstav f ble oppfattet som for komplisert, rigid, risikabel og ressurskrevende å administrere. Dette gjaldt særlig karantenebestemmelsen, som krever at det må gå 12 måneder etter en generell midlertidig ansettelse før arbeidsgiver igjen kan benytte hjemmelen til å ansette midlertidig til samme type arbeid. I kombinasjon med 15-prosentkvoten betyr dette at større virksomheter må holde løpende, sentral oversikt over bruken av bokstav f på tvers av enheter for ikke å bryte vilkårene, siden ansvaret for rekruttering er delegert til ledelsen i ulike underavdelinger, som barnehager og sykehjem i kommuner, eller ulike deler av store konsern. De fremholdt, spesielt i kommunene, at slik sentral koordinering var for ressurskrevende og tungvint (se også Alsos mfl. 2017). Karantene- og kvotereglene, som ble innført som svar på kritikken i høringsrunden, ser altså ut til å ha hatt en klart begrensende effekt. Siden det ikke er knyttet slike restriksjoner til de øvrige hjemmelsgrunnlagene for midlertidighet (vikariater, prosjekt-stillinger m.m.), fremstår disse som tryggere å bruke for arbeidsgiverne.

Uroen for å snuble inn i utilsiktede faste ansettelses ble trolig forsterket av den svake økonomiske utviklingen etter oljebremsen, som bidro til stagnerende sysselsetting og usikkerhet om fremtidig aktivitetsnivå i flere bransjer og regioner. Til sammenlikning opplevde Sverige økonomisk oppsving med kraftig jobbvekst, spesielt i IKT-bransjen, fra slutten av 90-årene, samtidig som fagbevegelsen og det politiske miljøet hadde blitt mer velvillig stemt til midlertidig arbeid som verktøy for å redusere den høye ledigheten etter 90-talls-krisen.

Ifølge institusjonell teori kan institusjoner, sosiale normer og motstand fra arbeidstakerorganisasjoner eller opposisjonspartier påvirke arbeidsgiveres vilje til benytte nye muligheter i regelverket. Da Solberg I-regjeringen fremmet forslaget om adgang til generelle midlertidige ansettelses i 2014 førte forslaget til omfattende faglige og politiske protester, som kulminerte i en politisk streik initiert av LO, Unio og YS i januar 2015. Også organisasjoner og faginstanser som Arbeidstilsynet, Statens arbeidsmiljøinstitutt, Petroleumstilsynet, Likestillings- og diskrimineringsombudet og Funksjonshemmedes fellesorganisasjon argumenterte mot (sider ved) lovendringen.⁴ Den politiske og normative motstanden mot AML-reformen bidro til at Stortinget innarbeidet karantene- og kvotebestemmelsene for å hindre misbruk av bokstav f. Debatten omkring lovendringen påvirket trolig også arbeidsgiveres vurderinger og praktisering av de nye reglene. For eksempel fattet en rekke kommuner, deriblant store kommuner som Oslo og Trondheim, politiske vedtak om at kommunen som arbeidsgiver ikke skulle bruke bokstav f.⁵ Den samfunnspolitiske konteksten rundt lovendringen i Norge står i skarp kontrast til situasjonen i Sverige, hvor det var en sosialdemokratisk regjering som liberaliserte reglene, midt i en parlamentsperiode. Dette var tilsynelatende i forståelse med 'facket', som etter krisetiden med høy arbeidsledighet tidlig på 1990-tallet hadde inntatt en mer pragmatisk holdning til midlertidige stillinger.

Intervjuene med norske arbeidsgivere vitner om at normen om fast ansettelse står relativt sterkt i de fleste bransjer og sektorer i Norge, og at fagforeningene etter to runder med politisk-ideologisk strid om liberalisering trolig er blitt mer på vakt overfor midlertidighet enn tidligere. Det er knapt overraskende, da reglene for midlertidighet har fått stor politisk symbolverdi i dragkampen mellom høyre- og venstresiden, og mellom arbeidsgiver- og arbeidstakersiden i Norge. Flere private arbeidsgivere ga som nevnt uttrykk for at de lot være å bruke bokstav f for ikke å skape unødige konflikter med fagforeningene, og for å ivareta sitt ry som en god, attraktiv arbeidsgiver i lokalsamfunnet.

I samspill med forskjellene i konjunktursituasjonen da liberaliseringen i Sverige og Norge ble gjennomført, er dette siste punktet trolig et viktig ledd i forklaringen på at de tilsynelatende likeartete regelendringene i landene ga så forskjellige utfall. I så måte argumenterer vi for at virkninger av endret regulering i arbeidsmarkedet ikke bare er et økonomisk-teknisk spørsmål om effektene av markedsbetingete endringer i risiko, kostnader, etter-spørsel og tilbud. Det avhenger i betydelig grad av de institusjonelle, normative rammene

4. Se svar til Arbeids- og sosialdepartementets «Høring om endringer i arbeidsmiljølovens regler om midlertidig ansettelse og inn/utleie fra bemanningsforetak» i 2014 her: <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/Horing-om-endringer-i-arbeidsmiljolooven-juni-2014/id763955/?expand=horingssvar>

5. <https://frifagbevegelse.no/nyheter/50-kommuner-sier-nei-til-den-nye-arbeidsmiljolooven-6.158.313308.eedf92ba08>

og aktørkonstellasjonene som preger utformingen, fortolkningene og gjennomføringen av regelendringene. Denne studien gir dermed støtte til institusjonelle perspektiver som nettopp legger vekt på at virkningene av endringer i lover og regler oppstår i skjæringsfeltet mellom reglens innhold og normer, samt kryssende forståelser og maktforhold blant aktørene som har interesser knyttet til reglene (Esping-Andersen 2000; Mahoney & Thelen 2010).

REFERANSER

- Alsos, K. & Evans, C. (2018). Temporary work agencies: Triangular disorganization or multilevel regulation? *European Journal of Industrial Relations*, 24, 391–407. DOI: <https://doi.org/10.1177/0959680118790819>
- Alsos, K., Oldervoll, J. & Øistad, B. S. (2017). *Bare plunder og heft: Erfaringer med midlertidig ansettelse og deltidsansattes rett til utvidet stilling i kommunal sektor*. Oslo: Fafo-rapport 2017:26.
- Atkinson, J. (1984). The flexible firm and the shape of jobs to come. *Labour market issue* (5), 1–19.
- Barbieri, P. (2009). Flexible employment and inequality in Europe. *European Sociological Review*, 25, 621–628. DOI: <https://doi.org/10.1093/esr/jcp020>
- Bergene, A. C., Nergaard, K. & Svalund, J. (2018). *Brudd på reglene om adgangen til midlertidig ansettelse og innleie: Delrapport*. Oslo: Fafo-rapport 2018:47.
- Blanchard, O. & Landier, A. (2002). The perverse effects of partial labour market reform: Fixed-term contracts in France. *Economic Journal*, 112, F214–F244. DOI: <https://doi.org/10.1111/1468-0297.00047>
- Bø, T. P. & Håland, I. (2014). *Funksjonshemma på arbeidsmarknaden i 2014*. Rapporter 2014/36. Oslo: Statistisk sentralbyrå.
- Bø, T. P. & Håland, I. (2017). *Funksjonshemma på arbeidsmarknaden*. Rapport 2017/33. Oslo: Statistisk sentralbyrå.
- Booth, A. L., Francesconi, M. & Frank, J. (2002). Temporary jobs: Stepping stones or dead ends? *Economic Journal*, 112, F189–F213. DOI: <https://doi.org/10.1111/1468-0297.00043>
- Bosch, G. (2004). Towards a new standard employment relationship in Western Europe. *British Journal of Industrial Relations*, 42, 617–636. DOI: <https://doi.org/10.1111/j.1467-8543.2004.00333.x>
- DiMaggio, P. J. & Powell, W. W. (1991). Introduction. I W. W. Powell & P. J. DiMaggio (red.), *The New Institutionalism in Organizational Analysis* (s. 1–38). Chicago: The University of Chicago press.
- Engebretsen, L. S., Salvanes, K. G. & Vassenge, J. F. (2012). *Midlertidige stillinger – et springbrett til permanente stillinger?* Oslo: Statistisk sentralbyrå.
- Engelsrud, G. (2016). Tidsbegrenset midlertidig ansettelse på generelt grunnlag. *Arbeidsrett*, 13, 91–103.
- Eriksson, R. (2014). Fra innbytter til fast på laget. *VG*, 22.09.2014, <https://www.vg.no/nyheter/meninger/i/BOy89/kronikk-fra-innbytter-til-fast-paa-laget>
- Esping-Andersen, G. (2000). Who is harmed by labour market regulations? I G. Esping-Andersen & M. Regini (red.), *Why Deregulate Labour Markets?* (s. 66–98). Oxford: Oxford University Press.

- Esping-Andersen, G. & Regini, M. (2000). *Why Deregulate Labour Markets?* Oxford: Oxford University Press.
- Gash, V. (2008). Bridge or trap? Temporary workers transitions to unemployment and to the standard employment contract. *European Sociological Review*, 24, 651–668. DOI: <https://doi.org/doi:10.1093/esr/jcn027>
- Holmlund, B. & Storrie, D. (2002). Temporary work in turbulent times: The Swedish experience. *Economic Journal*, 112, F245–F269.
- Houseman, S. N. (2001). Why employers use flexible staffing arrangements: Evidence from an establishment survey. *Industrial and Labor Relations Review*, 55, 149–170. DOI: <https://doi.org/doi:10.1177/001979390105500109>
- Jonsson, D. (2007). Flexibility, stability and related concepts. I B. Furåker, K. Håkansson & J. C. Karlsson (red.), *Flexibility and Stability in Working life* (s. 30–41). New York: Palgrave Macmillan.
- Kahn, L. M. (2010). Employment protection reforms, employment and the incidence of temporary jobs in Europe: 1996–2001. *Labour Economics*, 17, 1–15.
- Mahoney, J. & Thelen, K. (2010). A theory of gradual institutional change. I J. Mahoney & K. Thelen (red.), *Explaining Institutional Change: Ambiguity, Agency and Power* (s. 1–37). Cambridge: Cambridge University Press.
- Nergaard, K. (2018). *Tilknytningsformer i norsk arbeidsliv. Sluttrapport*. Oslo: Fafo-rapport 2018:38.
- Nergaard, K., Alsos, K., Bråten, M. & Jensen, R. S. (2015). *Tilkallingsvikarer i norsk arbeidsliv*. Oslo: Fafo-rapport 2015:10.
- Nesheim, T. (2003). Short-term hires and the leasing of personnel in Norwegian firms: Promoting numerical flexibility and stability. *Scandinavian Journal of Management*, 19, 309–331. DOI: [https://doi.org/10.1016/S0956-5221\(03\)00002-2](https://doi.org/10.1016/S0956-5221(03)00002-2)
- Nesheim, T. (2017). *Tilknytningsformer for arbeid: Virksomhetsstudien*. Bergen: SNF arbeidsnotat 07/17.
- OECD (1994). *The OECD job study: Part I and II*. Paris: OECD.
- OECD (2014). Non-regular employment, job security and the labour market divide. I OECD (red.), *Employment outlook 2014* Paris: OECD Publishing. DOI: https://doi.org/10.1787/empl_outlook-2014-7-en
- OECD (2017). OECD Employment Protection Database: Time series data on the OECD Indicators of Employment Protection. Hentet 22.11.2017, 2017, fra <http://www.oecd.org/employment/emp/oecdindicatorsofemploymentprotection.htm>
- Scott, W. R. (2008). *Institutions and Organizations*. Thousand Oaks, Calif.: Sage Publications.
- SSB (2019). Statistikkbanktabell 10591: Midlertidig ansatte (AKU) (prosent), etter landbakgrunn, kjønn, statistikkvariabel og år. Hentet 5.4.2019, 2019 fra <https://www.ssb.no/statbank/table/10591/>
- Strøm, M., von Simson, K. & Østbakken, K. M. (2018). *Midlertidige ansettelse og grupper med svak tilknytning til arbeidslivet*. Rapport 2018:2. Oslo: Institutt for samfunnsforskning.
- Svalund, J. & Berglund, T. (2018). Fixed-term employment in Norway and Sweden: A pathway to labour market marginalization? *European Journal of Industrial Relations*, 24, 261–277. DOI: <https://doi.org/10.1177/0959680117740777>
- Svalund, J. & Nielsen, R. (2017). Midlertidig ansettelse i Norge – en vei inn i en stabil arbeidsmarkedsposisjon? *Søkelys på arbeidslivet*, 33, 44–62. DOI: <https://doi.org/10.18261/issn.1504-7989.2017-01-02-03>

- Svalund, J., Peixoto, A., Jesnes, K. & Dølvik, J. E. (2018). Hiring of flexible and fixed-term workers in five Norwegian and Swedish industries. *Nordic Journal of Working Life Studies*, 8, DOI: <https://doi.org/10.18291/njwls.v8i3.109540>
- Thurow, L. C. (1975). *Generating Inequality*. New York: Basic Books.
- Vosko, L. F. (2010). *Managing the Margins: Gender, Citizenship, and the International Regulation of Precarious Employment*. Oxford: Oxford University Press.