



Regulering av bemanningsbransjen

Effekter og konsekvenser av arbeidsmiljølovens innstramminger på innleie



Foto: iStock

Av Erik W. Jakobsen, Isabel S. Olufsen, Karen R. Berg, Erika M. Karttinen og Glenn Widenhofer

Menon-publikasjon Nr. 83

						2025

Forord

På oppdrag for NHO Service og Handel har Menon Economics vurdert effektene av regjeringens innstramminger i reglene om innleie fra bemanningsforetak, som trådte i kraft den 1. april 2023. Siden innstrammingerne trådte i kraft har bemanningsbransjens sett en nedgang i aktivitet. I denne studien vurderer vi hvorvidt og i hvilken grad reguleringene har påvirket nedgangen i aktivitet for bemanningsbransjen, samt tilpasninger og effekter på arbeidsgiver- og arbeidstakersiden, generelt og i et utvalg næringer.

Prosjektet har blitt ledet av Erik Jakobsen og Glenn Widenhofer, med Isabel Skak Olufsen og Karen Ruud Berg som prosjektmedarbeidere. Erika Karttinen har vært kvalitetssikrer.

Vi takker NHO Service og Handel for et spennende oppdrag. Vi takker også alle intervjuobjekter for gode innspill underveis i prosessen. Forfatterne står ansvarlig for alt innhold i rapporten.

April 2025

Erik W. Jakobsen
Prosjektansvarlig
Menon Economics

April 2025

Glenn Widenhofer
Prosjektleder
Menon Economics

Om Menon

Menon Economics analyserer økonomiske problemstillinger og gir råd til bedrifter, organisasjoner og myndigheter. Vi er et konsultentselskap som opererer i grenseflatene mellom økonomi, politikk og marked.

Menon kombinerer samfunns- og bedriftsøkonomisk kompetanse innenfor fagfelt som samfunnsøkonomisk lønnsomhet, verdsetting, nærings- og konkurranseøkonomi, strategi, finans og organisasjonsdesign. Vi benytter forskningsbaserte metoder i våre analyser og jobber tett med ledende akademiske miljøer innenfor de fleste fagfelt.

Les mer om vårt arbeid på menon.no.

Om NHO Service og Handel

NHO er Norges største aktør på arbeidsgiversiden i trepartssamarbeidet mellom arbeidsgiver- og arbeidstakernes hovedorganisasjoner og de politiske myndigheter. NHO skal arbeide for at medlemmene får arbeidsvilkår og utviklingsmuligheter som styrker næringslivets konkurransedyktighet og lønnsomhet, og derved skape grunnlag for en god leve- og livsstandard i et økonomisk sunt og vekstkraftig samfunn.

NHO Service og Handel er NHO-fellesskapets nest største landsforening, og dekker bransjene arbeid og inkludering, bemanning og rekruttering, drift og service, sikkerhet og beredskap, handel samt frisør og velvære.

Innhold

Sammendrag	4
1 Innledning og bakgrunn	7
1.1 Innledning og bakgrunn for studien	7
1.2 Om endringene i adgangen til innleie fra bemanningsforetak	8
1.3 Andre relevante pågående studier	10
1.4 Mandat og leseveiledning	12
2 Bemanningsbransjens struktur og utvikling	14
2.1 Verdien av bemanningsbransjen	14
2.2 Bemanningsbransjens verdiforslag og konkurranseflater	15
2.3 Bemanningsbransjen som helhet	16
2.4 Vårt utvalg av næringer og segmenter i bemanningsbransjen	18
3 Analytisk rammeverk – hvordan kan næringer tilpasse seg endring i regulering?	22
3.1 Hvilke effekter og tilpasninger kan vi se som følge av innstramming av innleieregler?	22
3.2 Hvor kan vi forvente størst effekt av innstramming av innleieregler	24
3.3 Empirisk tilnærming	25
4 Effekter og tilpasning i bygg- og anleggsnæringen	27
4.1 Karakteristikk ved bygg- og anleggsnæringen og deres behov for midlertidig arbeidskraft	27
4.2 Effekter i bygg- og anleggsnæringen	28
4.3 Bygg- og anleggsnæringens tilpasning	29
5 Effekter og tilpasninger i industri- og produksjonsnæringen	32
5.1 Karakteristikk ved industri og produksjon og deres behov for midlertidig arbeidskraft	32
5.2 Effekter i industri og produksjon	33
5.3 Industriens tilpasning	34
6 Effekter og tilpasning i lager-, logistikk- og transportnæringen	36
6.1 Karakteristikk ved lager-, logistikk- og transportnæringen og deres behov for midlertidig arbeidskraft	36
6.2 Effekter i lager-, logistikk- og transportnæringen	36
6.3 Lager- logistikk- og transportbransjens tilpasning	37
7 Effekter og tilpasning i reiselivsnæringen	40
7.1 Karakteristikk ved reiselivsnæringen og deres behov for midlertidig arbeidskraft	40
7.2 Effekter i overnattings- og serveringsbransjen	41
7.3 Reiselivsnæringens tilpasning	42
8 Utvikling og status i helse og omsorg	44
8.1 Karakteristikk ved helse og omsorg og deres behov for midlertidig arbeidskraft	44
8.2 Utvikling i helse og omsorg	45
8.3 Status i helse og omsorg	46
9 Oppsummerende vurderinger	48

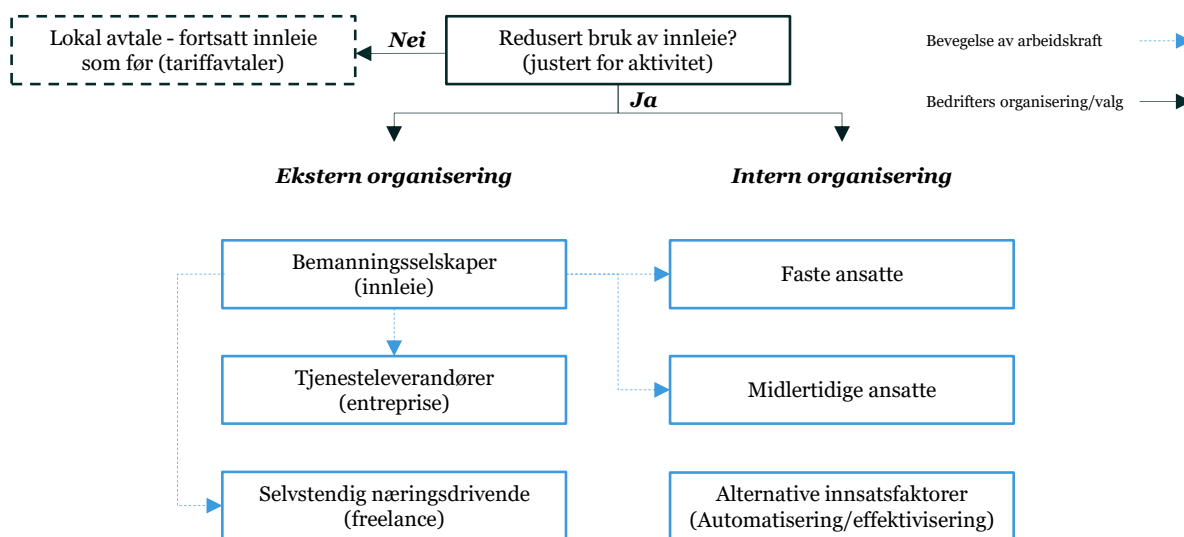
Sammendrag

Hovedregelen i norsk arbeidsliv er at arbeidstaker skal ansettes fast, jf. arbeidsmiljøloven § 14-9 første ledd. Andre tilknytningsformer, slik som midlertidig ansettelse og innleie, kan benyttes dersom bestemte vilkår er oppfylt. Når det gjelder innleie fra bemanningsforetak, er arbeidstakeren som hovedregel fast ansatt i bemanningsforetaket, selv om arbeidet utføres i en annen virksomhet. Disse vilkårene er bygd opp for å bidra til et nærings- og arbeidsliv som tilstrekkelig balanserer arbeidsgiveres og arbeidstakeres behov for kontinuitet og forutsigbarhet, men også mobilitet og fleksibilitet.

Den 1. april 2023 trådte regjeringens forslag til innstramminger i reglene om innleie fra bemanningsforetak i kraft. Siden da har bemanningsbransjen sett nedgang i deres aktivitet. Denne rapporten vurderer effektene av reguleringen på bemanningsbransjen og næringene som benytter seg av innleie, på generelt grunnlag og opp mot reguleringens intensjoner og formål. For å gjøre mer presise og relevante vurderinger knyttet til bemanningsbransjen, gjør vi et dypdykk på et avgrenset utvalg av næringer/segmenter som bransjen betjener: bygg og anlegg; industri og produksjon; lager, logistikk og transport; reiseliv; helse og omsorg.

Effekten av innstrammingene vil først og fremst avhenge av om regelverksendringen reduserer omfanget av trepartsansettelser mellom arbeidstaker, bemanningsforetak og innleier og erstatter dette med direkte ansettelse hos innleier. For å vurdere effekten av reformen på bemanningsbransjens aktivitet, bruker vi historiske tall for bemanningstimer og årsverk for å estimere antall innleide timer i 2023 og 2024 vi ville forventet i fravær av innstrammingene. For bygg og anlegg, lager og logistikk og reiseliv sannsynliggjør vi at innstrammingene har ført til en nedgang i innleieaktivitet. Videre vurderer vi hvordan næringene har respondert til innstrammingene. Det analytiske rammeverket er oppsummert i figuren under:

Figur A: Analytisk rammeverk: tilpasninger til reguleringsendringen



Basert på vår dialog med sentrale aktører på arbeidsgiver- og arbeidstakersiden i norsk nærings- og arbeidsliv, intervjuer med forskere på tematikken og våre egne analyser, gjengir vi et sett med overordnede vurderinger og refleksjoner knyttet til bemanningsbransjen og reguleringen av den.

Bemanningsbransjen svarer på arbeidslivets samlede behov for både fleksibilitet og kontinuitet i arbeidskraft. Det norske nærings- og arbeidslivets behov for fleksibilitet i arbeidskraft og kompetanse har lagt grunnlaget for at det har vokst frem en bemanningsbransje. Høysesonger,

prosjektarbeid og anbud bidrar til at arbeidsgiver må håndtere svingende behov for ulike mengder og typer arbeidskraft og kompetanser. Tilgang til mobil arbeidskraft gjennom bemanningsbransjen bidrar til *matching, fleksibilitet og reduserte transaksjonskostnader* for innleiebedrifter med svingende behov. Ved å benytte seg av innleie kan bedrifter ivareta behovet for kontinuitet i grunnbemanningen og investere langsiktig i sine faste ansatte, samtidig som behovet for fleksibel arbeidskraft håndteres. Dette svarer i store trekk ut arbeidsgivernes behov, men kan ha negative konsekvenser for arbeidstakere, blant annet diskutert og vurdert av Fafo i deres litteraturstudie av tidligere forskning og kartlegginger om arbeidsvilkår for ansatte i bemanningsforetak.¹ Samtidig har karakteristikk ved bemanningsbransjen flere positive effekter for arbeidstakere, i form av reduserte kostnader forbundet med jobbsøk, fleksibilitet og at bemanningsbransjen fungerer som en inngangsport til det øvrige arbeidslivet.

For å bøte på de potensielle negative konsekvensene i det norske arbeidsmarkedet, er det innført ulike reguleringer og virkemidler, herunder likebehandlingsprinsippet tatt inn i Arbeidsmiljøloven i 2013² og kravene ikraftsatt i 2019 om at arbeidstakere i bemanningsforetak som hovedregel skal ansettes fast.³ Likebehandlingsprinsippet sikrer blant annet at innleide i en bedrift skal ha like rettigheter på lønn og arbeidsforhold som de som er fast ansatt. Bransjen har også selv jobbet med å sette fokus på bemanningsbedriftenes arbeidsgiveransvar, blant annet gjennom kvalitetsmerket Revidert Arbeidsgiver. Ordningen er obligatorisk for medlemmene i Bransjeforeningen Bemanning og Rekruttering ved NHO Service og Handel. Generelt har bemanningsbransjen vært en av næringene hvor tilsyn fra Arbeidstilsynet utløser færrest reaksjoner etter tilsyn.⁴

Det er usikkert hvorvidt reguleringen har fungert etter sin intensjon, og vi finner ulike effekter som følge av reguleringen. Intensjonen med innstrammingen i adgangen til innleie fra bemanningsforetak var å redusere omfanget av trepartsrelasjoner ved å flytte arbeidstakere over til faste ansettelser i produksjonsbedrifter, altså en styrking av topartsforholdet. Nedgangen i aktivitet i bemanningsbransjen er godt dokumentert gjennom NHO Service og Handel, Fafo og SSB sin data, og gjennom våre analyser sannsynliggjør vi at nedgangen til dels skyldes innstrammingene i muligheten til innleie. Hvorvidt og i hvilken grad denne nedgangen erstattes av *faste* ansettelser i produksjonsbedrifter, er fremdeles usikkert.⁵

Næringene (innleiebedrifter) virker å være mindre påvirket enn de fryktet i forkant av innstrammingene. Uavhengig av reguleringens intensjon har vi vurdert effekter av reguleringen på norsk nærings- og arbeidsliv. For næringene vi har undersøkt finner vi gjennomgående at det var større bekymringer på arbeidsgiversiden knyttet til innstrammingene i forkant av reguleringen (*ex ante*) enn i etterkant (*ex post*). I stor grad finner vi på arbeidsgiversiden at ting virker å ha «løst seg», og at bedriftene finner ulike løsninger for å dekke sine behov for midlertidige arbeidskraft. *Hvordan* bedriftene løser dette varierer. Samtidig understreker vi at flere næringer har opplevd lavkonjunktur i etterkant av regelverksendringen, som bidrar til et mindre behov for innleie generelt. Således forventer vi at effektene av reguleringen er mindre enn det vi ville observert i en situasjon med høyere aktivitet hos innleiebedriftene.

¹ Fafo (2024). *Arbeidsvilkår for ansatte i bemanningsbransjen – en litteraturstudie*. Tilgjengelig [her](#).

² Arbeidstilsynet. § 14-12 a. *Likebehandling av lønns- og arbeidsvilkår ved utleie fra bemanningsforetak*. Tilgjengelig [her](#).

³ Arbeids- og inkluderingsdepartementet. *Endringer i arbeidsmiljøloven og allmenngjøringsloven mv. (håndheving av innleie- og likebehandlingsreglene og Arbeidstilsynets krav om opplysninger mv.) og samtykke til godkjenning av EØS-komiteens beslutning nr. 39/2020 om innlemmelse i EØS-avtalen av forordning (EU) 2016/1628*. Tilgjengelig [her](#).

⁴ Arbeidstilsynets tilsynsstatistikk og Revidert Arbeidsgiver er omtalt blant annet i NHO Service og Handel (2025) *Ansatt i bemanningsbransjen – medarbeiderundersøkelser 2024/25*.

⁵ Fafo og Samfunnsøkonomisk Analyse (2024). *Virkninger av innstramninger i innleieregelverket - Delrapportering desember 2024*. Tilgjengelig [her](#).

Mulighet for egne lokale avtaler om unntak fra innstrammingene (les: høy grad av tariffdekning) gir mindre effekt av reguleringen. Vi finner i denne studien at næringer med høy grad av tariffdekning med fagforeninger med innstillingsrett, herunder i industrien og spesielt i verftsindustrien, i mindre grad blir påvirket av innstrammingene, ettersom de kan benytte seg av lokal avtale for å avtale unntak. Vi finner at enkelte virksomheter forsøker å etablere tariffavtale med hensikt å inngå avtale om unntak, samtidig som dette fordrer at arbeidstakersiden ønsker, og kan, organisere seg. Imidlertid er det krevende å innføre tariffavtale, og vi ser ikke at det er utbredt at bedrifter får innført tariff for å etablere lokal avtale om unntak.

Næringer med mindre etablerte samarbeid mellom arbeidsgiver- og arbeidstakersiden finner mindre tydelige og entydige løsninger. Næringer som er mer fragmenterte (flere små aktører, lavere organisasjonsgrad m.m.), på både arbeidsgiver- og arbeidstakersiden, og som følgelig har mindre etablerte rammer for organisering, dialog og samarbeid, virker å løse sine bemanningsbehov på flere ulike måter, uten entydige og systematiske mønstre.

Unntak (i mange arter og i uklart omfang), bidrar til utydelige løsninger og mulige konkurransevriddinger som ikke er i tråd med intensjon bak reguleringen. Vår vurdering er at unntakene er av vesentlig størrelse, og er mer eller mindre treffsikre. Basert på arbeidet med denne rapporten og dialog med informanter på arbeidsgiver- og arbeidstakersiden, stiller vi spørsmål om det er mulig å oppnå reguleringens intensjon med mer treffsikre virkemidler, uten at det går på akkord med næringslivets behov for mobilitet i arbeidskraft. Arbeidstakersiden kan styrkes i både toparts- og trepartsforhold, som illustrert gjennom kravene til bemanningsforetak innført i 2019,⁶ Videre kan useriøse aktører innen bemanningsvirksomhet slås ned på gjennom tilsyn og godkjenningsordningen for bemanningsforetak ved Arbeidstilsynet. Vår vurdering er at disse to grepene var hensiktsmessige og i stor grad samsvarer med intensjonen bak å regulere bemanningsbransjen uten negative virkninger.

Norsk nærings- og arbeidsliv vil fortsette å ha et behov for en balanse av *kontinuitet* og *fleksibilitet* i arbeidskraft. Store deler av norsk næringsliv har, og vil fortsette å ha, midlertidige behov for kapasitet og kompetanse, med andre ord fleksibilitet i arbeidskraftbehov og mobilitet mellom arbeidsplasser. Dette hensynet må balanseres mot hensynet til *kontinuitet* i egen arbeidskraft, som bidrar til forutsigbarhet og investering i kunnskap og kompetanse. Næringslivets behov for midlertidighet kan ikke reguleres vekk, men vil måtte imøtekommes samtidig som hensyn til arbeidstaker bevarer.

⁶ Arbeids- og inkluderingsdepartementet. *Endringer i arbeidsmiljøloven og allmenngjøringsloven mv. (håndheving av innleie- og likebehandlingsreglene og Arbeidstilsynets krav om opplysninger mv.) og samtykke til godkjenning av EØS-komiteens beslutning nr. 39/2020 om innlemmelse i EØS-avtalen av forordning (EU) 2016/1628.* Tilgjengelig [her](#).

1 Innledning og bakgrunn

Bemanningsbransjens har stor betydning for norsk arbeidsliv og økonomi, til tross for sitt begrensede omfang. Bemanningsbransjen hjelper bedrifter ved å sikre bedre matching mellom arbeidsgivere og arbeidstakere, fleksibel tilgang på arbeidskraft og reduserte transaksjons- og rekrutteringskostnader. Den 1. april 2023 trådte regjeringens forslag til innstramminger i reglene om innleie fra bemanningsforetak i kraft. Siden da har bemanningsbransjen sett nedgang i deres aktivitet. Denne rapportens formål er vurdere effekter på bemanningsbransjen og næringene den betjener, som følge av endringene i arbeidsmiljøloven i 2023.

1.1 Innledning og bakgrunn for studien

Hovedregelen i norsk arbeidsliv er at arbeidstaker skal ansettes fast, jf. arbeidsmiljøloven § 14-9 første ledd. Andre tilknytningsformer, slik som midlertidig ansettelse og innleie, kan benyttes dersom bestemte vilkår er oppfylt. Når det gjelder innleie fra bemanningsforetak, er ofte arbeidstakeren fast ansatt i bemanningsforetaket, selv om arbeidet utføres i en annen virksomhet. Disse vilkårene er bygd opp for å bidra til et nærings- og arbeidsliv som tilstrekkelig balanserer arbeidsgiveres og arbeidstakeres behov for kontinuitet og forutsigbarhet, men også mobilitet og fleksibilitet.

Den 19. januar 2022 la Arbeids- og inkluderingsdepartementet fram forslag til endringer i regelverket for inn- og utleie fra bemanningsforetak. Etter departementets vurdering var det behov for tydelige innstramminger i innleieregelverket for å unngå at arbeidsmiljølovens hovedregel om faste ansettelser undergraves. Departementet mente det var behov for flere tiltak som kan virke sammen, herunder både et målrettet tiltak mot innleie i byggenæringen i Oslo-området, samt flere mer generelle tiltak og innstramminger.⁷

I 2021 undersøkte Menon Economics på oppdrag for NHO Service og Handel verdien av bemanningsbransjen for norsk økonomi og arbeidsliv. Dette inkluderte en beskrivelse av bransjens betydning for fire utvalgte næringer og sektorer (verftsindustri, reiselivsnæringen, helse- og omsorgssektoren og IT-sektoren), og en drøfting av hvilke konsekvenser et forbud eller en innstramming i adgangen til å benytte seg av innleie ville ha for virksomhetene og arbeidstakerne i disse næringene.⁸

Den 1. april 2023 trådte regjeringens forslag til innstramminger i reglene om innleie fra bemanningsforetak i kraft. Siden da har bemanningsbransjen sett nedgang i deres aktivitet. Denne rapportens formål er vurdere effekter på bemanningsbransjen og næringene den betjener på arbeidsgiver- og arbeidstakersiden som følge av endringene i arbeidsmiljøloven i 2023. Denne studien kan således sies å være en *ex post* vurdering av det som ble drøftet *ex ante* i 2021. Rapportens formål er å vurdere effektene av reguleringen på bemanningsbransjen, på generelt grunnlag og opp mot reguleringens intensjoner og formål.

Som en del av rapporten analyseres effektene av reguleringen på ulike næringer som historisk har hatt høy bruk av bemanningstjenester. Formålet med dette er å fange opp relevante variasjoner og å generalisere basert på der vi ser mest aktivitet. Blant annet ser vi på aktiviteten i innleie over tid, i

⁷ Arbeids- og inkluderingsdepartementet (2022). *Høring om endringer i regelverket for inn- og utleie fra bemanningsforetak*. Tilgjengelig [her](#).

⁸ Menon Economics (2021). *Verdien av bemanningsbransjen*. Tilgjengelig [her](#).

tillegg undersøkes det om bedrifter har økt antall midlertidige eller faste ansatte, samt øvrige tilpasninger som kan ha blitt gjort.

Merk: Fra 1. januar 2024 ble det innført en godkjenningsordning for bemanningsforetak. Ordningen innebærer at alle bemanningsforetak som skal drive virksomhet i Norge må være godkjent av Arbeidstilsynet, og at det er ulovlig å leie inn fra bemanningsforetak som ikke er godkjent.⁹

1.2 Om endringene i adgangen til innleie fra bemanningsforetak

Den 1. april 2023 trådte regjeringens forslag til innstramminger i reglene om innleie fra bemanningsforetak i kraft. På et overordnet nivå, vurderer vi det som hensiktsmessig å se på innstramminger i lys av tre perspektiver:

- 1) **Det prinsipielle perspektivet** – hva var intensjonen bak innstrammingerne, og hva ønsket man å oppnå?
- 2) **Det juridiske perspektivet** – hvordan ble innstrammingerne operasjonalisert og beskrevet, med hvilken ordlyd og hvilke avgrensinger?
- 3) **Det praktiske perspektivet** – hvordan tolkes reguleringen og dens ordlyd, og hvordan tilpasser de berørte aktørene seg?

En vellykket regulering er en hvor de tre perspektivene harmoniserer. I denne studien vurderer vi både effekter (det praktiske perspektivet) samt hvordan det henger sammen med de øvrige perspektivene, herunder spesielt intensjonen bak reguleringen. Vi gjør kort rede for de tre perspektivene i det følgende.

1.2.1 Det prinsipielle perspektivet – hva ville man oppnå?

Samlet sett var intensjonen bak regelendringene å skape et mer rettferdig og balansert arbeidsmarked, der arbeidstakernes rettigheter står sentralt. De nye reglene for innleie fra bemanningsforetak ble innført med et prinsipielt mål om å styrke arbeidstakernes rettigheter og sikre mer stabile og forutsigbare ansettelsesforhold. Konkret var formålet med innstrammingen i innleieregelverket «blant annet å hindre at innleie fortrenger faste ansettelser ved at virksomhetene baserer et permanent bemanningsbehov på innleie, samt å gjøre regelverket enklere å praktisere og håndheve».¹⁰ Virkemiddelet for å oppnå dette var å stramme inn adgangen til innleie fra bemanningsforetak, blant annet ved å fjerne muligheten for innleie når arbeidet er av midlertidig karakter. Endringene reflekterer en politisk vurdering om at faste direkteansettelser gir bedre jobbsikkerhet og arbeidsvilkår, og at innleie bør være et unntak snarere enn en regel.

I tillegg til å fremme faste ansettelser i produksjonsbedrifter var det også et mål å klargjøre og tydeliggjøre skillet mellom innleie og entreprise for å unngå misbruk av innleiekontrakter som egentlig burde vært entrepriseavtaler. Dette ble gjort ved å innføre klarere kriterier for hva som utgjør innleie, med særlig vekt på hvem som har ledelsen av arbeidet og ansvaret for arbeidsresultatet. Ved å sette strengere rammer for når innleie er tillatt, ønsket myndighetene å sikre at innleie ikke undergraver arbeidstakernes rettigheter eller brukes som en måte å omgå arbeidsmiljølovens bestemmelser om faste ansettelser.

⁹ Arbeidstilsynet. *Søk om godkjenning av bemanningsforetak*. Tilgjengelig [her](#).

¹⁰ Arbeids- og inkluderingsdepartementet. Prop. 131 L (2021–2022) - Endringer i arbeidsmiljøloven m.m. (inn- og utleie fra bemanningsforetak). Tilgjengelig [her](#).

1.2.2 Det juridiske perspektivet – hvordan ble reguleringen formulert i lovtekster?

Flere juridiske virkemidler ble benyttet for å oppnå trygge og forutsigbare arbeidsforhold, samt begrense bruken av innleie der det er hensiktsmessig. For det første ble det innført strenge vilkår for når innleie fra bemanningsforetak er tillatt. Det er i dag lov å leie inn ansatte midlertidig, eksempelvis ved vikariater og praksisarbeid, men ikke dersom arbeidet er av midlertidig karakter. Innleie kan også skje etter avtale med tillitsvalgte, forutsatt at visse betingelser er oppfylt, som at virksomheten er bundet av en tariffavtale med en fagforening med innstillingsrett. Det er også innført særregler for innleie av helsepersonell og arbeidstakere med spesialkompetanse, som gir noe større fleksibilitet innenfor disse områdene. Det er også tillatt å leie inn arbeidstakere fra bemanningsforetak for avløsning i jordbruket og ved innleie til kortvarige arrangement.¹¹

En viktig avgrensning i regelverket er skillet mellom innleie og entreprise. Dette skillet er sentralt fordi det bestemmer hvilke regler som gjelder for et gitt arbeidsforhold. Innleie innebærer at arbeidstakeren er underlagt innleiers ledelse og kontroll, mens entreprise innebærer at oppdragstaker leverer et bestemt resultat og har ansvar for arbeidsledelsen. For å tydeliggjøre dette skillet skal flere kriterier vurderes, som hvem som har ledelsen av arbeidet og resultatansvar, for å hindre at entrepriseavtaler brukes som en omgåelse av innleiereglene.

Det er også gjort andre lovendringer for å trygge innleide arbeidstakere sine rettigheter. Med hjemmel i arbeidsmiljøloven § 14-12 (3) har arbeidstakere som er innleid rett til fast ansettelse dersom innleieforholdet har vart sammenhengende i minst tre år. I tillegg må bemanningsforetak som driver virksomhet i Norge godkjennes gjennom Arbeidstilsynets godkjenningsordning som trådte i kraft januar 2024, hjemlet i arbeidsmarkedsloven § 27. Flere krav stilles for å få godkjent status som bemanningsforetak, blant annet krav om selskapsorganisering, skriftlige arbeidskontrakter, vernetjenester og rutiner for likebehandling.¹²

1.2.3 Det praktiske perspektivet – hva har skjedd og hvordan har aktørene tilpasset seg?

Førstehåndseffekten av innstrammingene i adgangen til innleie er redusert aktivitet hos bemanningsforetakene. I hvilken grad den reduserte aktiviteten knytter seg til innstrammingene kontra andre faktorer, herunder konjunkturer og øvrig økonomisk utvikling, er et av spørsmålene som drøftes i denne rapporten. Flere bemanningsforetak har imidlertid gått sammen om et erstatningssøksmål mot staten. Søksmålet beror på hvorvidt regelendringene bryter med EØS-avtalens artikkel om fri bevegelse av arbeidskraft og artikkel 36 om fri tjenesteytelse, samt de øvrige grunnleggende rettighetene EØS-avtalen gir.¹³

Forskjellige måter å tolke og håndtere regelverksendringen, samt ulike forutsetninger, har ført til at innleiere har blitt påvirket og tilpasset seg ulikt. Dette har vi undersøkt gjennom intervjuer med arbeidsgiver- og arbeidstakersiden i berørte næringer. I stort er vårt inntrykk at det i den første perioden var en del uklarheter rundt hva som var lov og ikke, samt hvilke endringer som var nødvendige å utrede videre. I etterkant har derimot aktørene i stor grad tilpasset seg og funnet løsninger for å dekke sitt arbeidskraftsbehov. Enkelte aktører har derimot merket lite til reguleringen og ikke hatt behov for å gjøre særskilte tilpasninger.

Hvordan og i hvilket omfang reguleringen har påvirket aktørene varierer mellom næringer og bedrifter. Noen bedrifter med lokale avtaler har fortsatt å bruke midlertidig innleie som før, mens andre har økt

¹¹ Arbeidstilsynet. *Innleie av arbeidskraft fra bemanningsforetak*. Tilgjengelig [her](#).

¹² Forskrift om offentlig godkjenning av bemanningsforetak, FOR-2008-06-04-541. (2008). Tilgjengelig [her](#).

¹³ Simonsen Vogt Wiig. *Bemanningsforetakenes skriftlige innlegg til EFTA-domstolen*. Tilgjengelig [her](#).

grunnbemanningen, blant annet ved å ansette tidligere innleide arbeidstakere. Det tyder på at bruken av arbeidsformidlingstjenester fra bemanningsbransjen for å ansette midlertidig ansatte har økt, som et alternativ for å leie inn direkte. I disse tilfellene fremkommer det tilfeller der faste ansatte i bemanningsbransjen får permisjon fra sin stilling i bemanningsforetaket for å tre inn i midlertidige stillinger i en produksjonsbedrift. Se tekstboks i kapittel 3.1 for å lese mer om arbeidsformidlingstjenester.

Innleie fra produksjonsbedrifter har historisk vært en sentral kilde til arbeidskraft for flere bedrifter i visse næringer, eksempelvis i verftsindustrien og bygg- og anleggsbransjen. I disse tilfellene har bedriftene kunnet fortsette med innleie som før ettersom innleie fra produksjonsbedrifter er tillatt for arbeid av midlertidig karakter. Samtidig kan det være noen sentrale gråsoner mellom hva som anses å være et bemanningsforetak og hva som anses å være en produksjonsbedrift. Enkelte bedrifter som er definert som produksjonsbedrifter har minimalt med egen produksjon, og driver primært med utleie. Det har oppstått tilfeller hvor det er uenighet om en bedrift er et bemanningsforetak eller en produksjonsbedrift, der bedrifter har endt opp med å omdefineres.

Gjennom innleieprosjektet til Arbeidstilsynet¹⁴ kom det frem at bedriftenes vurdering av om arbeid er av «midlertidig karakter» har variert. Dette har medført at noen bedrifter har fortsatt med innleie til arbeid som de ikke mener er av «midlertidig karakter», men som ikke er i overensstemmelse med regelverket. For eksempel, fant Arbeidstilsynet at «I svært mange tilfeller har grunnlaget vært sesongmessige variasjoner. Det har imidlertid også i en del tilfeller blitt vist til ren mangel på arbeidskraft, og videre at de innleide ikke ønsker ansettelse direkte i virksomheten.» Med andre ord har uklarheten omkring hva som er «arbeid av midlertidig karakter» gjort at noen virksomheter har fortsatt med innleie tross innstrammingene. Arbeidstilsynet fant kun få grove brudd på regelverket og har veiledet virksomhetene i hva som er «arbeid av midlertidig karakter». De har også funnet tilfeller hvor en avtale om innleie er inngått med «tillitsvalgte som ikke representerer et flertall av den arbeidstakerkategorien det gjelder». Usikkerheten omkring fortolkningen av regelverket har gjort at noen har fortsatt med innleie på feil grunnlag. Det forventes at feil i tolkningen av regelverket vil reduseres over tid og øke konsistensen mellom det juridiske og praktiske perspektivet.

1.3 Andre relevante pågående studier

Denne rapporten belyser og vurderer spørsmål knyttet til bemanningsbransjen og reguleringen av den. Imidlertid er vårt arbeid noe avgrenset og må sees i sammenheng med øvrig kunnskapsgrunnlag. Parallelt med arbeidet med denne rapporten gjennomføres det flere studier som vurderer problemstillinger knyttet til bemanningsbransjen og tilhørende regulering. Vi gjør her rede for sentrale analyser under arbeid som i det videre vil bidra til å utvide kunnskapsgrunnlaget rundt bemanningsbransjen og tilhørende regulering.

Fafos følgeevaluering av 2023-endringene

Fafo og Samfunnsøkonomisk analyse har fått i oppdrag fra Arbeids- og inkluderingsdepartementet å følgeevaluere virkningene av innstrammingene i reglene om innleie fra bemanningsforetak 1. april 2023. Arbeidet vil pågå til og med november 2026. Den 20. desember 2024 publiserte Fafo et notat som presenterer de første analysene av hvilke virkninger innstramningene i innleieregelverket har hatt

¹⁴ Arbeidstilsynet. *Innleieprosjektet*. Tilgjengelig [her](#).

for ansatte, virksomheter og aktiviteten i byggenæringen primært, men også i skips- og verftsindustri samt lager og logistikk.¹⁵

Fafos arbeid omfatter en bredde av informasjonskilder, samlet inn i forkant, underveis og i etterkant av endringen. De har gjennomført to spørreundersøkelser rettet mot virksomheter som har brukt innleide arbeidstakere: en nullpunktsmåling før regelverket trådte i kraft og en etter at regelverket hadde virket et drøyt år. Videre benyttes data fra SSB, a-meldingen, samt NHO Service og Handelskvartalsstatistikk for å beskrive status og utvikling i sysselsetting innen bemanningsbransjen og i bransjer med størst bruk av innleid arbeidskraft. Det benyttes også et sett med indikatorer fra SSB og ECON Nye boliger for å vurdere konsekvenser av reguleringen for byggeaktivitet. Den kvantitative dataen suppleres med intervjuer med ansatte eller tillitsvalgte i arbeidsgiverorganisasjoner, fagforbund og fagforeninger, ledere i innleievirksomheter og bemanningsforetak, tillitsvalgte på konsern eller virksomhetsnivå, tilsynsmyndigheter og byggherrer.

For å ramme inn effektene av reguleringen, har Fafo og SØA utviklet to ulike fremtidsvyer; *reguleringsoptimisten* og *reguleringspessimisten*. Formålet med disse er å tydeliggjøre argumentene for og imot endringene i regelverket.

I notatet deres finner de, ikke overraskende, at hverken optimisten eller pessimisten kategorisk har hatt rett så langt. Forfatterne finner at bruken av innleie har gått ned i mange bransjer (bygg og anlegg, kontoryrker, serviceyrker og yrker innen lager, logistikk og transport), men innleie har også økt eller holdt seg uendret innen noen yrker (industri, helse og omsorg og ingeniøryrker). En del av de som tidligere var utleide har nå fått jobb i produksjonsbedrifter. Samtidig er det flere som beveger seg 'andre veier' enn til fast ansettelse i produksjonsbedrifter (eksempelvis ut av arbeidsstyrken og/eller til utlandet). Forfatterne finner at andelen som beveger seg til fast ansettelse har økt for bygg- og anleggsbransjen, mens overgangsratene for arbeidstakere i øvrige bransjer i hovedsak ikke har endret seg. Utover dette har Fafo og Samfunnsøkonomisk Analyse utarbeidet et bredt empirisk datagrunnlag som nyanserer og beriker kunnskapen om regelverksendringene og dets effekter. Dette benytter vi aktivt i vår rapport.

Det planlegges flere undersøkelser i prosjektet til Fafo og Samfunnsøkonomisk Analyse fremover, hovedsakelig med fokus på de samme næringene som i notatet: byggenæringen, skips- og verftsindustri og lager og logistikk. Til høsten er det planlagt en publisering med resultater fra en tillitsvalgtsurvey. De vil også lage faktaflak og oppdatere analysen av byggeaktiviteten i løpet av 2025. I 2026 planlegges en ny undersøkelse med registerdata, intervjuer og spørreundersøkelser, hovedsakelig med de samme aktørene som de har snakket med tidligere. De har ingen planer om å analysere kontrafaktiske utviklinger i næringene i fravær av regulering.

Institutt for samfunnsforsknings (ISF) evaluering av 2023-endringene

I samarbeid med Frischsenteret gjennomfører ISF på oppdrag for NHO en evaluering av regelverksendringene innført 1. april 2023 for å begrense bruken av innleie fra bemanningsforetak i norsk arbeidsliv. Prosjektet benytter fullpopulasjons registerdata til å følge individer (tidligere) ansatt i bemanningsforetak, samt foretak. I tillegg benytter prosjektet data fra noen av de største bemanningsforetakene i Norge, noe som muliggjør analyser av innleiebedrifter og deres tilpasninger etter regelendringene. Analysene suppleres med resultater fra NHOs medlemsundersøkelser. Mellomrapport leveres i juni 2025, sluttrapport i desember 2025.

¹⁵ Fafo og Samfunnsøkonomisk Analyse (2024). *Virkninger av innstramninger i innleieregelverket - Delrapportering desember 2024*. Tilgjengelig [her](#).

Menons Kartlegging av bemanningsløsninger og oppgaveorganisering ved arrangementer

På oppdrag for Arbeids- og inkluderingsdepartementet gjennomfører Menon Economics en kartlegging av bemanningsløsninger og oppgaveorganisering ved arrangementer. Formålet med oppdraget er å få en samlet framstilling som gir innsikt i hvordan virksomhetene i bransjen organiserer sin oppgaveløsning og bruk av egne ansatte, innleie fra bemanningsforetak, avtaler med selvstendige oppdragstakere og ev. andre tilknytningsformer. Oppdraget inngår i oppdragsgivers vurdering av om event- og arrangementsbransjen skal få unntak fra den generelle regelen i arbeidsmiljøloven om innleie av arbeidskraft fra bemanningsforetak som trådte i kraft 1. april 2023. I utredningen gjøres en selvstendig avgrensning, identifisering og kartlegging av arrangementsbransjen basert på aktørers karakteristikk og tilhørighet. Endelig rapport for arbeidet forventes levert 1. oktober 2025.

Kartlegging av organisering av arbeid og oppdrag innen konsulent- og rådgivningsvirksomhet

På oppdrag for Arbeids- og inkluderingsdepartementet gjennomfører Menon Economics en kartlegging og analyse av tilknytningsformer og oppgaveorganisering som benyttes ved levering av konsulent- og rådgivningstjenester innen nærmere angitte bransjer. Utredningen skal bidra til kunnskap knyttet til unntaket om innleie ved midlertidig behov for spesialkompetanse innenfor rådgivnings- og konsulenttjenester. Endelig rapport for arbeidet forventes levert 1. oktober 2025.

1.4 Mandat og leseveiledning

Som beskrevet i det forrige delkapitlet, foregår det i skrivende stund flere viktige studier som vil bidra til å belyse bemanningsbransjen, dens regulering og tilhørende effekter. Formålet med denne rapporten er belyse innstrammingene i 2023 i et prinsipielt, men også praktisk lys. Vi går i dybden på et utvalg næringer som historisk har benyttet seg av bemanningstjenester av ulike årsaker. Vi vurderer hvilke effekter reguleringen har hatt på næringene og deres bruk av bemanningstjenester, samt hvilke tilpasninger som kan ha blitt gjort som følge av regelverket. Vurderingene våre bygger på:

- **Eksisterende kunnskapsgrunnlag** – dokumenter, rapporter og studier som kan belyse sakskomplekset.
- **Tilgjengelig empiri og sekundærdata** – herunder spesielt fra SSB og NHO Service og Handels bemanningsstatistikk.
- **Intervjuer med aktører på arbeidsgiver- og arbeidstakersiden** på tvers av utvalgte næringer.
 - Arbeidsgiversiden
 - Hofseth
 - NHO Byggenæringen
 - NHO Mat og drikke
 - NHO Reiseliv
 - NHO Transport og logistikk
 - Norsk industri
 - Postnord
 - Sjømat Norge
 - Sjømatbedriftene
 - Ulstein
 - Arbeidstakersiden
 - Fellesforbundet

- Vard
- Øvrige
 - Fafo
 - Institutt for samfunnsforskning
 - NHO Service og Handel

Resten av rapporten er bygd opp som følger. I kapittel 2 gjør vi rede for bemanningsbransjens struktur og utvikling, hvilke segmenter i bemanningsbransjen vi fokuserer på i rapporten, og hvilke data som benyttes. I kapittel 3 gjør vi rede for det analytiske rammeverket og hvordan vi tilnærmer oss næringsanalysene. I kapittel 4-8 beskriver vi karakteristikk ved, effekter i og tilpasninger til innstrammingen i henholdsvis overnattings- og serveringsbransjen, industri og produksjon, lager, logistikk og transport, bygg og anlegg samt helse og omsorg¹⁶. I kapittel 9 gjengir vi oppsummerende vurderinger og refleksjoner knyttet til bemanningsbransjen og reguleringen av den.

¹⁶ Helse- og omsorgsnæringen er unntatt innstrammingene. Vi gjør likevel en prinsipiell vurdering av hvilke effekter vi ville forventet i fravær av unntak.

2 Bemanningsbransjens struktur og utvikling

Bemanningsforetak er virksomheter som har som formål å leie ut arbeidskraft til andre virksomheter som har et midlertidig behov for arbeidskraft. Bemanningsforetakenes hovedinnsats er arbeidskraft, som i større eller mindre grad innehar formell og uformell kompetanse og spesialisering til ulike uteleieformål og kompetansebehov. Bransjen leverer bemanningstjenester til et bredt spekter av næringer (kunder), og det enkelte bemanningsforetak kan i ulik grad profilere seg bredt eller snevert rettet mot å levere til ulike næringer (kundesegmenter). Kompetansen og spesialisering til de utleide vil også variere med kunders behov og formål.

2.1 Verdien av bemanningsbransjen

Bemanningsbransjen har stor betydning for norsk arbeidsliv og økonomi, til tross for sitt begrensede omfang. Bransjen står for mindre enn 2 prosent av årsverkene i norsk arbeidsliv, og andelen har vært relativt stabil de siste 15 årene. Allikevel skaper bemanningsbransjen verdi for den norske økonomien utover det som fremkommer direkte av deres økonomiske aktivitet. Bemanningsbransjen hjelper bedrifter ved å sikre *bedre matching* mellom arbeidsgivere og arbeidstakere, *fleksibel tilgang på arbeidskraft* og *reduerte transaksjons- og rekrutteringskostnader*.

Bemannings tjenester blir brukt i hele landet, men de er spesielt viktige i distriktene. I distriktene er det ofte vanskeligere å ansette lokalt på grunn av små arbeidsmarkeder og mange bedrifter har skaleringsutfordringer. Næringer med stor variasjon i produksjonen er overrepresentert i distriktene, herunder reiseliv, næringsmiddelindustrien og verftsindustrien.

Bemanningsbransjen har også en verdi for arbeidstakere. Arbeidstakere kan få reduserte kostnader forbundet med jobbsøk da de får tilgang til flere stillinger gjennom bemanningstjenester og slipper å søke flere jobber. De slipper å inngå i midlertidige ansettelsesforhold og usikkerhet forbundet med dette ved å i stedet være fast ansatt i et bemanningsforetak. Som hovedregel skal ansatte i bemanningsforetak være fast ansatte.

Arbeidstakere har også mer fleksibilitet i sin arbeidstid. Muligheten for å jobbe på ulike arbeidsplasser og å selv velge arbeidstid er blant de mest nevnte årsakene til å jobbe i bemanningsbransjen, ifølge en undersøkelse fra NHO Service og Handel blant ansatte i bemanningsbransjen i Norge.¹⁷ I tillegg blir det sett som en god inngangsport til det øvrige arbeidslivet. Arbeidstakere i bemanningsbransjen har historisk hatt høy grad av overgang til andre bransjer over tid, både før og etter innstrammingene. I løpet av et år beveger om lag en tredjedel av lønnstakere i bemanningsbransjen (NACE 78.2 – Utleie av arbeidskraft) til andre bransjer. Denne andelen har vært forholdsvis stabil de siste årene, før og etter innstrammingene.¹⁸ Undersøkelsen til NHO Service og Handel peker også på en høy arbeidstilfredshet blant ansatte i bemanningsbransjen, både med bemanningsforetaket og innleiebedriften.

Til gjengjeld tyder forskning på at det er noen negative effekter av bemanningsbransjen på arbeidstakere.¹⁹ Fafo fant i sin litteraturstudie av arbeidsvilkår for ansatte i bemanningsbransjen i europeiske land at ansatte i bemanningsbransjen har ofte lavere arbeidstilfredshet og mer

¹⁷ NHO Service og Handel (2025) Ansatt i bemanningsbransjen – medarbeiderundersøkelser 2024/25.

¹⁸ Fafo og Samfunnsøkonomisk Analyse (2024). *Virkninger av innstramninger i innleieregelverket - Delrapportering desember 2024*. Tilgjengelig [her](#).

¹⁹ Alsos og Nergaard (2024) *Arbeidsvilkår for ansatte i bemanningsbransjen – en litteraturstudie*. Tilgjengelig [her](#)

arbeidsusikkerhet enn ansatte utenfor bemanningsbransjen.²⁰ Dette kan være et mindre problem i Norge, hvor det er krav om fast ansettelse i bemanningsbransjen,²¹ og at innleid arbeidskraft skal ha minst samme lønn og arbeidsvilkår som hvis de ble fast ansatt hos innleier.²²

2.2 Bemanningsbransjens verdiforslag og konkurranseflater

Bemanningsbransjens verdi fremkommer gjennom behovene som løses hos næringene den betjener. Tjenesten som bemanningsforetakene leverer, nemlig innleie av arbeidskraft, skal i sin natur være av midlertidig karakter. Sett fra innleiers perspektiv er alternativene til innleie:

- At **oppgaver ikke gjennomføres** eller gjennomføres til lavere kvalitet i perioden det er behov for arbeidskraft. Dette betyr altså lavere aktivitet i næringene.
- Virksomheter kan velge å **avstå fra å påta seg oppdrag** dersom det ikke er tilstrekkelig med arbeidskraft tilgjengelig til å gjennomføre arbeidsoppgavene. Dette betyr også lavere aktivitet i næringene.
- Virksomheten løser behovet for arbeidskraft gjennom **fast (deltids)ansettelse**. Dette er i tråd med intensjonen bak reguleringsendringene, men fordrer at virksomheten har tilstrekkelig med behov til å oppjustere sin grunnbemanning. Videre fordrer fast ansettelse en viss mengde transaksjons-/rekrutteringskostnader, ettersom virksomheten må søke etter, og selektene, kandidater. Det fordrer også at (potensiell) arbeidstaker anser stillingen som motiverende nok til at virksomheten får ansatt riktig kompetanse.
- Virksomheten løser behovet for arbeidskraft gjennom **midlertidig (deltids)ansettelse**. Midlertidig ansettelse fordrer fravær av ansatte (vikariat), at stillingen er en praksisplass eller at behovet knytter seg til et arbeid som er av midlertidig karakter. Uavhengig fordrer midlertidig ansettelse en viss mengde transaksjons-/rekrutteringskostnader, ettersom virksomheten må søke etter og selektene kandidater. Det fordrer også at (potensiell) arbeidstaker anser stillingen som motiverende nok til at virksomheten får ansatt riktig kompetanse.
- Virksomheten løser behovet for arbeidskraft gjennom **økt overtidarbeid** blant de faste ansatte i virksomheten.
- Behovet for arbeidskraft organiseres som en tjenesteleveranse (**entrepriseorganisering**), altså at det defineres et sett med arbeidsoppgaver som tjenesteleverandøren er ansvarlig for å gjennomføre. Til forskjell vil oppgaveorganisering være innleiers ansvar ved innleie av arbeidskraft. Tjenesteleverandør kan være organisert som selskap med ansatte som leverer tjenesten eller selvstendig næringsdrivende. Forutsetningen for å kunne få til entrepriseorganisering er imidlertid at oppgavene kan avgrenses og spesifiseres på en slik måte at resultatansvar kan ligge hos leverandøren.
- Oppgaver løses gjennom **automatisering**, altså at behovet for oppgaveløsning gjennom arbeidskraft frafaller. Dette fordrer imidlertid som regel vesentlige kapitalinvesteringer for den enkelte organisasjon som ellers ville løst oppgaven gjennom innleie av arbeidskraft.

²⁰ Fafo (2024). *Arbeidsvilkår for ansatte i bemanningsbransjen – en litteraturstudie*. Tilgjengelig [her](#). Litteraturstudien har tatt utgangspunktet i europeiske studier, og da studier fra EU- og EØS-land. Noen studier som dekker både Europa og USA er også inkludert, i tillegg til et par sentrale studier fra land utenfor Europa.

²¹ Arbeids- og inkluderingsdepartementet. *Endringer i arbeidsmiljøloven og allmenngjøringsloven mv. (håndheving av innleie- og likebehandlingsreglene og Arbeidstilsynets krav om opplysninger mv.) og samtykke til godkjenning av EØS-komiteens beslutning nr. 39/2020 om innlemmelse i EØS-avtalen av forordning (EU) 2016/1628*. Tilgjengelig [her](#).

²² Likebehandlingsprinsippet ble tatt inn i Arbeidsmiljøloven i 2013, se Arbeidstilsynet. § 14-12 a. *Likebehandling av lønns- og arbeidsvilkår ved utleie fra bemanningsforetak*. Tilgjengelig [her](#).

Formålet ved, og således verdien av, innleie av arbeidskraft kan sies å knytte seg til følgende tre elementer:

Matching: Bemanningsbransjen forenkler og styrker tilgangen på relevant kompetanse, og sikrer dermed bedre «match» mellom arbeidstakeres kompetanse og arbeidsgiveres behov. Dette er spesielt verdifullt i «tynne arbeidsmarkeder», det vil si i områder eller bransjer hvor arbeidstakere har få alternative jobbmuligheter og arbeidsgivere rekrutterer fra et begrenset antall jobbsøkere. Jo mer spesialisert kompetanse, desto større blir matchingutfordringen, og desto viktigere er det å være del av et stort arbeidsmarked. Bemanningsbedrifter gjør relevant kompetanse tilgjengelig over hele Norge og kompenserer dermed for ulempen ved å operere i et tynt arbeidsmarked.

Fleksibilitet: Bemanningsbransjen gjør det mulig for bedrifter og offentlige aktører å skalere bemanningen etter behov, ved å allokere arbeidskraft mellom bransjer, regioner og land. Dette er særlig relevant i sektorer med store variasjoner i bemanningsbehov, enten på grunn av sesongvariasjoner (for eksempel i reiseliv og næringsmiddelindustri), lite forutsigbar arbeidsmengde (for eksempel på verft) eller variabelt behov for spesialistkompetanse (for eksempel i helsesektoren). Det er ofte ikke økonomisk forsvarlig for bedrifter å ansette nok arbeidskraft til å møte produksjonsnivået i perioder med høy aktivitet, og bruk av bemanningstjenester gjør at man enkelt kan justere bemanningen opp og ned etter behov. Disse periodene kan være uforutsigbare, noe som gjør det vanskelig å ansette arbeidskraft i forkant.

Transaksjonskostnader: Bemanningsbransjen bidrar til å redusere kundenes rekrutteringskostnader, fordi man slipper å gjennomføre ressurskrevende søking og seleksjon av kandidater til tidsavgrensede arbeidsoppgaver. Ved bruk av utenlandsk arbeidskraft vil disse transaksjonskostnadene som regel være høyere. Bemanningsforetak kan utnytte stordriftsfordeler ved å fordele sine rekrutteringskostnader på mange oppdrag. Dette er spesielt viktig for bedrifter med et høyt kostnadspress.

For å levere på disse elementene tilbyr bemanningsbransjen kompetanse og kapasitet i form av de utleide. Arbeidskraften som leies ut kan være mer eller mindre spesialisert og ha ulike formalkompetanser. Oppgaveorganiseringen er i prinsippet oppdragsgivers (kundes) ansvar, ettersom det er bemanning og ikke entreprise, men hvilket ansvar og selvstendighet som forventes av den utleide, vil variere med oppgaveorganisering og type utleie. Alt annet likt skal et velfungerende (tilstrekkelig stort og konkurranseutsatt) marked for bemanningsbransjen bidra til at utleiende leverer effektive tjenester til en bredde av behov som kommer innleiende til gode gjennom enklere matching, økt fleksibilitet og reduksjon av transaksjonskostnader.

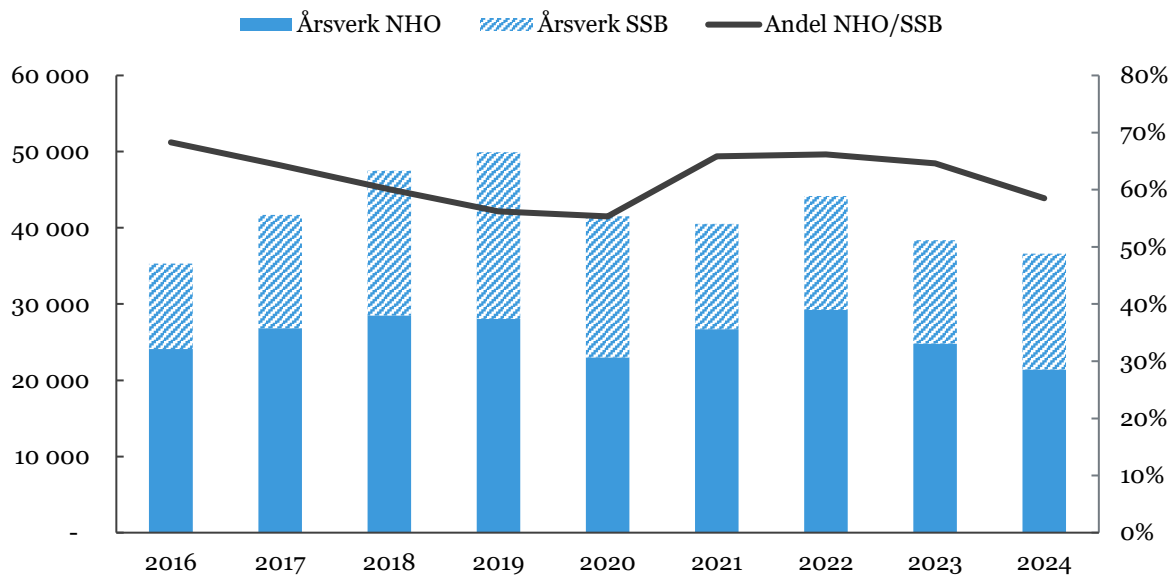
2.3 Bemanningsbransjen som helhet

Bemanningsbransjen skaper verdi gjennom matching, fleksibilitet og reduksjon av transaksjonskostnader for sine kunder. I det følgende beskriver vi økonomiske størrelser ved bemanningsbransjen for å forstå dens totale bidrag i markedet, og hvordan bransjen har utviklet seg over tid. Dette gir innsikt i hvor stor kapasitet som kreves for å betjene de ulike markedene bemanningsbransjen har som kunder..

For å beskrive bemanningsbransjen i Norge, og deres aktivitet, foreligger to sentrale informasjonskilder. NHO Service og Handels bransjeforening for bemanning og rekruttering har data over antall fakturerte timer og omsetning for deres medlemsbedrifter. I tillegg har Statistisk sentralbyrå (SSB) sin sysselsettingsstatistikk data på antall lønnstakere og arbeidsforhold, samt gjennomsnittlig arbeidstid og stillingsprosent i bemanningsbransjen. Norske bedrifter benytter seg også av *utenlandske* bemanningsbyråer som ikke er registrert i Norge, og faller utenfor vår statistikk.

Vi bruker i hovedsak statistikk fra NHO Service og Handel ettersom den bygger på detaljerte data rapportert direkte fra relevante aktører som opererer i Norge. Deres medlemsbedrifter er bredt sammensatt og representerer en vesentlig andel av bemanningsbransjen som helhet. Imidlertid er det hensiktsmessig å se disse størrelsene opp mot SSBs sysselsettingsstatistikk for bemanningsbransjen, som fanger opp en bredere populasjon av aktører. Figur 2-1 viser antall årsverk over tid for medlemsbedriftene til NHO Service og Handel, samt totalt antall årsverk basert på SSB sine tall på lønnstakere innen utleie og deres gjennomsnittlige stillingsprosent.

Figur 2-1 Antall årsverk over tid for NHO Service og Handel sine medlemsbedrifter i bemanningsbransjen og resterende årsverk innen utleie fra SSB fra 2016 til 2024. Kilde: NHO Service og Handel og SSB tabell 13979



I 2024 sto medlemsbedriftene til NHO Service og Handel for om lag 21 400 årsverk i bemanningsbransjen, mens det totale antallet (SSB) i 2024 var omtrent 36 600. Basert på dette sto NHO Service og Handel for 58 prosent av alle årsverk innen utleie. Denne andelen har vært forholdsvis jevn (mellom 55 og 68 prosent) siden 2016, og støtter vurderingen om at vi kan benytte NHO Service og Handels tall som underlag. Utviklingstrekk i deres medlemsmasse kan således vurderes å være illustrativt for bransjen som helhet. Imidlertid vil størrelsesordenene være noe undervurdert, ettersom de ikke er dekkende for hele bransjen.

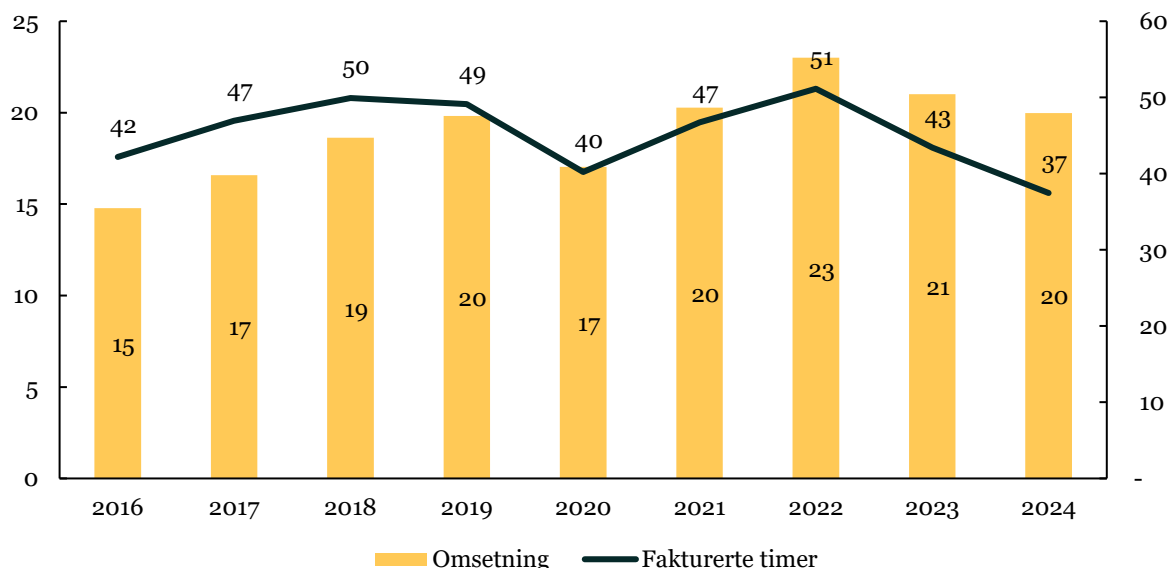
Et tilleggsargument for å benytte data fra NHO Service og Handel er at de i stor grad representerer bemanningsvirksomheter som opererer i et kompetitivt marked for utleie, mens det for SSB-tall er en risiko for å systematisk fange opp en del utleieaktører som ikke vil påvirkes av regelverksendringene. Eksempelvis har en del konsern organisert egne bemanningsselskap som betjener andre deler av sin egen organisasjon. Disse vil gjerne benytte tariff for å fastsette vilkår internt, og betjener således et internt marked som i liten grad er i konkurranse med andre deler av bemanningsbransjen. Flynæringen er et eksempel hvor dette forekommer. Norwegian har for eksempel Norwegian Pilot Services Norway og Norwegian Cabin Services Norway som er heleide bemanningsselskap som rekrutterer piloter og crew direkte til virksomheten. Eksempler på dette finnes også blant store aktører innen ferger, olje, offshore og industri.

I tillegg understreker vi at SSB sin NACE-kode for innleiebedrifter har i varierende grad blitt brukt av bemanningsselskap som kun leier ut internt til eget selskap. Flere av disse bedriftene har endret NACE-

kode i perioden, som gjør at tidsseriene ikke er direkte sammenlignbare. Allikevel gir figuren oss et bilde på størrelsesordenen av bemanningsforetak som NHO Service og Handel representerer.

Heretter fokuserer vi på det relevante markedet som konkurrerer om å betjene ulike eksterne markeder, operasjonalisert gjennom NHOs data. Figur 2-2 viser utviklingen i kvartalsvis omsetning og fakturerte timer i bemanningsbransjen over tid for NHO Service og Handel sine medlemsbedrifter.

Figur 2-2 Årlig omsetning (milliarder kroner) (venstre akse) og antall fakturerte timer (millioner) (høyre akse) over tid i bemanningsbransjen fra 2016 til 2024. Kilde: NHO service og handel



Fra 2016 til 2019 vokste omsetningen i bemanningsbransjen, mens i 2019 bidro pandemien til et fall i bransjens aktivitet. Imidlertid var fallet kortvarig, og i 2021 økte både omsetningen og antall fakturerte timer. 2022 var et toppår for bransjen, med en omsetning på omtrent 23 milliarder og 51 millioner fakturerte timer. Omsetningen og antall fakturerte timer i bemanningsbransjen falt fra 2022 til 2024, i takt med innføringen av innstramminger i regelverket for innleie fra bemanningsforetak. Mellom 2022 og 2024 falt omsetningen totalt med 13 prosent, mens antall fakturerte timer falt med 27 prosent. Mens omsetningen økte fra 11,8 milliarder i 2010 til 21,4 milliarder i 2019, observerer vi fra de siste årene at veksten har stagnert og deretter falt i kjølvannet av regelendringene.

2.4 Vårt utvalg av næringer og segmenter i bemanningsbransjen

For å gjøre mer presise og relevante vurderinger knyttet til bemanningsbransjen, gjør vi et dypdykk på et avgrenset utvalg av næringer/kompetansesegmenter som bransjen betjener. Vårt utvalg er avgrenset til næringer hvor innleie av arbeidskraft fra bemanningsbransjen er særlig fremtredende på grunn av midlertidige behov. Fellesnevneren for utvalget av næringer i analysen er at disse av ulike grunner har behov for fleksibel arbeidskraft, for eksempel som følge av sesongvariasjoner eller midlertidige prosjekt. Utvalget vi skal undersøke nærmere består av følgende fem næringer: bygg og anlegg; industri og produksjon; lager, logistikk og transport; reiseliv²³; helse og omsorg. Innenfor disse fem næringene

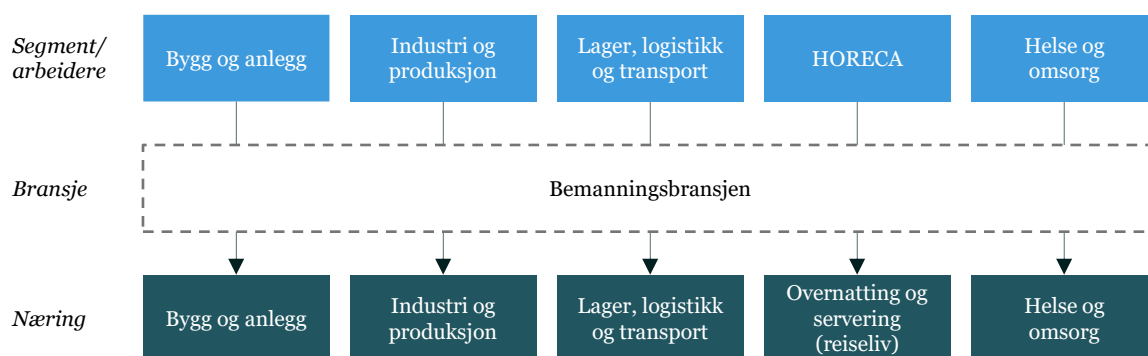
²³ mer konkret overnatting og servering, også kjent som HORECA

var det i 2024 1,4 millioner årsverk.²⁴ For å tallfeste størrelser, bruk og utvikling av innleie innenfor de ulike næringene, benytter vi oss av kategoriserte data fra NHO Service og Handel.

Ulike typer innleietjenester eller segmenter i bemanningsbransjen knyttes ofte til spesifikke næringer. I praksis har innleide arbeidere vanligvis samme kompetanse som de fast ansatte i næringen, noe som begrenser hvem som kan leies inn. Selv om det finnes en viss korrespondanse mellom innleiesegmentene og næringene, er det ikke alltid et perfekt samsvar mellom de to. Segmentene i bemanningsbransjen fungerer som en god indikator for hvor innleid arbeidskraft blir benyttet, men det kan være noen variasjoner. For eksempel kan det være tilfeller hvor innleid arbeidskraft er avgrenset til visse oppgaver, mens faste ansatte i næringen har andre arbeidsoppgaver. Jevnt over er allikevel kompetansen som finnes hos faste ansatte i en næring ofte parallell med kompetansen leiet inn fra bemanningsbransjen. Dette gjør segmentene i bemanningsbransjen til en nyttig indikator for å spore arbeidskraft innen forskjellige næringer, selv om det ikke alltid er et én-til-én forhold.

For å tydeliggjøre hva vi mener med næringer og segmenter, har vi i Figur 2-3 laget en illustrasjon som beskriver forholdet mellom disse.

Figur 2-3: Illustrasjon av forholdet mellom næringer, bemanningsbransjen og segmenter.

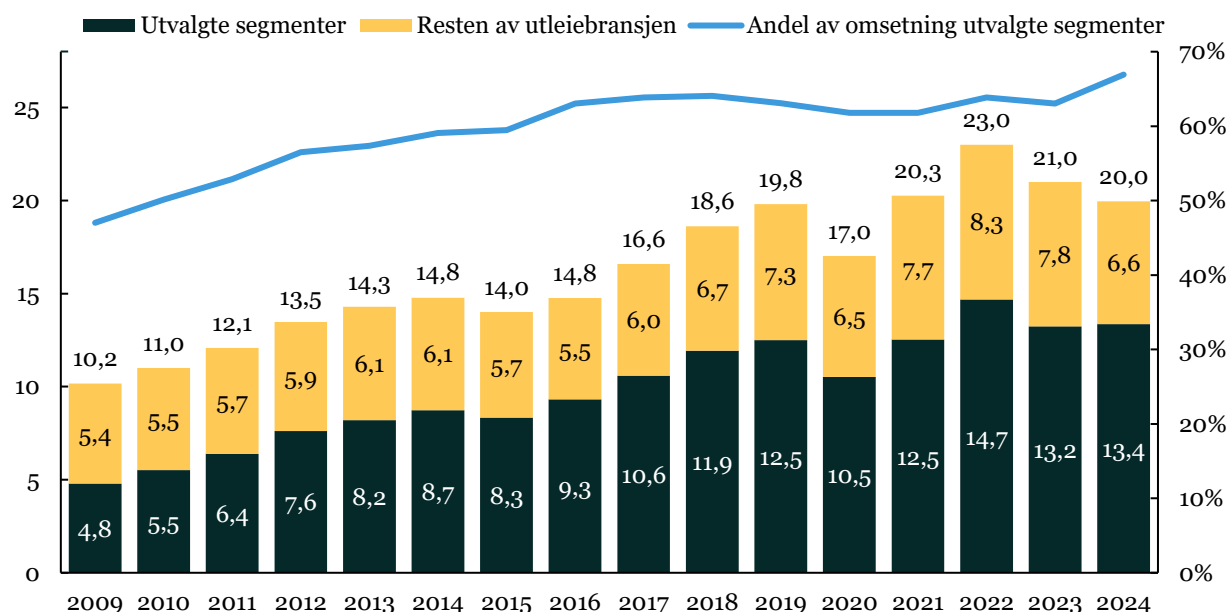


Vi benytter ordet *næring* når vi snakker om den totale næringsvirksomheten knyttet til hver av de fem hovedgruppene vi undersøker. For å dekke behovet for arbeidskraft benytter næringene seg blant annet av *bemanningsbransjen*, som besitter arbeidskraft med ulik kompetanse. Bemanningsbransjens tjenester og leveranser kan deles inn i forskjellige *segmenter*, som i stor grad svarer til næringen de utleide jobber i. Segmentene inneholder kompetanser som går til de ulike næringene via bemanningsbransjen. Når vi snakker om aktivitet i en næring, mener vi all næringsaktivitet i Norge. Når vi snakker om aktivitet i et segment, gjelder det kun aktivitet som skjer gjennom bemanningsbransjen.

Figur 2-4 viser utviklingen i samlet omsetning for de fem segmentene. Figuren viser også utvikling i total omsetning for NHO Service og Handel sine bemanningsforetak, samt de fem segmentenes andel av total omsetning (i NHO Service og Handel sine bemanningsforetak).

²⁴ Basert på SSB tabell 11654.

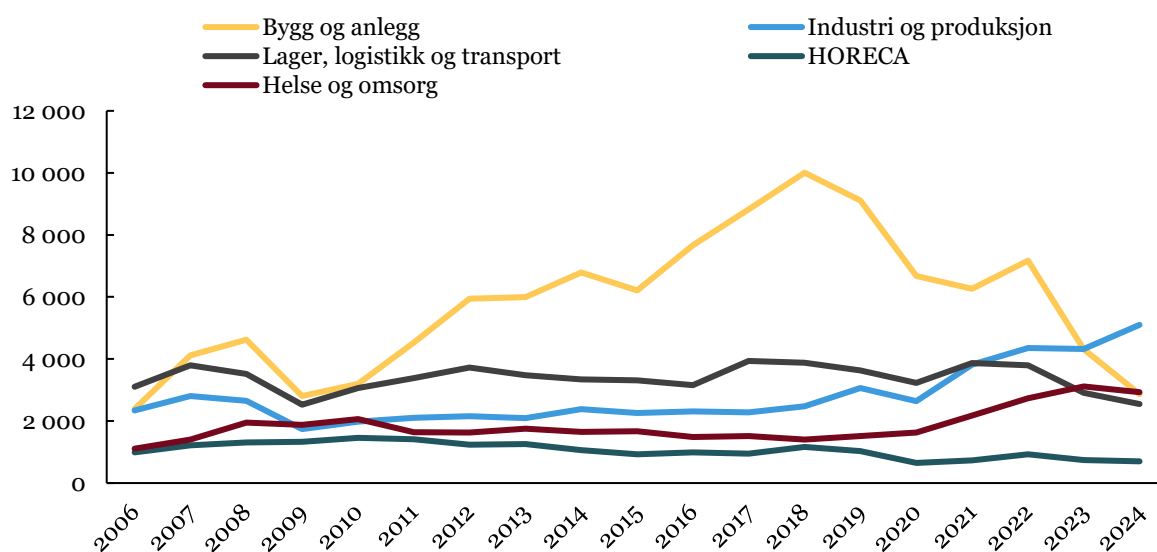
Figur 2-4 Utvikling i omsetning (i milliarder kroner) for utvalgte utleiesegmenter og resten av utleiebransjen (venstre akse), samt omsetningsandel for utvalgte segmenter (høyre akse). Kilde: NHO Service og Handel



Mellom 2009 og 2022 har omsetningen i bemanningsbransjen som helhet vokst med 126 prosent, fra om lag 10 til 23 milliarder. De utvalgte segmentene har i samme periode vokst med 207 prosent, fra 5 til 15 millioner. Mellom 2022 og 2024 falt både omsetningen i hele bransjen og blant de utvalgte segmentene, henholdsvis med 1 og 2 milliarder. Andelen av total omsetning som kommer fra våre utvalgte segmenter har økt fra 47 prosent i 2009 til 67 prosent i 2024.

På segmentnivå kan vi observere hvordan innleieaktiviteten har variert opp gjennom de siste 20 årene. Figur 2-5 viser utviklingen i antall årsverk fra utleiebransjen over tid for de ulike segmentene blant alle bemanningsbedriftene i NHO Service og Handel.

Figur 2-5 Utvikling i antall årsverk fra utleie over tid fordelt på utvalgte segmenter. Kilde: NHO Service og Handel



Mellom 2009 og 2022 har alle segmentene med unntak av HORECA økt i antall årsverk. Blant segmentene har bygg og anlegg opplevd mest svingninger, med flest årsverk i 2018. Mellom 2022 og 2023 opplevde bygg og anlegg det største fallet blant segmentene, og antall årsverk falt med 40 prosent fra 7170 til 4325 årsverk. I 2024 fortsatte fallet, og bygg og anlegg hadde omtrent like mange årsverk som i 2009.

Industri og produksjon har hatt en økning i årsverk på om lag 150 prosent mellom 2009 og 2022. Antall årsverk innen lager, logistikk og transport og helse og omsorg økte med henholdsvis 50 og 45 prosent mellom 2009 og 2022. Mens helse og omsorg fortsatte å vokse med 14 prosent mellom 2022 og 2023 var antall årsverk innen industri og produksjon tilnærmet uendret. Derimot har industri- og produksjonssegmentet opplevd en kraftig vekst i antall årsverk i 2024. HORECA og lager, logistikk og transport opplevde et relativt stort fall i antall årsverk fra 2022 til 2023, med henholdsvis 20 og 23 prosent færre årsverk. Lager, logistikk og transport hadde et ytterligere fall mellom 2023 og 2024, mens HORECA holdt seg stabilt.

3 Analytisk rammeverk – hvordan kan næringer tilpasse seg endring i regulering?

Effekten av innstramningen av innleiereglene vil først og fremst avhenge av om regelverksendringen reduserer bruken av arbeidskraft fra bemanningsselskaper. For å vurdere effekten av reformen på bemanningsbransjens aktivitet, bruker vi historiske tall for bemanningstimer og årsverk for å estimere antall innleide timer i 2023 og 2024 vi ville forventet i fravær av innstrammingene.

Hvis regelverksendringen har redusert bedriftenes bruk av arbeidskraft fra bemanningsselskaper, vil effekten av regelverksendringen avhenge av om og hvordan bedriftene har tilpasset seg. Utover innleie fra bemanningsselskaper, kan bedrifter organisere bruken av arbeidskraft som innsatsfaktorer som egne ansatte (hel- og deltidsansatte på fast/midlertidig kontrakt), kjøp fra tjenesteleverandører (entreprisekontrakter), bruk av selvstendig næringsdrivende, eller ved å redusere behovet for arbeidskraft, som følge av automatisering eller andre kilder til effektivisering. Hva slags tilpasninger som har blitt gjort i de ulike næringene, vurderer vi med utgangspunkt i tilgjengelig empiri, økonomiske vurderinger og intervjuer med arbeidsgiver- og arbeidssiden i de ulike næringene.

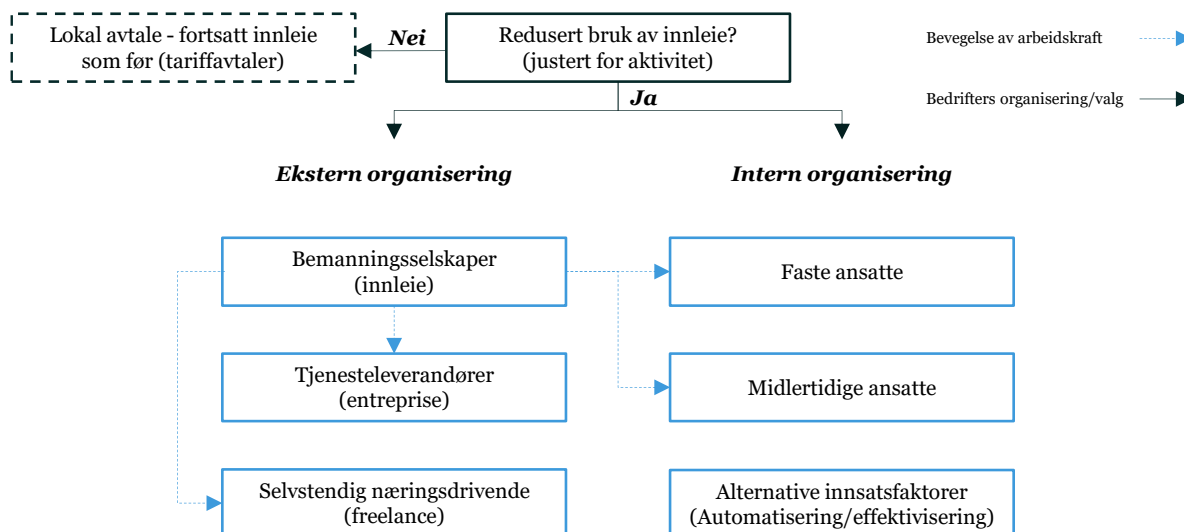
3.1 Hvilke effekter og tilpasninger kan vi se som følge av innstramming av innleieregler?

Formålet med innstramningen av innleiereglene er å styrke arbeidstakernes rettigheter og sikre mer stabile og forutsigbare ansettelsesforhold gjennom en begrensning av bruken av arbeidskraft fra bemanningsselskaper. Effekten av innstramningen av innleiereglene vil i første instans avhenge av om regelverksendringen reduserer bruken av arbeidskraft fra bemanningsselskaper.²⁵ Hvis bedriftene fortsetter å bruke arbeidskraft fra bemanningsselskaper, har regelverksendringen hatt liten effekt på arbeidstakernes ansettelsesforhold og bedriftene. Dette kan indikere at regelverksendringen ikke har hatt den intenderte effekten. Derfor vil vi først vurdere om regelverksendringen har påvirket bruken av arbeidskraft fra bemanningsselskaper. Hvordan vi empirisk vurderer og sannsynliggjør dette, utdypes i kapittel 3.3.

Hvis regelverksendringen har redusert bedriftenes bruk av arbeidskraft fra bemanningsselskaper, vil effekten av regelverksendringen avhenge av hvorvidt og hvordan bedriftene har tilpasset seg. Hvis bedriftene ikke har klart å tilpasse seg, vil regelverksendringen ha en negativ effekt på bedriftenes aktivitet. Utover innleie fra bemanningsselskaper, kan bedrifter organisere bruken av arbeidskraft som egne ansatte (hel- og deltidsansatte på fast/midlertidig kontrakt), kjøp fra tjenesteleverandører (entreprisekontrakter), bruk av selvstendig næringsdrivende eller ved å redusere behovet for arbeidskraft, som følge av automatisering eller andre kilder til effektivisering. Analysen vil forsøke å avdekke hvilke alternative organiseringsformer som har blitt benyttet av ulike kunder. Det analytiske rammeverket oppsummeres i figuren under..

²⁵ Reglene åpner for at i bedrifter med tariffavtaler kan partene bli enige om at innleie kan benyttes. Denne muligheten har for eksempel blitt benyttet i verftsindustrien.

Figur 3-1: Analytisk rammeverk: tilpasninger til reguleringsendringen



I hovedsak vurderer vi hvordan *næringene* har tilpasset seg (de som leier inn eller organiserer arbeidskraft på andre måter). Imidlertid er det også relevant å vurdere hvorvidt *bemanningsbransjen* har gjort tilpasninger, eksempelvis ved å drive med arbeidsformidling i tillegg til eller i stedet for utleie av egne ansatte. Formidling av midlertidige ansatte gjøres rede for i boksen under, og diskuteres i de ulike næringskapitlene.

Spesielt om formidling av midlertidig ansatte (arbeidsformidlingstjenester)

I dialog med aktører på arbeidsgiver- og arbeidstakersiden, har vi blitt gjort oppmerksom på en tilpasningsmulighet som kan følge av innstrammingene for enkelte deler av nærings- og arbeidslivet. Virksomheter har adgang til midlertidige ansettelser blant annet ved behov som knytter seg til arbeid av midlertidig karakter. Dette har gitt grunnlag for såkalte arbeidsformidlere, som bistår virksomheten i å identifisere, rekruttere og følge opp det kontraktuelle og juridiske ved midlertidige ansettelser.²⁶

Vårt inntrykk er at enkelte bemanningsselskaper har justert sine forretningsmodeller til å levere arbeidsformidlingstjenester. Arbeidsformidling mellom arbeidsgiver og bemanningsforetak kan enten foregå systematisk eller sporadisk ved behov. En mer systematisk måte dette kan organiseres på innebærer at arbeidsgiver har tilgang til en pool med arbeidskraft hos bemanningsforetaket via rammeavtaler. Gitt at man er fast ansatt i bemanningsforetaket, kan man få permisjon for å bli ansatt midlertidig hos innleier. Arbeidsforholdet blir initiert med *bistand* fra bemanningsforetaket, men blir isteden etablert direkte mellom innleiebedriften og den ansatte, og ikke mellom innleie- og bemannings-/rekrutteringsfirma.

Tilpasningen er således en tilpasning til midlertidige ansettelser, men tilrettelagt av både innleier og bemanningsforetak som har utvidet sine tjenester fra kun å tilby ordinær utleie. Dette drøftes som en mulig tilpasning i de følgende kapitlene.

²⁶ Tilpasningen er også omtalt i Fafo og Samfunnsøkonomisk Analyse (2024). *Virkninger av innstramninger i innleieregelverket - Delrapportering desember 2024*. Tilgjengelig [her](#).

3.2 Hvor kan vi forvente størst effekt av innstramming av innleieregler

Effekten av innstramming av innleieregler avhenger av både bedriftens behov for fleksibel arbeidskraft, bedriftens tilpasningsmuligheter og karakteristikker ved arbeidskraften. Jo mer bedriften har behov for fleksibel arbeidskraft, desto større forventes effekten av innstramningen å være. Imidlertid kan bedriftene redusere de negative konsekvensene av innstramningen gjennom tilpasningsstrategier, som for eksempel å forhandle fram en lokal avtale om å innleie av bemanning på plass eller ved å bruke entrepriseavtaler.

Vi forventer større effekter blant bedrifter som har et større behov for fleksibel arbeidskraft. Innstramningen av innleieregler har begrenset tilgangen på bemanningstjenester og hindrer dermed bedriftenes tilgang på fleksibel arbeidskraft, noe som gjør det vanskelig for bedrifter å ivareta deres nåværende aktivitet uten å øke deres kostnader. Bedriftenes behov for fleksibel arbeidskraft har derfor stor betydning for effekten av innstramningen. Behovet for fleksibel arbeidskraft avhenger av fem faktorer: hvor store fluktuasjonene i arbeidskraftbehovet er, hvor spesialisert kompetanse man har behov for, hvor lange arbeidsoppgavene er, hvor usikkert kompetansebehovet er og hvor stort arbeidsmarkedet er. Vi forventer derfor at effekten er størst hos bedrifter hvor følgende er tilfellet:

1. Det er **store fluktuasjoner i arbeidskraftbehovet**: Bedrifter som har store fluktuasjoner i behovet for arbeidskraft, har behov for å kunne justere bemanningen opp og ned. Dette er typisk bedrifter som opererer med korte oppdrag, jobber prosjektbasert, som opplever sesongsvingninger eller produksjonstopper. Det har blitt vanskeligere å justere bemanningen fleksibelt etter innstramningen av reglene for innleie, og bedriftene har ofte ikke økonomisk kapasitet til å ansette nok fastansatte for å dekke perioder med høy etterspørsel. Som et resultat må de bruke ekstra ressurser på å finne midlertidig arbeidskraft eller redusere aktivitetsnivået.
2. Det er **behov for spesialisert kompetanse**: For bedrifter som trenger spesialisert kompetanse, kan det være utfordrende å finne ansatte med den relevante kompetanse. Bemanningsbransjen bidrar til å forenkle og styrke tilgangen på slik kompetanse ved å tilby tilgang til et stort arbeidsmarked. Etter innstramningene i regelverket har ikke bedriftene like enkel tilgang til arbeidstakere med den relevante kompetansen. For disse bedriftene blir det vanskeligere å rekruttere, spesielt når det gjelder å finne kvalifisert arbeidskraft på kort varsel.
3. Det er **korte arbeidsoppgaver**: For bedrifter med mange kortvarige arbeidsoppgaver har bemanningsbransjen bidratt til å redusere kostnadene forbundet med rekrutteringen av arbeidskraft. Innstramningene i regelverket vil føre til økte rekrutteringskostnader for slike bedrifter, ettersom bedriftene nå må søke etter og velge kandidater selv.
4. Det er **stor variasjon i kompetansebehovet**: For bedrifter med stor variasjon i hva slags type kompetanse de har behov for, er det nødvendig å kunne justere bemanningen fleksibelt. Etter innstramningene har dette blitt mer utfordrende. Disse bedrifter har ofte ikke økonomisk kapasitet til å ansette folk til å dekke alle kompetanser de har behov for. Som et resultat må de nå bruke flere ressurser på å rekruttere midlertidig ansatte eller si nei til oppgaver, hvor de ikke har kompetansen blant sine faste ansatte.
5. Det er et **lite arbeidsmarked**: For bedrifter i et lite arbeidsmarked er det utfordrende å ansette flere på grunn av det begrensede antallet jobbsøkere, spesielt dersom man har behov for en spesifikk type kompetanse. Disse bedriftene har brukt bemanningstjenester for å øke tilgangen på relevant arbeidskraft. Etter innstramningene i regelverket vil disse bedriftene

møte større vanskeligheter med å ansette nye medarbeidere, noe som kan tvinge dem til å redusere aktiviteten.

6. Det er **høy andel utenlandsk kompetanse og arbeidskraft** som inngår i oppgaveløsningen: transaksjonskostnadene ved tilknytning, herunder gjennom direkte ansettelser, øker når de skjer på tvers av landegrenser.

Bedriftens mulighet til å tilpasse seg vil også ha stor betydning for konsekvensene av innstramningen. Organiseringen av arbeidstakere, særlig gjennom tariffavtaler, spiller en viktig rolle ettersom slike avtaler gir bedriften mulighet til å inngå avtaler med tillitsvalgte om innleie av bemanning. Bedrifter som klarer å oppnå slike avtaler, vil kunne fortsette å bruke innleid arbeidskraft, og vi forventer at disse bedriftene opplever færre negative konsekvenser av innstramningene. Bedrifter uten tariffavtaler kan forsøke å etablere dette, men prosessen er ressurskrevende og kan medføre kortsiktige negative konsekvenser.

Dersom tariffavtaler ikke er en mulighet, avhenger konsekvensene av bedriftenes evne til å tilpasse seg på alternative måter og hvor raskt de klarer dette. Andre tilpasningsmuligheter er illustrert i Figur 3-1. Bedriftene kan både organisere seg eksternt ved hjelp av tjenesteleverandører og selvstendige næringsdrivende, eller internt ved å ansette flere eller benytte andre innsatsfaktorer. Disse mulighetene varierer mellom bransjer og bedrifter. For eksempel kan entrepriseavtaler være utfordrende i tett regulerte bransjer, da entreprenøren må ha samme godkjenninger som bedriften, i motsetning til bemanningstjenester. Hvis bedriften ikke klarer å tilpasse seg med arbeidskraft på annen måte, vil de bli nødt til å redusere sin aktivitet.

Vi forventer at bedrifter i mer konsentrerte og mindre geografisk spredte markeder har bedre tilpasningsmuligheter og dermed blir mindre påvirket av reformen. Markedskonsentrasjon og geografisk spredning kan ha stor betydning for om det er tilbud om ekstern organisering. Få store aktører med ressursene til å hyre tjenesteleverandører, gjør det mer lønnsomt å tilby ekstern organisering sammenlignet med mer fragmenterte markeder med mange små aktører. Det samme argumentet gjelder for geografisk spredning. I markeder som er konsentrert i et geografisk område, vil det være enklere og mer lønnsomt å tilby ekstern organisering.

Vi forventer at mindre bedrifter blir mer påvirket av innstramningen enn store bedrifter. Større bedrifter har en bedre forutsetning til å håndtere større rekrutteringskostnader som konsekvens av reformen og har mulighet til å omorganisere arbeidskraft internt. Vi vil derfor forvente større effekter på små bedrifter, som vil finne det vanskelig å håndtere økt rekrutteringskostnader.

3.3 Empirisk tilnærming

Formålet med reformen er å begrense bruken av innleid arbeidskraft, noe som kan ha store konsekvenser for bedrifter som bruker bemanningstjenester. Konsekvensene vil avhenge av hvor mye reformen faktisk påvirker bruken av innleid arbeidskraft. Man vet ennå ikke i hvilken grad reformen har påvirket dette. Vi forsøker å belyse dette med en empirisk analyse av antall innleide timer før og etter reformen, som forsøker å skille ut effekten av regelverksendringen fra andre endringer i bruken av innleid arbeidskraft.

Vi kan ikke bare sammenligne antall innleide timer før reformen med antall innleide timer etter reformen. Endringen i antall timer fra 2022 til 2023 vil ikke bare skyldes reformen, men også andre forskjeller mellom 2022 og 2023. I Figur 2-2 viser vi at der har vært en nedgang i bemanningsbransjen fra 2022 til 2024, som kan skyldes både regelverksendringen, men også lavere økonomisk aktivitet i

kundemarkedene. Bemanningstjenester er i gjennomsnitt prosykliske, ettersom etterspørselen etter dem øker i gode tider, og de er blant de første tjenestene som reduseres i dårlige tider. For å estimere effekten av reformen på antall innleide timer skal vi sammenligne faktiske antall innleide timer i 2023 med antall innleide timer i 2023 i det scenario hvor reformen ikke har blitt innført. Vi kan ikke observere den kontrafaktiske situasjonen, det vil si antall innleide timer dersom reformen ikke hadde blitt innført.

For å vurdere effekten av reformen på bemanningsbransjens aktivitet, bruker vi historiske tall for bemanningstimer og årsverk for å predikere antall innleide timer i 2023 og 2024. Bemanningsbransjen er prosyklisk, altså at dens aktiviteter er positivt korrelert med økonomien for øvrig, og spesielt i de næringene tjenestene leverer til (innleiebedriftene). Basert på dette, benytter vi samvariasjonen mellom timer levert i ulike segmenter og årsverk (som en indikasjon på konjunktur) i næringene de betjener før 2023 (før innstrammingene). Samvariasjonen benytter vi til å estimere hvordan det ville gått med bemanningsbransjen hvis de fortsatte å følge økonomien som før innstrammingene. Avviket mellom faktisk utvikling og vår modellerte utvikling gir en indikasjon på effektene av reguleringene.

Vi tar høyde for både årstrend og kvartalssvingninger samt lar både årstrend og sammenhengen til årsverk variere på tvers av bransjer.²⁷ Ved bruk av koeffisientestimer og årsverk i 2023 og 2024 predikerer vi antall innleide timer i 2023 og 2024. Vi bruker det predikerte antallet innleide timer som et estimat for det antall timer som ville blitt innleid dersom reformen ikke hadde blitt innført. Vi sammenligner det faktiske antall innleide timer med det predikerte antall innleide timer etter reformen for å få en indikasjon på effekten av reformen på bemanningsbransjen. Forskjellen gir en indikasjon på retningen til effekten på bemanningsbransjen. Man skal være forsiktig med å fortolke forskjellen kausalt da, for eksempel, årsverk også kan bli påvirket av reformen og dermed også påvirke det predikerte antall innleide timer. For robusthet gjør vi en analyse hvor vi bruker omsetning i stedet for årsverk for å predikere antall innleide timer og finner lignende resultater. Resultatene av analysen inngår i kapitlene for de enkelte næringene.

²⁷ Det gjør ikke noen forskjell om vi også lar kvartal utsving variere på tvers av bransjer.

4 Effekter og tilpasning i bygg- og anleggsnæringen

Regelverksendringene i arbeidsmiljøloven har sammenfalt med en lavkonjunktur i bygg- og anleggsnæringen, som gjør det krevende å skille mellom effektene av mindre aktivitet generelt og effektene av reguleringen. Likevel tyder utviklingen på at innleieforbudet, spesielt i forbudssonen, har bidratt til nedgang i fakturerte timer for bemanningsbransjen og skapt et behov for alternative bemanningsløsninger. Bedriftene har i varierende grad tilpasset seg gjennom økt bruk av lokale avtaler, rekruttering av midlertidig ansatte via bemanningsforetak og innleie fra produksjonsbedrifter. Økt bruk av underentrepriser ser ut til å ha vært begrenset. Antall midlertidige ansatte har imidlertid ligget på omtrent samme nivå fra 2016 til 2024. Dette er til tross for nedgangen i antall innleide timer etter regelverksendringen og en generell nedgang i byggenæringen. Med lav aktivitet og overskudd av arbeidskraft har behovet for fleksibel bemanning vært mindre enn normalt, men det er forventet at reguleringen vil føre til økt bruk av entrepriseavtaler dersom markedet tar seg opp.

4.1 Karakteristikk ved bygg- og anleggsnæringen og deres behov for midlertidig arbeidskraft

Bygg- og anleggsnæringen spiller en viktig rolle i samfunnsutviklingen gjennom å bygge og vedlikeholde boliger, næringsbygg, veier, broer, tunneler, vannforsyningssystemer og energianlegg. I 2023 var det omtrent 240 000 årsverk innenfor bygg og anlegg.²⁸ Omfanget av aktiviteter og oppgaver i næringen er bredt, fra småskala boligbygging til omfattende infrastrukturprosjekter som broer og motorveier. Næringen jobber ofte etter prosjekt og anbud, og arbeidskraftsbehovet er svingende. Det er behov for arbeidere med ulik kompetanse i næringen. Maskinførere, tømrere, murere og elektrikere er eksempler på typiske kompetanseområder. Samtidig varierer behovet for kompetanser fra prosjekt til prosjekt. Næringen betjener både offentlige og private aktører, inkludert statlige myndigheter, kommuner, selskaper og privatpersoner.

Bygg og anlegg er et av de største segmentene i utleiebransjen, og sto for 17 prosent av alle fakturerte timer i 2023, som tilsvarer 4 312 årsverk. Mellom 2009 og 2022 vokste omsetningen i utleiebransjen tilknyttet bygg og anlegg i snitt 11 prosent årlig til 5,4 milliarder. Per 2022 sto bygg og anlegg for størst andel av omsetningen i utleiebransjen. Derimot opplevde utleiesegmentet et kraftig fall på 39 prosent mellom 2022 og 2023. Fallet i omsetning kan dels tilskrives totalforbudet mot innleie fra bemanningsselskaper til bygningsarbeid i Oslo-området, og dels en nedgang i aktiviteten i bygg- og anleggsnæringen fra 2022.

Størrelse og kompleksitet i ulike prosjekter er med på å avgjøre behovet for midlertidig arbeidskraft i næringen. Det er ofte variasjoner i antall pågående prosjekter og kompetansebehov. Dette gjør at det er vanskelig å kun benytte faste ansatte, og skaper et behov for fleksibilitet. Samtidig har det vært en trend mot bruk av mer innleie generelt i bygg- og anleggsbransjen, som har skapt reaksjoner. Derimot består poenget om at innleie er et viktig verktøy for å håndtere toppene.

I tillegg er makroøkonomiske forhold som rentenivå og råvarepriser også faktorer som påvirker aktiviteten i byggebransjen. Ifølge FAFOs spørreundersøkelse var nybygging av bolig den største

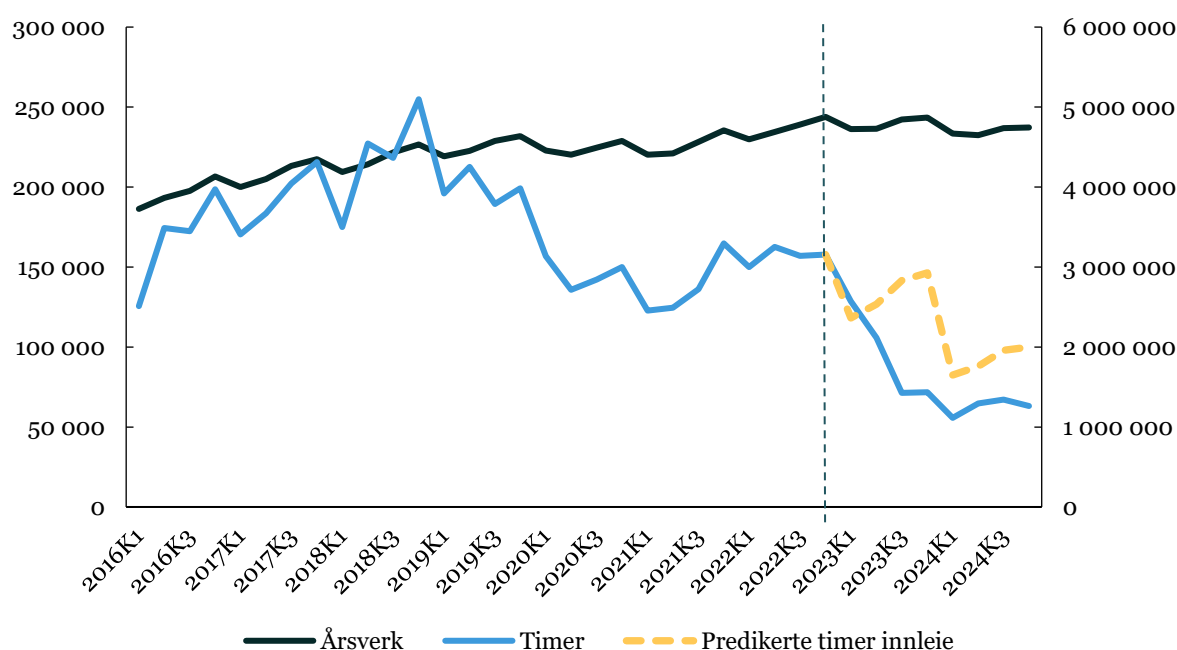
²⁸ Basert på SSB sin kategorisering av bygge- og anleggsvirksomhet, som omfatter næringskoder 41-43

andelen av alle prosjekter i næringen i 2023, mens det i 2024 var den laveste. Dette henger sammen med en generell nedgang i nyboligbygging, som er knyttet til høyere renter og byggepriser.²⁹

4.2 Effekter i bygg- og anleggsnæringen

Ved å se på hvordan aktiviteten innenfor i bygg- og anleggsnæringen og bygg- og anleggssegmentet har utviklet seg over tid kan vi si noe om hvordan disse beveger seg sammen. Figur 4-1 viser kvartalsvis utvikling for årsverk i bygge- og anleggsnæringen, fakturerte timer i bygg- og anleggssegmentet, samt en prediksjon på hvordan utviklingen i segmentets fakturerte timer ville vært basert på observasjoner før 2023. Dette blir en beregning på det vi ville forventet å se hvis segmentet fortsatte å utvikle seg i samme takt med næringen som før regelverksendringen.

Figur 4-1: Kvartalsvis utvikling i årsverk i bygg- og anleggsnæringen (venstre akse) og faktiske og predikerte fakturerte timer i bygg- og anleggssegmentet (høyre akse). Kilde: NHO Service og Handel og SSB tabell 11654



Utviklingen i bygge- og anleggsnæringen viser en svak, stabil økning i årsverk fra 2016 til 2024, mens fakturerte timer i segmentet har variert kraftig. Fra 2016 økte antall fakturerte timer kraftig frem til 2019. Mellom 2016 og 2019 sto bemanningsbransjen for omtrent 1 prosent av alle årsverk i bygg- og anleggsnæringen. I 2024 sto bemanningsbransjen derimot for langt færre av årsverkene, tilsvarende 0,3 prosent. I 2019 ble det innført innstramminger i innleiereglene, som førte til et stort fall i innleieaktiviteten.³⁰ Etter ytterligere regelverksendringer i 2023 med blant annet totalforbud mot innleie i Osloområdet (bestående av Oslo, Akershus, Buskerud, Østfold og Vestfold) falt segmentet nok en gang kraftig. For områder utenfor forbudssonen gjelder kun de samme forbudene mot midlertidig innleie som for andre næringer. Vi understreker samtidig at forbudet i Osloområdet er en ekstra stor driver for den nasjonale nedgangen i innleietimer. Sammenlignet med resten av landet har osloområdet hatt et mye kraftigere fall i innleieaktivitet.

²⁹ Fafø og Samfunnsøkonomisk Analyse (2024). *Virkninger av innstramminger i innleieregelverket - Delrapportering desember 2024*. Tilgjengelig [her](#).

³⁰ (NHO Byggenæringen)

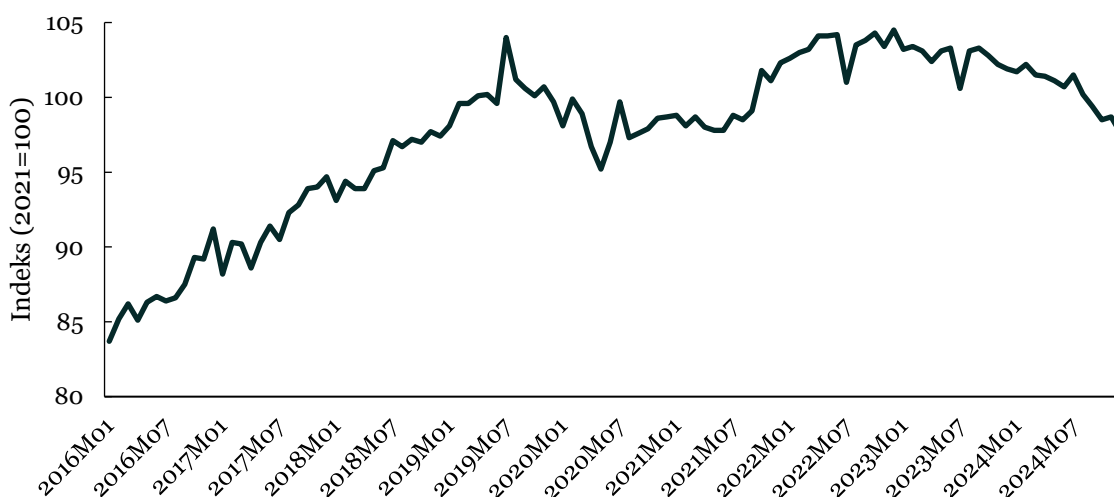
Ettersom aktiviteten i fakturerte timer historisk har svingt kraftig og begynte en negativ trend allerede i 2019, predikerer vi store svingninger også etter regelverksendringen. Samtidig ligger våre predikerte timer over faktiske timer i innleie, noe som tyder på at bygge- og anleggsbransjen har blitt påvirket av regelverksendringen i 2023, og ikke kun av markedsendringene.

I kvartalet innleieforbudet ble innført, var det et sterkt fall i igangsettelse av boliger i forbudssonen, mens resten av landet ikke opplevde et lignende fall.³¹ Dette tyder på at innleieforbudet kan ha hatt en direkte negativ effekt på kapasitet og gjennomføring i byggsektoren i forbudsområdene. I tillegg begynte aktiviteten i utleiebransjen innenfor forbudssonen å stagnere allerede i 2021 og 2022, før den begynte å falle. Nedgang i markedsaktiviteten generelt kan også ha bidratt til å dra ned innleieaktiviteten, noe som gjør det vanskelig å vite omfanget av effektene fra reguleringen.

4.3 Bygg- og anleggsnæringens tilpasning

Overordnet er det vanskelig å fastslå effektene av regelverksendringene på bygg- og anleggsnæringen, ettersom næringen har vært preget av en lavkonjunktur med lite aktivitet. I tillegg har det vært et markant fall i antall arbeidstakere innen byggyrker i bemanningsbransjen.³² Dette kan til dels skyldes lavkonjunktoren, mens også regelverkendringen, uten at man kan si hva som har påvirket mest. Figur 4-2 viser utviklingen i produksjon for bygg- og anleggsvirksomheter.

Figur 4-2: Sesongjustert produksjonsindeks for bygg og anleggsvirksomheter (2021=100). Kilde: SSB tabell 13430



Mellom 2016 og 2019 opplevde bygg- og anleggsnæringen sterk vekst. Pandemien satte en midlertidig stopp for veksten, før aktiviteten dro seg opp igjen mot slutten av 2021 parallelt med lave renter. Som figuren viser har det vært en nedgang i aktivitet i bygg- og anleggsnæringen siden mai 2022. Samtidig startet lavkonjunktoren for alvor rundt høsten 2022, i takt med blant annet renteøkninger, økte byggekostnader og usikkerhet i økonomien generelt. Det er derfor vanskelig å vurdere hvor stor del av fallet i arbeidstakere i bemanningsbransjen skyldes lavkonjunktoren og hva som er effekter av reguleringen.

³¹ Fafo og Samfunnsøkonomisk Analyse (2024). *Virkninger av innstramninger i innleieregelverket - Delrapportering desember 2024*. Tilgjengelig [her](#).

³² Fafo og Samfunnsøkonomisk Analyse (2024). *Virkninger av innstramninger i innleieregelverket - Delrapportering desember 2024*. Tilgjengelig [her](#).

Aktører som opererer i Osloområdet står overfor et totalforbud mot innleie, mens resten av landet må tilpasse seg etter de generelle reglene om forbud av innleie ved bruk av midlertidig karakter. Dette skaper noen ulikheter i alternative tilpasningsmuligheter. Blant annet har tariffbundne bedrifter utenfor forbudssonen mulighet til å lage lokale avtaler som tillater bruk av innleie for å dekke midlertidige behov. Bedrifter i forbudssonen har ikke denne muligheten. Forskjellige tilpasningsmuligheter for forbudssonen og resten av landet kan føre til ulike måter å løse behovet for arbeidskraft på.

I bygg- og anleggsnæringen er ofte første løsning for å håndtere høysesong og svingninger å leie inn arbeidskraft fra andre produksjonsbedrifter. Innleie fra bemanningsforetak aktualiseres i større grad når det ikke finnes restkapasitet av arbeidskraft i produksjonsbedriftene. Ettersom det knapt er nok arbeid til alle faste ansatte i næringen, er behovet for å leie inn arbeidskraft fra bemanningsforetak for å håndtere svingninger sterkt redusert.

Selv om markedssituasjonen minker behovet for innleie generelt, står også reguleringen for deler av fallet, spesielt i forbudssonen, som illustrert i analysen over. Videre finner Fafo at det er en liten økning i andelen bedrifter som benytter underentreprenører, leier inn fra produksjonsbedrifter og benytter seg av midlertidige ansatte. Derimot er det uvisst om denne økningen fullt ut kompenserer for reduksjonen i innleie. Vi vet ikke hvordan bruken av arbeidsformidling (formidling av arbeidskraft via bemannings- og rekrutteringsforetak) har utviklet seg, ettersom dette ikke ble undersøkt i Fafos bedriftsundersøkelse i 2023, og det utgjør generelt en lavere andel av bygg- og anleggsbedriftenes arbeidskraftsstrategier.³³

Andelen som benytter seg av arbeidsformidling er større i forbudssonen enn ellers i landet.³⁴ Mer bruk av arbeidsformidling i Osloområdet enn i resten av landet gir mening ettersom disse bedriftene allerede har mistet muligheten til innleie gjennom lokale avtaler. Med et redusert handlingsrom for fleksibel bemanning blir behovet for alternative løsninger som arbeidsformidlingstjenester større. I tråd med Fafo finner vi ikke tegn til at bygg- og anleggsbedrifter i stor skala har forsøkt å tilpasse seg innleieregelverket gjennom bruk av underentrepriser. Dette kan igjen skyldes at aktiviteten i næringen generelt har vært lav, slik at behovet for innleie fra bemanningsforetak eller annen ekstern oppgaveorganisering har vært mindre. Likevel uttrykker bransjeaktører at de forventer at reguleringen vil føre til en økning i underentrepriser og færre innleide fremover dersom aktiviteten i næringen tar seg opp.

Fafo finner en nedgang fra 2023 til 2024 i antall aktører som mente at innleiereglene påvirket mangelen på arbeidskraft utenfor forbudssonen.³⁵ Allikevel er det fortsatt en tredjedel i 2024 som mener at reguleringen har påvirket mangelen på arbeidskraft. Samtidig tyder nedgangen på at reguleringen har påvirket mangelen på arbeidskraft mindre enn forventet. Det samme gjelder spørsmål om økt bruk av entreprise. Langt færre aktører svarer i 2024 at innleiereglene fører til økt bruk av entrepriser. Igjen forsterker dette poenget med at det er vanskelig å svare ut effektene av reguleringen på bygg- og anleggsbransjen når næringen er i en lavkonjunktur.

Bygg- og anleggsbransjen har tradisjonelt sett hatt varierende grad av tariffdekning, og 59 prosent av aktørene som deltok i Fafos spørreundersøkelse var bundet en tariffavtale.³⁶ Et annet notat fra Fafo finner at 42 prosent av alle arbeidstakere innenfor bygg og anlegg arbeidet i en virksomhet med

³³ Fafo og Samfunnsøkonomisk Analyse (2024). *Virkninger av innstramninger i innleieregelverket - Delrapportering desember 2024*. Tilgjengelig [her](#).

³⁴ Fafo og Samfunnsøkonomisk Analyse (2024). *Virkninger av innstramninger i innleieregelverket - Delrapportering desember 2024*. Tilgjengelig [her](#).

³⁵ Fafo og Samfunnsøkonomisk Analyse (2024). *Virkninger av innstramninger i innleieregelverket - Delrapportering desember 2024*. Tilgjengelig [her](#).

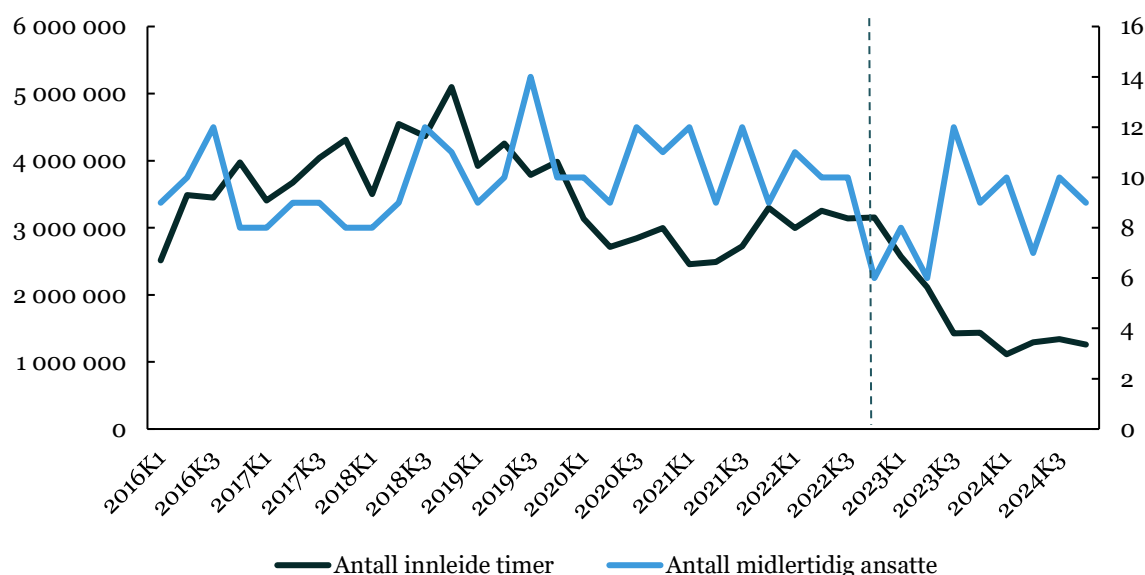
³⁶ Fafo og Samfunnsøkonomisk Analyse (2024). *Virkninger av innstramninger i innleieregelverket - Delrapportering desember 2024*. Tilgjengelig [her](#).

tariffavtale i 2022.³⁷ En tariffavtale er nødt til å ligge til grunn for å danne lokale avtaler om bruk av innleie (som kun er mulig for områder utenfor forbudssonen). De resterende 41 prosentene har derfor ikke mulighet til å fortsette med innleie uavhengig av tariff og lokal avtale. Våre analyser stemmer overens med Fafo, og tyder ikke på at reguleringen har ført til en særlig økning i tariffavtaler. Fafo finner indikasjoner på at det like gjerne er arbeidstidsbestemmelsene heller enn innleie som har ført til at flere ønsker tariffavtale.³⁸ Våre funn peker også på at arbeidsgiver ofte ønsker å danne tariffavtale, men at det er vanskelig å få arbeidstakere til å organisere seg. Generelt har entreprenører høy dekning, mens håndverkere har lav tariffdekning.

Fra august-desember 2022 til januar-mai 2024 økte andelen lønnstakere i heltidsstillinger i byggyrker fra 62 til 74 prosent. Samtidig har det totalt blitt færre ansatte i bygg- og anleggsnæringen, både innenfor og utenfor forbudssonen. Dette skyldes trolig nedgang i næringen generelt. Aktører i næringen antyder allikevel at reguleringen vil føre til flere faste ansatte når aktiviteten i næringen tar seg opp.

Selv om det har blitt mindre aktivitet i bygg- og anleggsnæringen, er antall midlertidige ansatte uendret. Figur 4-3 viser utviklingen i antall innleide timer og antall midlertidige ansatte i bygg- og anleggsnæringen.³⁹

Figur 4-3: Kvartalsvis utvikling i fakturerte timer i bygg- og anleggsnæringen (venstre akse) og antall midlertidig ansatte i 1000 personer (høyre akse). Kilde: NHO Service og Handel og SSB tabell 07205



Antall midlertidige ansatte har ligget på omtrent samme nivå fra 2016 til 2024. Dette er til tross for nedgangen i antall innleide timer etter regelverksendringen og en generell nedgang i byggenæringen. Nedgangen i næringen ville på en side forventes å føre til et fall i antall midlertidige ansatte. På den annen side kan det hende at midlertidige ansatte til en viss grad kompensere for fallet i antall innleide timer som følge av regelverksendringen, spesielt i forbudssonen der bruken av midlertidige ansettelser og arbeidsformidlingstjenester er større.

³⁷ Fafo (2024) *Organisasjonsgrader, tariffavtaledækning og arbeidskonflikter 2022*. Tilgjengelig [her](#).

³⁸ Fafo og Samfunnsøkonomisk Analyse (2024). *Virkninger av innstramninger i innleieregelverket - Delrapportering desember 2024*. Tilgjengelig [her](#).

³⁹ SSBs statistikk over midlertidige ansatte (AKU) har et trendbrudd mellom 2020 og 2021, som gjør at sammenligning av datapunkter fra etter 2021 og før 2020 må tolkes med et forbehold om sammenlignbarhet. Vi har ikke et inntrykk av at trendbruddet utgjør vesentlige utslag.

5 Effekter og tilpasninger i industri- og produksjonsnæringen

Industri- og produksjonsnæringen omfatter mange typer virksomheter som spanner fra tungindustri, verftsindustri og olje og gass til matproduksjon samt avfall og gjenvinning. Industrien virker å være relativt upåvirket av reguleringen, ettersom faktisk bruk av innleie tett følger bruken vi ville estimert i fravær av innstrammingene. Dette tyder på at industrien har tilpasset seg innstrammingene ved å benytte lokale avtaler. Industrien har en relativt høy andel store næringsaktører og en høy andel organiserte arbeidstakere.

5.1 Karakteristikk ved industri og produksjon og deres behov for midlertidig arbeidskraft

Industri- og produksjonsnæringen omfatter mange typer virksomheter som spanner fra prosessindustri og verkstedsindustri til matproduksjon, samt avfall og gjenvinning. Produksjonen foregår ofte i storskala i en fabrikk eller et produksjonslokale. I 2023 er det registrert omtrent 210 000 årsverk i næringen.⁴⁰ Det er stor variasjon på arbeidskrafts- og kompetansebehovet fra bedrift til bedrift og mellom ulike typer industrier. I mange tilfeller er det behov for mer formaliserte kompetanser, i form av sertifiseringer eller utdanning. Næringen betjener både nasjonale og internasjonale markeder gjennom eksport, og leverer varer og tjenester til privatpersoner, næringsliv og offentlige aktører.

I 2023 var industri- og produksjonssegmentet det største segmentet blant NHO Service og Handel sine innleiesegmenter målt i fakturerte timer, sammen med bygg- og anleggssegmentet. Industri og produksjon sto for omtrent 17 prosent av alle fakturerte timer, tilsvarende 4 325 årsverk. Omsetningen i utleiebransjen tilknyttet industri og produksjon var på 2,8 milliarder i 2022. Mellom 2022 og 2023 økte omsetningen fra industri- og produksjonssegmentet med 14 prosent.

Ettersom industri- og produksjonsnæringen dekker et bredt spekter av ulike typer virksomheter, består behovet for innleie av mange ulike typer kompetanse, herunder ikke-formell erfaring og kompetanse. Verft har blant behov for platearbeidere og elektroinstallatører, mens en næringsmiddelbedrift har behov for produksjonsarbeidere til matproduksjon. Det midlertidige arbeidskraftbehovet er ofte stort i en industribedrift, som gjør det vanskelig å finne ansatte raskt nok, særlig i distriktene hvor der er få jobbsøkere. Ved større, men midlertidige, prosjekter eller fluktuasjoner i produksjonen, er behovet for midlertidig arbeidskraft og fleksibilitet stort.

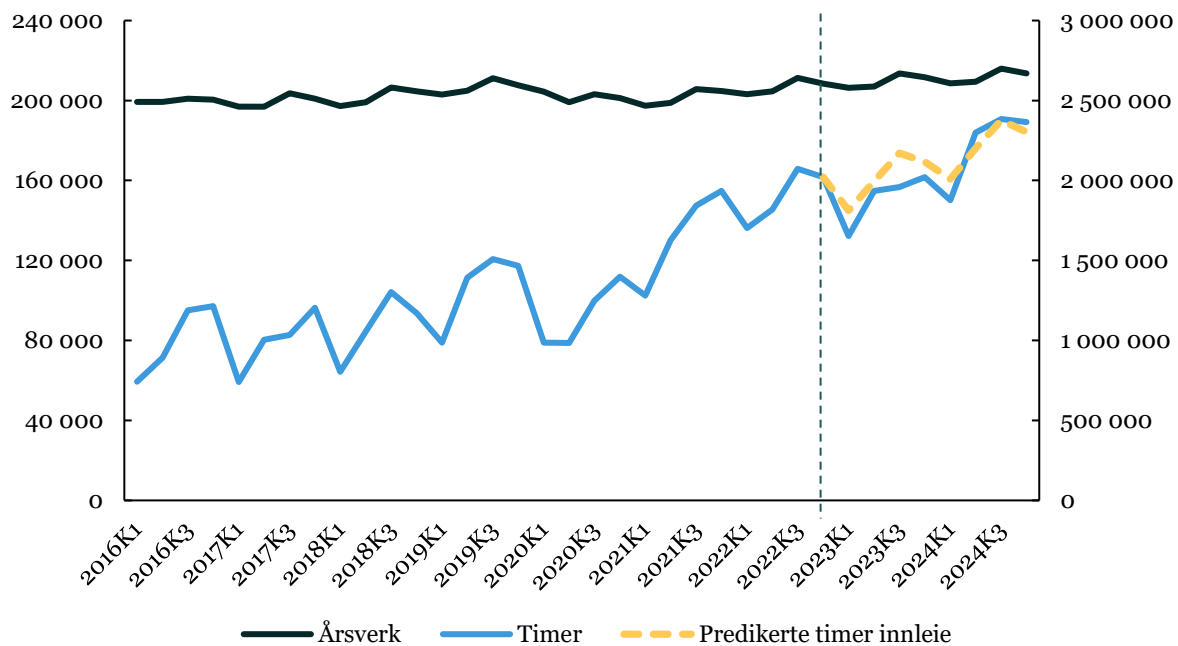
I denne studien har vi primært snakket med aktører innenfor maritim industri (spesielt verft) og nærings- og nytelsesmidler, men også arbeidsgiverorganisasjoner som dekker industrien i bredt. Dette er områder av industrien som generelt benytter innleid arbeidskraft i stor grad. Der det er hensiktsmessig, gjør vi et skille mellom disse grenene av industrien i analysen, ettersom de har tydelige karakteristiske ulikheter som påvirker behovet for fleksibel arbeidskraft og deres tilpasningsmuligheter. Eksempelvis har de ulike arbeidskraftsbehov, ulikhet i sesongvariasjoner og arbeidsorganiseringsform.

⁴⁰ Basert på SSB sin kategorisering av industri, som omfatter næringskoder 10-33. Vi antar at dette tilsvarer industri- og produksjonssegmentet i bemanningsbransjen.

5.2 Effekter i industri og produksjon

Historisk data for nærings- og segmentaktivitet innen produksjon og industri lar oss undersøke hvordan disse har utviklet seg over tid, både før og etter reguleringen. Figur 5-1 viser kvartalsvis utvikling for årsverk i industri- og produksjonsnæringen, fakturerte timer i industri- og produksjonssegmentet, samt en prediksjon på hvordan utviklingen i segmentets fakturerte timer ville vært basert på observasjoner før 2023. Prediksjonen blir dermed det vi ville forventet å se hvis segmentet fortsatte å utvikle seg i samme takt med næringen som før regelverksendringen.

Figur 5-1: Kvartalsvis utvikling i årsverk i industrinæringen (venstre akse) og faktiske og predikerte fakturerte timer i industrisegmentet (høyre akse). Kilde: NHO Service og Handel og SSB tabell 11654



Industri- og produksjonsnæringen har hatt en relativt flat utvikling i årsverk fra 2016 til 2024, mens fakturerte timer i segmentet har økt i samme periode.⁴¹ I 2023 sakket veksten i segmentet noe, mens den i 2024 økte betydelig.

Volumet av fakturerte timer i segmentet har økt i etterkant av regelverksendringen, og utviklingen avviker i liten grad fra hva vår modell predikerer ville skjedd foruten regelverksendringen. I 2023 observerer vi noe lavere aktivitet i faktiske timer enn predikerte timer, men i 2024 er faktiske timer omtrent det samme som vi predikerer i fravær av reguleringen. Våre beregninger tilsier dermed at reguleringen ikke har påvirket delene av bemanningsbransjen som driver med utleie til industri og produksjon. Dette kan indikere at aktørene i industrinæringen har klart å omstille seg til reguleringen og finne løsninger for å fortsette med midlertidig innleie. Våre funn stemmer overens med Fafos, som gjennom sine intervjuer med industribedrifter opplever at næringen har fortsatt på samme måte med innleie som før innstrammingene.⁴²

⁴¹ Under pandemien kom regjeringens oljeskattepakke, som har bidratt til økt aktivitet i oljeindustrien og innleiesegmentet de siste årene. Fremover forventer bemanningsbransjen at aktiviteten i dette segmentet vil falle sammenlignet med nivået de siste årene.

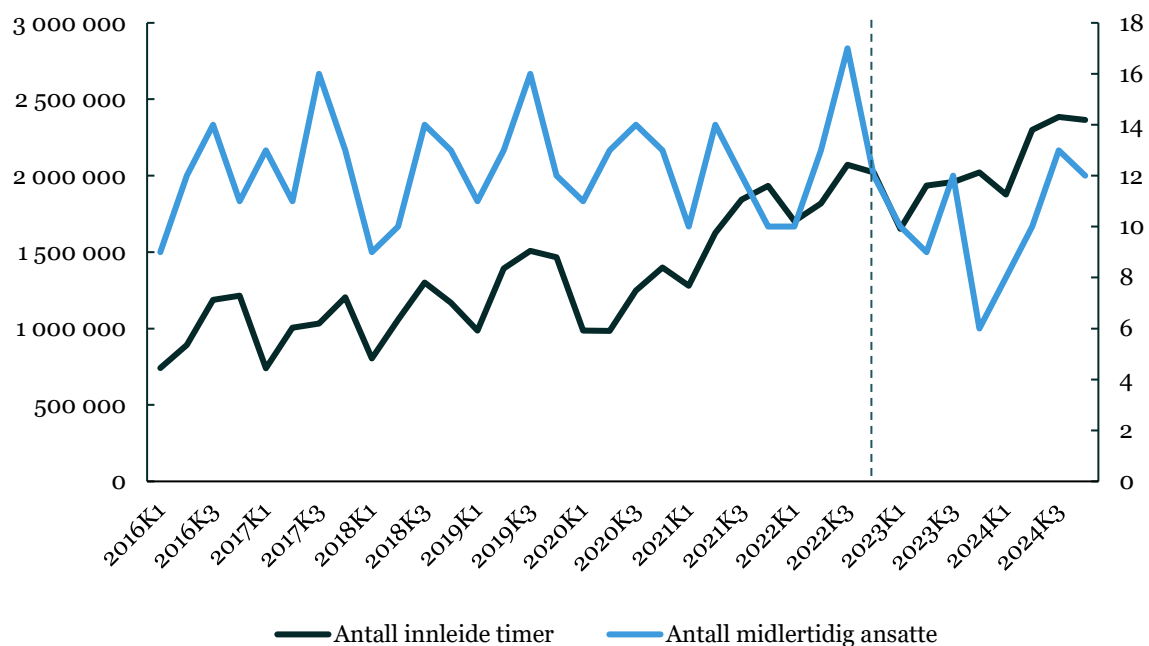
⁴² Fafo og Samfunnsøkonomisk Analyse (2024). *Virkninger av innstramninger i innleieregelverket - Delrapportering desember 2024*. Tilgjengelig [her](#).

5.3 Industriens tilpasning

Industrien virker å være relativt upåvirket av reguleringen, ettersom faktisk bruk av innleie tett følger bruken vi ville estimert i fravær av innstramminger. Dette tyder på at industrien har tilpasset seg innstramminger ved å benytte lokale avtaler. Industrien kjennetegnes av høy tariffdekning, med en relativt høy andel store næringsaktører og med mange organiserte arbeidstakere. Dette gjelder også for verftsindustrien, hvor vårt inntrykk fra intervjuer er at bedriftene er nærmest upåvirket i sine aktiviteter, med unntak av noen økte administrasjons- og transaksjonskostnader. Forholdet mellom arbeidsgiversiden og fagforeninger med innstillingsrett og bemanningsforetakene trekkes frem som et sentralt premiss for at næringen er upåvirket og har funnet løsninger for å fortsette sin virksomhet. Hvorvidt reguleringene har ført til flere faste stillinger i industrien er fremdeles usikkert. På arbeidsgiversiden trekkes det frem av enkelte at det har vært et ønske om flere faste ansettelser og økt grunnbemanning, men at det er svært krevende å finne kvalifisert arbeidskraft til faste stillinger, spesielt i distriktene. Samtidig påpekes det at konkurransen om utenlandsk arbeidskraft har økt, noe som kan presse næringen ytterligere. Fortsatt bruk av innleie og til dels andre tilpasninger må således tas i bruk for å ivareta industriens behov for midlertidig arbeidskraft.

Figur 5-2 viser utviklingen i antall innleide timer og antall midlertidige ansatte i industrinæringen.⁴³ Antall midlertidige ansatte følger kvartalssvingningene i antall innleide timer. Figuren viser at det har vært en nedgang i antall midlertidige ansatte i industrien etter regelverksendringen samtidig som antall innleide timer har økt.

Figur 5-2: Kvartalsvis utvikling i fakturerte timer i industrien (venstre akse) og antall midlertidig ansatte i 1000 personer (høyre akse). Kilde: NHO Service og Handel og SSB tabell 07205



Antall innleide timer, og årsverk i industrien totalt sett, har vært økende siden slutten av 2020 (figur 5-1 ovenfor). Vi ser ikke den samme tendensen i antall midlertidige ansatte. Etter 2023 er det en nedgang i antall midlertidige ansatte, og antall midlertidige ansatte er lavere etter regelverksendringen.

⁴³ SSBs statistikk over midlertidige ansatte (AKU) har et trendbrudd mellom 2020 og 2021, som gjør at sammenligning av datapunkter fra etter 2021 og før 2020 må tolkes med et forbehold om sammenlignbarhet. Vi har ikke et inntrykk av at trendbruddet utgjør vesentlige utslag.

Dette tyder på at regelverksendringen i mindre grad har ført til flere midlertidige ansatte i industrinæringen. Samtidig finner Fafos bedriftsundersøkelse fra 2024 at 14 prosent av bedriftene i industri, lager og logistikk samt andre som ikke har byggeoppdrag oppgir at de har benyttet seg av rekruttering eller formidlingstjenester fra bemanningsforetak.⁴⁴

Mye tyder på at fortsatt innleie gjennom lokale avtaler har vært en stor del av industribedriftenes tilpasning, spesielt i verftsindustrien. Imidlertid trekkes det frem i intervjuer at innleie via lokale avtaler har medført økte administrasjonskostnader fra arbeidsgivers side. I tillegg trekker flere frem at kravet til lokal avtale for innleie har gitt et økt forhandlingsrom for arbeidstakersiden og de tillitsvalgte. Disse kan knytte seg til krav om å øke grunnbemanning eller at utleiebedriftene som benyttes har tariff, som er i tråd med reguleringens intensjon. I tillegg trekkes det frem av enkelte at tillitsvalgte kan ha insentiver til å fremforhandle fordeler for de ansatte på bekostning av de innleide. Selv om deler av industrien har høy grad av tariffdekning, gjelder dette ikke alle.

Lokale avtaler seg altså ut til å være hovedløsningen for å opprettholde fleksibilitet i verftsindustrien. Det bør derfor nevnes at denne løsningen kan representere en ulempe for bedrifter uten tariffavtaler. Noen peker på at det kan skape konkurransevridding i industrien dersom enkelte bedrifter har anledning til å bruke innleie, mens andre ikke har det. Norske Skipsverft har bidratt med støtteskriv til bemanningsforetakenes erstatningssøksmål til staten for å belyse i hvilken grad de norske skipsverftene, spesielt de uten mulighet til å inngå lokal avtale, er påvirket av innstrammingene.⁴⁵

Adgangen til entrepriseorganisering og oppgaveansvar

Det er adgang for virksomhetene å organisere arbeidet som entreprise, altså at den eksterne arbeidskraften har ansvar for gjennomføring av arbeidet. Imidlertid fordrer det at det fulle og hele ansvaret for oppdraget kan ligge på leverandøren. I næringsmiddelindustrien er det vist til eksempler hvor ekstern oppgaveløsning knyttet til fiskeforedling ble organisert som entreprise. Dette ble godkjent av Arbeidstilsynet, men Mattilsynet fant imidlertid at leverandør måtte ha full godkjenning til å produsere mat i henhold til Matloven for å kunne ha oppdragsledelse og resultatansvar. Selv om leverandørene hadde den praktiske erfaringen og en samarbeidsform som aktørene kunne jobbe med, utgikk entrepriseorganisering som en løsning.

⁴⁴ Fafos og Samfunnsøkonomisk Analyse (2024). *Virkninger av innstramninger i innleieregelverket - Delrapportering desember 2024*. Tilgjengelig [her](#).

⁴⁵ Norske Skipsverft. *Innleie-rettssak mot Staten i juni*. Tilgjengelig [her](#).

6 Effekter og tilpasning i lager-, logistikk- og transportnæringen

Lager-, logistikk- og transportnæringen preges av sesongvariasjoner og uforutsigbare svingninger i vareleveranser, som skaper behov for fleksibel og midlertidig arbeidskraft. Regelverksendringen i 2023 har påvirket bruken av innleie i næringen, men aktørene har i stor grad har klart å tilpasse seg gjennom lokale avtaler, midlertidige ansettelser og rekruttering av midlertidig ansatte via bemanningsforetak. Samtidig har tilpasningene ført til at noen aktører opplever økt administrativt arbeid og kostnader, herunder kostnader knyttet til at det er vanskeligere å treffe med riktig mengde bemanning til rett tid.

6.1 Karakteristikk ved lager-, logistikk- og transportnæringen og deres behov for midlertidig arbeidskraft

Lager-, logistikk- og transportnæringen planlegger transportlogistikk, transporterer, lagrer og fortoller varer og håndterer dokumenter for innenlands eller internasjonal frakt av varer. Flesteparten av varene som transporteres i Norge går via veien, men også tog, sjø og fly benyttes til varetransport. I 2023 var det omtrent 123 000 årsverk i næringen.⁴⁶ Lager-, logistikk- og transportnæringen fungerer som en støttefunksjon til andre næringer i samfunnet ved å organisere og frakte varer for blant annet industri, handel og service, bygg og anlegg samt privatpersoner. Behovet for innleie innenfor lager-, logistikk- og transportnæringen knytter seg primært til lagermedarbeidere, men også i noen grad til andre yrker i næringen som truckførere og sjåfører.

I 2023 sto lager-, logistikk- og transportsegmentet for 12 prosent av alle fakturerte timer blant NHO Service og Handel sine bemanningsforetak, som tilsvarer 2 911 årsverk. Segmentet omsatte for 2,4 milliarder i 2022 via utleiebedrifter, som tilsvarer en gjennomsnittlig årlig vekst på 7 prosent siden 2009. Mellom 2022 og 2023 falt omsetningen i segmentet med 19 prosent.

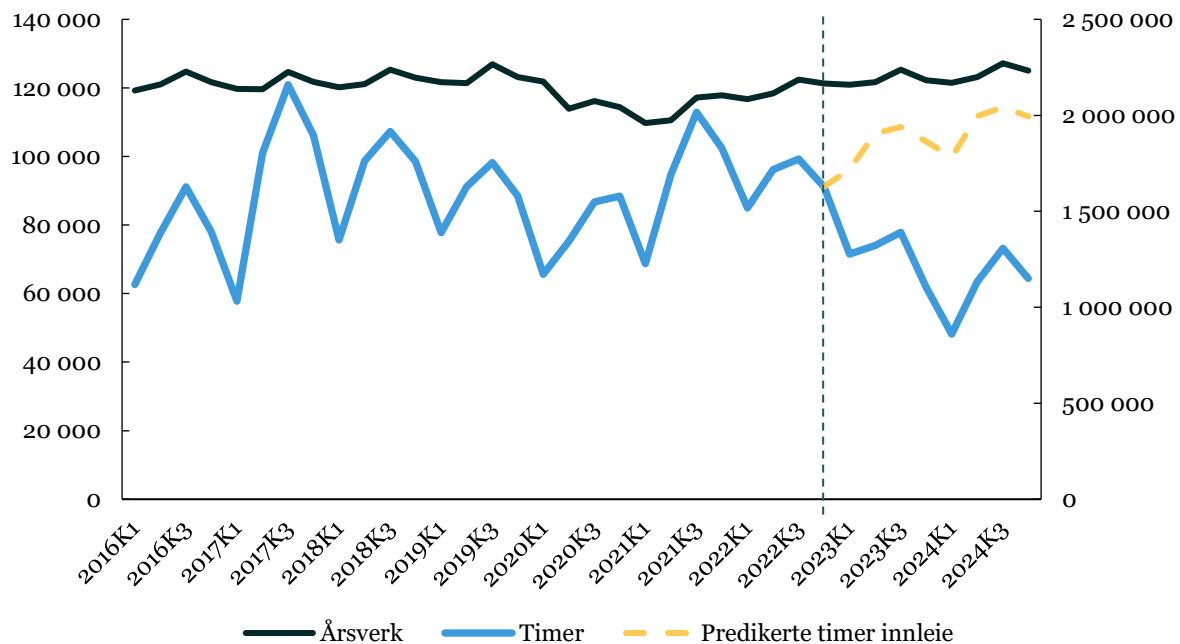
Store svingninger i vareleveranser fører til midlertidige behov for arbeidskraft. På våren kommer det for eksempel store lass med sykler som skal pakkes og videresendes, rundt Black Friday er det spesielt høye varetrykk, og før jul skal mengder av julepynt ut i butikkene. Dette gjør at næringen står overfor korte perioder gjennom året hvor det er et ekstra arbeidskraftsbehov, spesielt etter lagerarbeidere på terminaler. Ikke alle periodene med økte vareleveranser er forutsigbare, noe som øker behovet for fleksibel arbeidskraft.

6.2 Effekter i lager-, logistikk- og transportnæringen

Gjennom å analysere data over tid for nærings- og segmentaktivitet får vi innsikt i hvordan disse henger sammen, både før og etter reguleringen. Figur 6-1 viser kvartalsvis utvikling for årsverk i lager-, logistikk- og transportnæringen, fakturerte timer i lager-, logistikk- og transportsegmentet, samt en prediksjon på hvordan utviklingen i segmentets fakturerte timer ville vært basert på observasjoner før 2023. Denne prediksjonen gir et bilde av hva vi kunne forvente dersom segmentets vekst hadde fortsatt i samme takt, uten påvirkning fra regelverksendringen.

⁴⁶ Basert på SSB sin kategorisering av transport og lagring, som omfatter næringskoder 49-53

Figur 6-1: Kvartalsvis utvikling i årsverk i lager-, logistikk- og transportnæringen (venstre akse) og faktiske og predikerte fakturerte timer i lager-, logistikk- og transportsegmentet (høyre akse). Kilde: NHO Service og Handel og SSB tabell 11654



Lager-, logistikk- og transportnæringen har hatt et stabilt antall årsverk gjennom året mellom 2016 og 2024, foruten en nedgang under pandemien. En stor del av nedgangen her skyldes blant annet permitteringer innenfor passasjertransporten, som fly, båt og buss. Utleiesegmentet har ligget på jevne nivåer årlig gjennom perioden i takt med næringens utvikling, foruten et fall etter regelverksendringen i 2023. Noe av grunnen til at vi ikke observerer det samme pandemifallet for utleie som for antall årsverk i næringen er blant annet at flyselskaper ofte har egneide bemanningsforetak som faller utenfor vår statistikk fra NHO Service og Handel. Vi antar at vi hadde sett et større fall for innleide timer hvis disse selskapene hadde vært inkludert i våre data. En annen årsak er at næringen opplevde stor oppgang i netthandel og varehandel under pandemien, som bidro til å øke aktiviteten i deler av næringen.

Basert på våre beregninger ville volumet av fakturerte timer økt i fravær av reguleringen. Dette begrunnes av at aktiviteten i næringen og segmentet har fulgt hverandre relativt tett gjennom perioden, som gjør at vi ville forventet at dette fortsatte. Det predikerte nivået ligger derfor langt høyere enn realiserte nivået på timer, som tyder på at innleienivåene i lager-, logistikk- og transportnæringen har blitt påvirket av reguleringen.

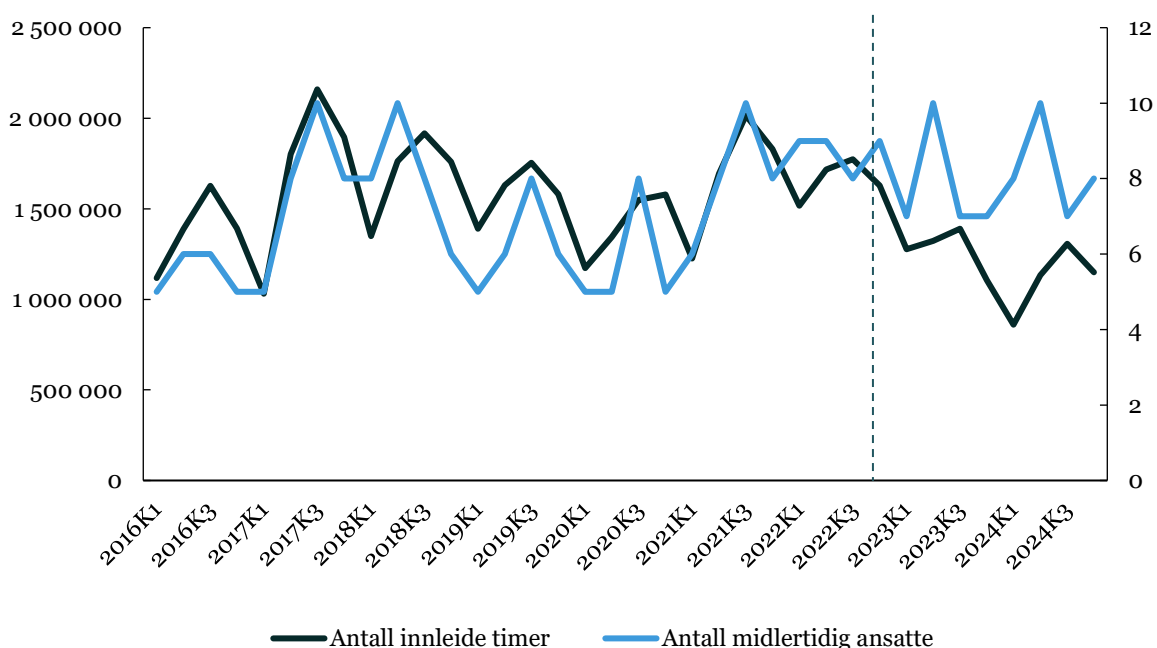
6.3 Lager- logistikk- og transportbransjens tilpasning

Vårt inntrykk fra intervjuere er at aktørene i lager- logistikk og transportbransjen har tilpasset seg reguleringen uten store problemer, men med litt ulike tilnærminger. Variasjoner i tariffdekning gjør at bedrifter har valgt forskjellige metoder i hvordan de dekker midlertidige arbeidskraftsbehov. Aktører som har tariffavtale har hatt mulighet til å danne lokale avtaler om innleie, mens andre har gått over til arbeidsformidlingstjenester fra bemanningsbransjen (altså rekruttering av midlertidig ansatte via bemanningsforetak og andre formidlere). Generelt virker det som en kombinasjon av disse ofte finner sted hos samme aktør.

Det er oftere dannet tariffavtaler ved større lagerterminaler, som legger til rette for inngåelse av lokale avtaler om innleie i samarbeid med tillitsvalgte. Samtidig virker det som tariffdekningen i næringen er varierende. Noen aktører har eksempelvis tariffavtaler og lokale avtaler i noen av sine terminaler, men ikke i alle. Dette kan føre til at tilpasningene innad i bedriften varierer, og man får en kombinasjon av innleie og andre måter å løse arbeidskraftbehovet på.

Antall midlertidige ansatte i lager-, logistikk- og transportnæringen virker å være uendret etter regelverksendringen. Figur 6-2 viser utviklingen i antall innleide timer i lager-, logistikk- og transportsegmentet og antall midlertidige ansatte i lager-, logistikk- og transportnæringen.⁴⁷

Figur 6-2: Kvartalsvis utvikling i fakturerte timer i transport- og logistikknæringen (venstre akse) og antall midlertidig ansatte i 1000 personer (høyre akse). Kilde: NHO Service og Handel og SSB tabell 07205



Antall innleide timer fra bemanningsbransjen og antallet midlertidige ansatte samvarierte tett før regelverksendringen. I 2021 begynte antall innleide timer å falle, mens det var en økning i antall midlertidige ansatte. I etterkant av reguleringen er bruken av midlertidige ansatte mye mer sesongpreget enn i 2022. Justert for de store sesongvariasjonene er det ingen markant endring i totalt antall midlertidige ansatte etter regelverksendringen, selv om vi ser en nedgang i antall innleide timer. Dette tyder på at regelverksendringen ikke har ført til en økning i antall midlertidige ansatte. Samtidig kan det være andre faktorer som påvirker antallet midlertidig ansatte, for eksempel at bedriftene har økt grunnbemanningen.

Gjennom vår analyse har vi fått inntrykk av at arbeidsformidlingstjenester er benyttet som en tilpasningsform, uten at vi har belegg for å si at dette er en systematisk tilpasning i næringen. Dette kan organiseres på en måte der arbeidsgiver har tilgang til en pool med arbeidskraft hos bemanningsforetaket via rammeavtaler. I tilfeller hvor disse personene er fast ansatt i bemanningsforetaket, blir de permittert for å bli ansatt midlertidig hos innleier. For innleier løser dette

⁴⁷ SSBs statistikk over midlertidige ansatte (AKU) har et trendbrudd mellom 2020 og 2021, som gjør at sammenligning av datapunkter fra etter 2021 og før 2020 må tolkes med et forbehold om sammenlignbarhet. Vi har ikke et inntrykk av at trendbruddet utgjør vesentlige utslag.

mange av de samme behovene. Samtidig er det noen sentrale forskjeller juridisk og praktisk, blant annet at «innleier» får arbeidsgiveransvar og økte transaksjonskostnader. Arbeidsforholdet blir knyttet med hjelp av bemanningsforetaket, men blir isteden etablert direkte mellom innleiebedriften og den ansatte, og ikke mellom innleie- og utleiebedrift.

I hvilken grad lagerarbeid kan organiseres som entreprise, vil sannsynligvis variere med karakteristikk ved innleie. I tilfeller med større og mer komplekse og integrerte lagersystemer, vil det være mer krevende å avgrense en entrepriseløsning, og det vil i stor grad være snakk om å integrere arbeidskraft inn i innleiers systemer og arbeidsledelse. For mindre, enklere og mer avgrensede lagersystemer vil det sannsynligvis være større adgang til entrepriseleveranser.

Ettersom behovet for midlertidig arbeidskraft i lager-, logistikk- og transportbransjen primært knytter seg til lagerarbeid, er entreprise en mindre naturlig tilpasning. Andre tilpasningsformer foruten innleie, arbeidsformidlingstjenester via bemanningsforetak og entreprise er å ha ansatte tilkallingsvikarer i nullprosentstillinger. Denne typen praksis virker å være mer fremtredende i distriktene.

Selv om det virker som at næringen har klart å tilpasse seg reguleringen, har det bidratt til en betydelig kostnads- og administrasjonsjobb for arbeidsgiver. For det første hemmer reguleringen muligheten til å treffe med rett mengde bemanning på riktig tid der innleie ikke er mulig. Arbeidsformidling av midlertidige stillinger via bemanningsforetak tar lenger tid å få på plass enn innleie, i tillegg til at det tilbys mindre fleksibilitet. Innleieforhold gjør det mulig å justere antall timer på en jevnligere basis, noe som ikke lar seg gjøre like enkelt ved midlertidige ansettelser. For det andre bidrar reguleringen til at aktørene i næringen ofte må bruke mere interne ressurser på å planlegge og administrere bemanningen når behovet for arbeidskraft svinger.

Totalt sett virker det som at næringen klarer å løse sine midlertidige bemanningsbehov i etterkant av reguleringen. Samtidig har det blitt vanskeligere og mer tidkrevende å matche rett mengde bemanning til rett tid, som medfører ekstra kostnader for arbeidsgiver. Imidlertid ser vi ingen tydelige tegn til at midlertidige ansatte har økt, selv om antall innleietimer har falt. Det tyder heller ikke på at reguleringen har ført til at antall faste ansatte har økt i særlig stor grad. Allikevel bør det påpekes at årsverk i næringen også fanger opp andre yrkesgrupper som typisk ikke benytter seg av bemanningsforetakene hos NHO, eksempelvis lufttransport. Dette gjør det vanskelig å konkludere med at næringen ikke har tilpasset seg gjennom å øke antall ansatte. Derimot har aktørene funnet andre metoder for å dekke midlertidige arbeidskraftsbehov der innleie ikke lar seg gjennomføre.

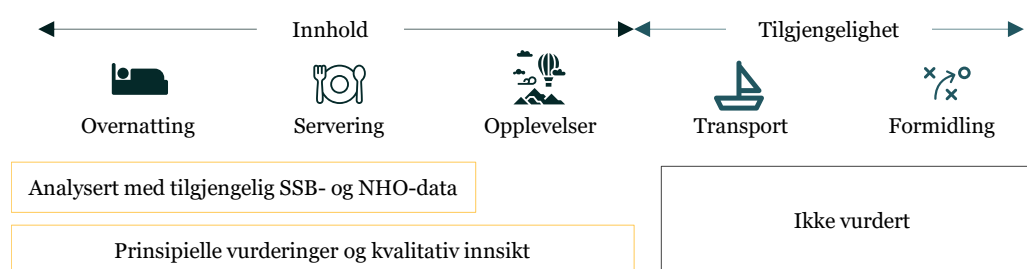
7 Effekter og tilpasning i reiselivsnæringen

Reiselivsnæringens bruk av innleie har blitt redusert som følge av regelverksendringen, men næringen har som helhet klart å tilpasse seg endringen. Reiselivsnæringen benytter seg av innleie på grunn av store sesongvariasjoner i aktivitetene og utfordringer med rekruttering i distriktene. Regelverksendringen har resultert i en reduksjon av innleie, og det er ikke lenger like store sesongsvingninger i bruken av innleid arbeidskraft fra bemanningsforetakene. Adgangen til arrangementsunntaket utgjør et sentralt element i å fortsette med innleie. Store bedrifter har tilpasset seg regelverksendringen gjennom lokale avtaler, noe som har ført til en konkurransevidning til fordel for disse. Det er mindre klart hvordan mindre bedrifter har tilpasset seg regelverksendringen, men vårt informasjonsgrunnlag tyder på at enkelte har brukt arbeidsformidlingstjenester (rekruttering av midlertidig ansatte via bemanningsforetak) og økt antallet midlertidige ansatte via egen rekruttering.

7.1 Karakteristikk ved reiselivsnæringen og deres behov for midlertidig arbeidskraft

Reiselivsnæringen består av en bredde av større og mindre aktører som utvikler, formidler og tilrettelegger for opplevelser, overnatting og mat. Det er fem bransjer som utgjør det vi i Menon vanligvis definerer som reiselivsnæringen: overnatting, servering, opplevelser, transport og formidling. Reiselivsnæringen kan også deles inn i innholds- og tilgjengelighetsbransjer. Innholdsbransjene handler om å skape et godt reiselivsprodukt lokalt, mens tilgjengelighetsbransjene legger til rette for å frakte turistene dit de skal, og organisere tilbudet.⁴⁸ I denne analysen fokuserer vi på innholdsbransjene. Vi gjengir en del data som i tillegg spisser seg inn på overnatting og servering (SSB og NHO Service og Handel), men gjør også vurderinger av tilpasninger i næringen som er generaliserbare til opplevelsesbransjen. Hvilke deler av reiselivsnæringen vi omtaler, og hvilket datagrunnlag vi benytter, er illustrert i figuren under.

Figur 7-1: Datagrunnlag og scope for vurdering av reiselivsnæringen



Vi benytter i denne rapporten begrepene overnattings- og serveringsbransjen og HORECA om hverandre. Reiselivsnæringen er preget av sesongvariasjoner, og noen bedrifter driver virksomhet kun i deler av året. I 2023 er det registrert omtrent 80 000 årsverk i overnattings- og serveringsbransjen.⁴⁹ Innenfor overnatting og servering er det behov for kompetanse som ikke krever formell erfaring, som eksempelvis servitører, samt spesialisert kompetanse som kokker.

I 2023 sto HORECA-segmentet for to prosent av alle fakturerte timer fra bemanningsforetakene til NHO Service og Handel, som er relativt få sammenlignet med øvrige segmenter. Dette tilsvarte 737

⁴⁸ Les mer om reiselivsnæringens bransjer i blant annet Menons prognoser for norsk reiseliv mot 2030. Tilgjengelig [her](#).

⁴⁹ Basert på SSB sin kategorisering av overnatting og servering, som omfatter næringskoder 55-56

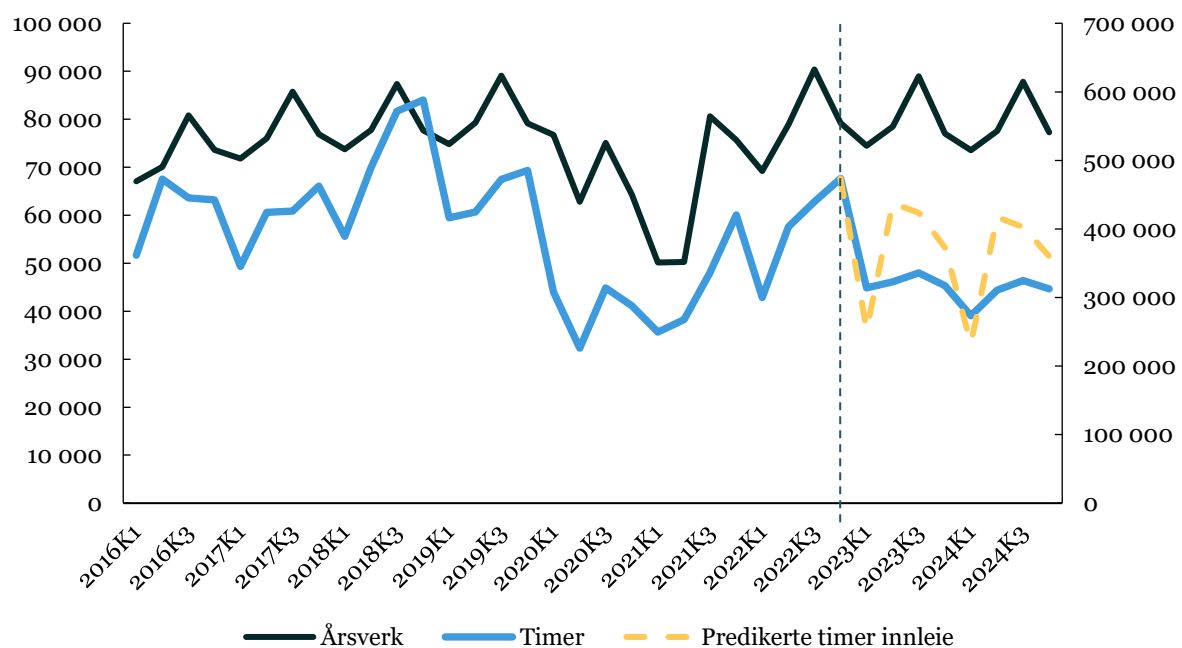
årsverk. Mellom 2009 og 2022 vokste omsetningen i utleiebransjen tilknyttet HORECA-segmentet i snitt 1 prosent årlig, og omsatte i 2022 for 552 000 millioner. HORECA har hatt en relativt lav vekst sammenlignet med bemanningsbransjen totalt, som hadde en gjennomsnittlig årlig omsetningsvekst på drøyt 6 prosent i samme periode. I 2023 falt omsetningen i HORECA-segmentet med 18 prosent.

Sesongvariasjoner i reiselivsnæringen skaper bemanningsutfordringer deler av året, ettersom majoriteten av arbeidssøkere ønsker seg heltidsjobb. Hoteller og restauranter har ofte en kjernestab med fulltidsansatte, deltidsansatte, og supplerer arbeidskraftbehovet i høysesong ved bruk av innleie.

7.2 Effekter i overnattings- og serveringsbransjen

Ved å se på data for overnattings- og serveringsbransjen og HORECA-segmentet over tid, kan vi se hvordan de utvikler seg før og etter reguleringen. Figur 7-2 viser kvartalsvis utvikling for årsverk i reiselivsnæringen, fakturerte timer i HORECA-segmentet samt en prediksjon på hvordan utviklingen i segmentets fakturerte timer ville vært basert på observasjoner før 2023. Prediksjonen er et estimat for utviklingen i fakturerte timer hvis segmentet fortsatte å utvikle seg i samme takt med næringen som før regelverksendringen. Metoden er forklart i kapittel 3.3.

Figur 7-2: Kvartalsvis utvikling i årsverk i HORECA-næringen (venstre akse) og faktiske og predikerte fakturerte timer i HORECA-segmentet (høyre akse). Kilde: NHO Service og Handel og SSB tabell 11654



Vår analyse tilsier at regelverksendringen har bidratt til å redusere antall fakturerte innleietimer i HORECA-segmentet. Aktiviteten i reiselivsnæringen er sterkt sesongpreget, og fakturerte innleietimer følger årsverk i næringen tett mellom 2016 og 2023. Reiselivet ble sterkt preget av pandemien, og vi observerer et fall i 2020 både for næringen og utleiesegmentet. Ved inntreden av nye bemanningsregler i 2023 vokser gapet mellom årsverk i næringen og innleietimer. Relativt til før regelverksendringene leies det inn færre personer. Nivåene i innleietimer i 2023 og 2024 er nesten på samme nivå som under pandemien, mens årsverk i næringen ligger på omtrent samme nivå som før pandemien.

Basert på våre beregninger forventet vi i sum å se høyere nivåer av fakturerte timer enn de faktiske nivåene. I tillegg ville vi forventet å se sterkere sesongvariasjoner i innleietimer i fravær av

regelverksendringen. Disse sesongvariasjonene har flatet ut i etterkant av reguleringen, særlig ved at antallet timer i høysesongen har falt.

7.3 Reiselivsnæringens tilpasning

Reiselivsnæringens bruk av innleie har blitt redusert som følge av regelverksendringen. Bruken av innleie har falt etter regelverksendringene, og vi ser ikke lenger de samme kraftige sesongutslagene i innleide timer som før regelverksendringen. Tross dette har vi gjennom intervjuer fått et inntrykk av at reiselivsnæringens aktivitet på overordnet nivå er relativt upåvirket av regelverksendringene. Vi ser jevnt over ingen markante fall i aktivitet i reiselivsnæringen i etterkant av reguleringen.⁵⁰ Reiselivsnæringen er en av de næringene med lavest organiseringsgrad,⁵¹ og dermed har få aktører benyttet seg av lokale avtaler om innleie. I stedet har aktørene benyttet seg av ulike løsninger, herunder arrangementsunntak (forklares nedenfor), flere midlertidige ansatte og andre løsninger for å opprettholde sin aktivitet.⁵²

Det er mindre tydelig hvordan aktører innen reiselivsnæringen løser bemanningsproblemer enn før regelverksendringen. Markedet for utleie innen reiselivsnæringen er fragmentert både på utleie- og innleiesiden. Reiselivsnæringen består av mange små aktører spredt geografisk, og tilbydere av arbeidskraft kan være store og små bemanningsforetak. Dette gjør det vanskelig å kartlegge hvordan næringen har tilpasset seg, og hvilke effekter det har.

På enkelte områder er opphevingen av adgangen til innleie «når arbeidet er av midlertidig karakter» utsatt inntil videre. Dette gjelder for innleie til avløsning i jordbruksforetak og innleie til kortvarig arrangement.⁵³ Arrangementsvirksomhet er tett knyttet til store deler av reiselivsnæringen, og adgangen til unntaket har blitt benyttet aktivt. Samtidig er det påpekt at definisjonen av «kortvarig arrangement», hvilke oppgaver som innebefattes og hvilke aktører som har adgang til unntaket er utydelig, både i hvem den er ment for og hvordan det skal tolkes. I skrivende stund gjennomfører Menon en kartlegging av tilknytningsformer og oppgaveorganisering i arrangementsbransjen på oppdrag for Arbeids- og inkluderingsdepartementet blant annet med formål å belyse hensiktsmessig avgrensning og regulering. Problemstillingene vil derfor belyses grundig som en del av dette arbeidet. Basert på arbeidet i denne rapporten på vegne av NHO Service og Handel er vårt inntrykk at arrangementsunntaket har blitt benyttet aktivt av deler av reiselivsnæringen der de ser behov i aktiviteter som innebefatter arrangementsvirksomhet. Fallet vi ser i innleie i overnattings- og serveringsbransjen, jfr. Figur 7-2, tyder imidlertid på at andre tilpasninger enn bruk av arrangementsunntaket for innleie også virker å ha tatt sted.

Noen bedrifter har kunnet fortsette med innleie som før gjennom lokale avtaler. NHO Reiseliv anslår imidlertid at i underkant av seks prosent av overnattings- og serveringsbransjen er bundet av slik tariffavtale loven krever for å kunne inngå skriftlig avtale om innleie med tillitsvalgt, dvs. at den må være inngått mellom parter med innstillingsrett etter arbeidstvistloven. Veldig få bedrifter i overnattings- og serveringsbransjen har således mulighet til å etablere en lokal avtale om innleie, men de som har muligheten, virker å ha benyttet seg av den.

Andre aktører har til dels benyttet seg av andre løsninger for å tilpasse seg regelverksendringen. For eksempel ser det ut til en del aktører har tatt i bruk bemanningsforetak som

⁵⁰ Se blant annet Menons analyser av norske reiselivsdestinasjoner. Tilgjengelig [her](#).

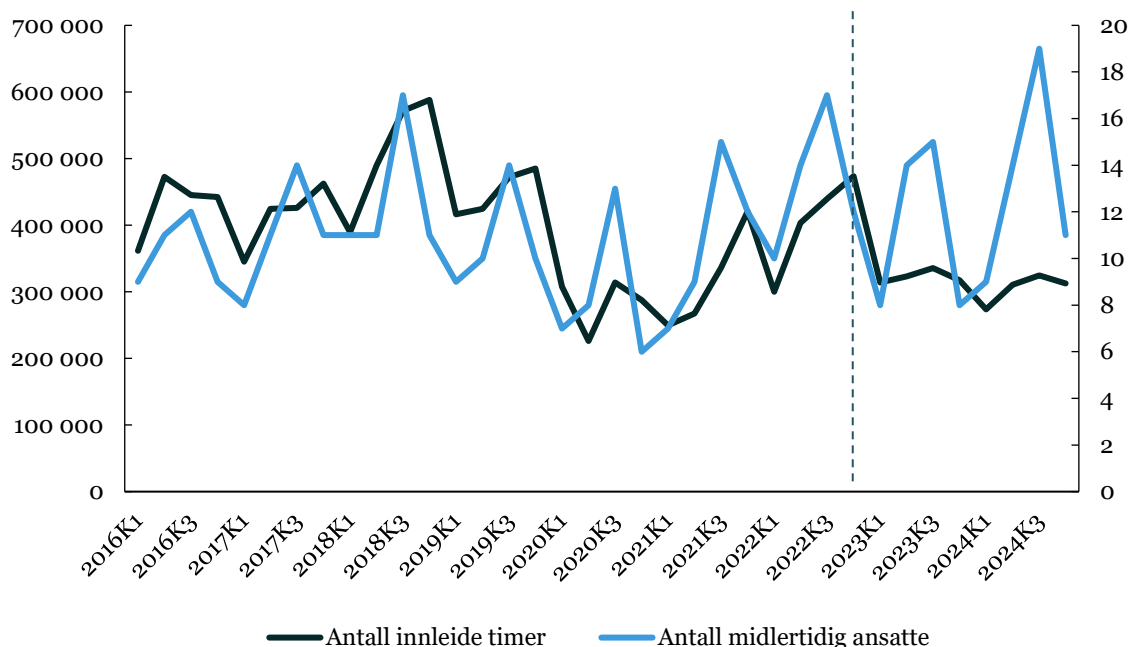
⁵¹ Fafo (2024) Organisasjonsgrader, tariffavtaledekning og arbeidskonflikter 2022. *Fafo-notat 2024:05*. Tilgjengelig [her](#).

⁵² Ved innstramming av reglene for innleie av arbeidskraft ble det gitt unntak i enkelte tilfeller, blant annet til innleie til kortvarige arrangementer. Dette unntaket kan benyttes av bedrifter innen HORECA. Mer informasjon om regelverksendringen er tilgjengelig [her](#).

⁵³ Arbeids- og inkluderingsdepartementet (2024). *Veileder – Innleie av arbeidskraft*. Tilgjengelig [her](#).

arbeidsformidlingstjenester til å rekruttere midlertidige ansatte, uten at den praktiske oppgaveløsningen er endret. Dette er understøttet av utviklingen i midlertidige ansatte i reiselivsnæringen, som har vist en økning i antall midlertidige ansatte. Figur 7-3 viser utviklingen i antall innleide timer og antall midlertidige ansatte i HORECA-segmentet.⁵⁴

Figur 7-3: Kvartalsvis utvikling i fakturerte timer i HORECA-segmentet (venstre akse) og antall midlertidig ansatte i 1000 personer (høyre akse). Kilde: NHO Service og Handel og SSB tabell 07205



Det har vært en relativt sterk økning i midlertidig ansatte etter regelverksendringen. Før regelverksendringen var det en sterk samvariasjon mellom antall innleide timer og antall midlertidige ansatte, med sterke sesongutslag i begge. Selv om det er markant mindre sesongutslag i antall innleide timer etter regelverksendringen, er det fortsatt store sesongutslag i antall midlertidige ansatte. Antall midlertidige ansatte var på sitt høyeste siden 2016 i tredje kvartal 2024, med 19 000 ansatte. Dette indikerer at begrensningen av muligheten for innleie har ført til en økning i bruken av midlertidige ansatte i reiselivsnæringen. Dette er ikke i tråd med hensikten med reguleringen, som har som mål å øke antallet *faste* direkteansettelser.

Reformen kan skape konkurransevriddninger i reiselivsnæringen. Store aktører har kunnet danne lokale avtaler og fortsette med innleie som før regelverksendringen. De har i mindre grad måttet tilpasse seg, noe som har vært ressurskrevende i noen tilfeller. Dette kan ha skapt konkurransevriddninger til fordel for store aktører. I tillegg har noen bedrifter kunnet/valgt å benytte seg av arrangementsunntaket, uten at det virker å være tydelig systematikk i hvem som kan eller skal kunne benytte seg av unntaket. Hvis dette er fremtredende, kan det også ha gjort det vanskeligere for bedrifter uten mulighet til å benytte seg av arrangementsunntaket å konkurrere.

⁵⁴ SSBs statistikk over midlertidige ansatte (AKU) har et trendbrudd mellom 2020 og 2021, som gjør at sammenligning av datapunkter fra etter 2021 og før 2020 må tolkes med et forbehold om sammenlignbarhet. Vi har ikke et inntrykk av at trendbruddet utgjør vesentlige utslag.

8 Utvikling og status i helse og omsorg

Helse- og omsorgssektoren er unntatt innstrammingene som trådte i kraft 1. april 2023. Således er det liten grunn til å forvente at de effekter og tilpasninger vi har identifisert i andre næringer også har funnet sted innenfor helse og omsorg. Dersom helse- og omsorgssektoren og helsepersonell ble regulert på lik linje som øvrige næringer og sektorer, uten adgang til innleie for å dekke midlertidige behov for bemanning, ville vi forventet flere tilpasninger som i varierende grad er i tråd med reguleringens intensjon. Ettersom behovene til helse- og omsorgssektoren er av midlertidig og uforutsigbar art, vil behovet for fleksibel og midlertidig arbeidskraft bestå. Gitt den høye graden av organisering i helse- og omsorgssektoren på arbeidsgiver- og arbeidstakersiden, ville vi forventet bruk av lokale avtaler for å få unntak fra reguleringen. Vi ville også forventet høyere andeler midlertidige ansettelser og bruk av rekruttering av midlertidig ansatte via bemanningsforetak, som ville økt rekrutterings- og transaksjonskostnader for arbeidsgivere og arbeidstakere.

Om unntaket for helsepersonell

For å sikre forsvarlig drift i helse- og omsorgstjenester er det lov å leie inn helsepersonell fra bemanningsforetak. Lovlig innleie forutsetter at bemanningsbehovet er midlertidig. Behovet er midlertidig for eksempel ved uforutsette arbeidstopper eller generelle sesongsvingninger. Således her helse- og omsorgssektoren unntatt innstrammingene som trådte i kraft 1. april 2023. Vi forventer således lite effekter og tilpasninger sammenlignet med de berørte næringene og utleiesegmentene. Vi velger allikevel å analysere helse- og omsorgssektoren, samt gjøre vurderinger av hvordan vi ville forventet at sektoren ville blitt påvirket av og tilpasset seg tilsvarende innstramminger.

8.1 Karakteristikk ved helse og omsorg og deres behov for midlertidig arbeidskraft

Helse- og omsorgsnæringen står for et bredt spekter av landsdekkende tjenester til befolkningen. Offentlige myndigheter har hovedansvaret for helse- og omsorgstjenester, og ansvaret fordeles mellom staten og kommunene. Staten har ansvar for spesialhelsetjenesten, som omfatter blant annet sykehustjenester, ambulansetjenester og rusbehandling. Kommunene har ansvaret for primærhelsetjenester. Dette er helsetjenester som leveres i lokalsamfunnet som eksempelvis fastleger og pleie- og omsorgstjenester. Private aktører komplementerer helsetilbudet med et bredt utvalg av tjenester, og fungerer som et supplement til det offentlige tilbudet. I 2023 er det registrert omtrent 479 000 årsverk i næringen.⁵⁵ Helse- og omsorgsnæringen har behov for arbeidere med ulik spesialisert kompetanse, blant annet sykepleiere, spesialistsykepleiere, leger og hjelpepleiere. Selv om flesteparten av yrkene i helse- og omsorgsnæringen krever formell utdanning, finnes det også yrker uten krav om spesialisert kompetanse.

Helse- og omsorgssegmentet sto for 13 prosent av alle fakturerte timer og derav 3114 årsverk i utleiebransjen i 2023. I 2022 var omsetningen i bemanningsbransjen tilknyttet helse- og omsorg på 3,4 milliarder, som er en gjennomsnittlig årlig vekst på 10 prosent fra 2009. Mellom 2022 og 2023 vokste omsetningen i segmentet med ytterligere 23 prosent. Per 2023 sto helse og omsorg for størst andel av omsetningen i utleiebransjen.

Årsakene til arbeidsgivers behov for innleie forklares hovedsakelig med fire forhold:

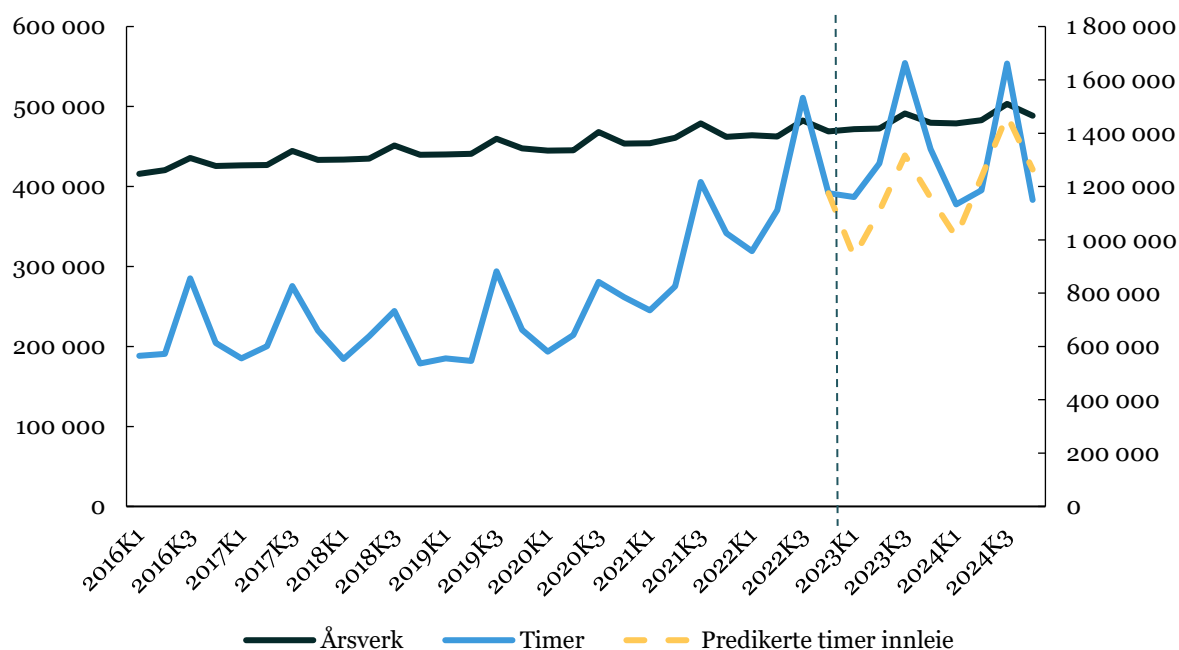
⁵⁵ Basert på SSB sin kategorisering av helse- og sosialtjenester, som omfatter næringskoder 86-88

- **Ferieavvikling:** Helse- og omsorgsnæringen har et stabilt behov for tjenester, men samtidig en forpliktelse til å sikre de ansattes lovfestede rett til ferie. Særlig om sommeren krever dette ekstra bemanning for å opprettholde driften uten å redusere kapasiteten. Innleie av personell i denne perioden gjør det mulig for fast ansatte å ta ferie uten at tjenestetilbudet svekkes.
- **Syke- og korttidsfravær og uforutsette hendelser:** Helse- og omsorgsnæringen har et høyere sykefravær enn gjennomsnittet, noe som skaper et behov for vikarer, særlig ved akutt fravær. I tillegg kan uforutsette hendelser, som pandemier eller plutselige økninger i pasientbehov, kreve ekstra bemanning. Innleie gir nødvendig fleksibilitet for å håndtere slike situasjoner uten risiko for overbemanning i normale perioder.
- **Tilgang på nødvendig kompetanse:** Mange helseaktører, særlig i distriktene, sliter med å rekruttere og beholde spesialisert kompetanse. Bemanningsbyråer kan bidra ved å tilby kvalifisert personell midlertidig eller bistå i rekruttering til faste stillinger. Uten mulighet for innleie risikerer enkelte sykehus og kommuner å stå uten kritisk kompetanse, spesielt innen spesialisthelsetjenesten.
- **Begrensninger i arbeidsmiljøloven knyttet til helge og nattarbeid:** Turnusarbeid i helsevesenet innebærer begrensninger på hvor mange natt- og helgevakter fastansatte kan ta. Dette fører ofte til lavere bemanning på disse vaktene, noe som øker sårbarheten for fravær. Innleie blir derfor en løsning for å sikre tilstrekkelig bemanning når belastningen er størst.

8.2 Utvikling i helse og omsorg

Data over tid lar oss se hvordan aktiviteten i helse- og omsorgssegmentet i bemanningsbransjen henger sammen med helse- og omsorgsnæringen, før og etter reguleringen. Figur 4-1 viser kvartalsvis utvikling for årsverk i helse- og omsorgsnæringen, fakturerte timer i helse og omsorg samt en prediksjon på hvordan utviklingen i segmentets fakturerte timer ville sett ut basert på trenden før 2023. Prediksjonen gir oss derfor en pekepinn på hva vi kunne forventet dersom segmentet hadde fortsatt å utvikle seg i samme takt med næringen som før regelendringen.

Figur 8-1: Kvartalsvis utvikling i helse- og omsorgsnæringen (venstre akse) og faktiske og predikerte fakturerte timer i helse- og omsorgssegmentet (høyre akse). Kilde: NHO Service og Handel og SSB tabell 11654



Årsverk i helse- og omsorgsnæringen opplevde en lav og stabil vekst mellom 2016 og 2024, mens antall fakturerte innleietimer har omtrent tredoblet seg i samme periode. Veksten i fakturerte innleietimer skjedde primært etter 2020, blant annet grunnet økt aktivitet under pandemien, og fortsatte også etter 2023. I 2024 har veksten avtatt, i takt med en normalisering etter covid og politiske signaler mot innleie som bemanningsbransjen oppfatter. Våre beregninger av hva som ville skjedd i fravær av reguleringen viser et noe lavere volum av fakturerte timer enn hva som faktisk ble fakturert. Helse- og omsorgsnæringen er unntatt regelen om forbud mot bruk av midlertidig innleie fra bemanningsbransjen. Dette gjør at vi i utgangspunktet ikke forventet noe fall i innleieaktiviteten etter 2022. Basert på historisk data, estimerer vi tvert imot noe lavere aktivitet enn det som har blitt realisert. Økningen i innleie kan se markant ut, og har tiltatt de siste årene siden 2020, men vi gjør oppmerksom på at aksene i figuren er i ulik skala og benevnning (årsverk kontra timer).

8.3 Status i helse og omsorg

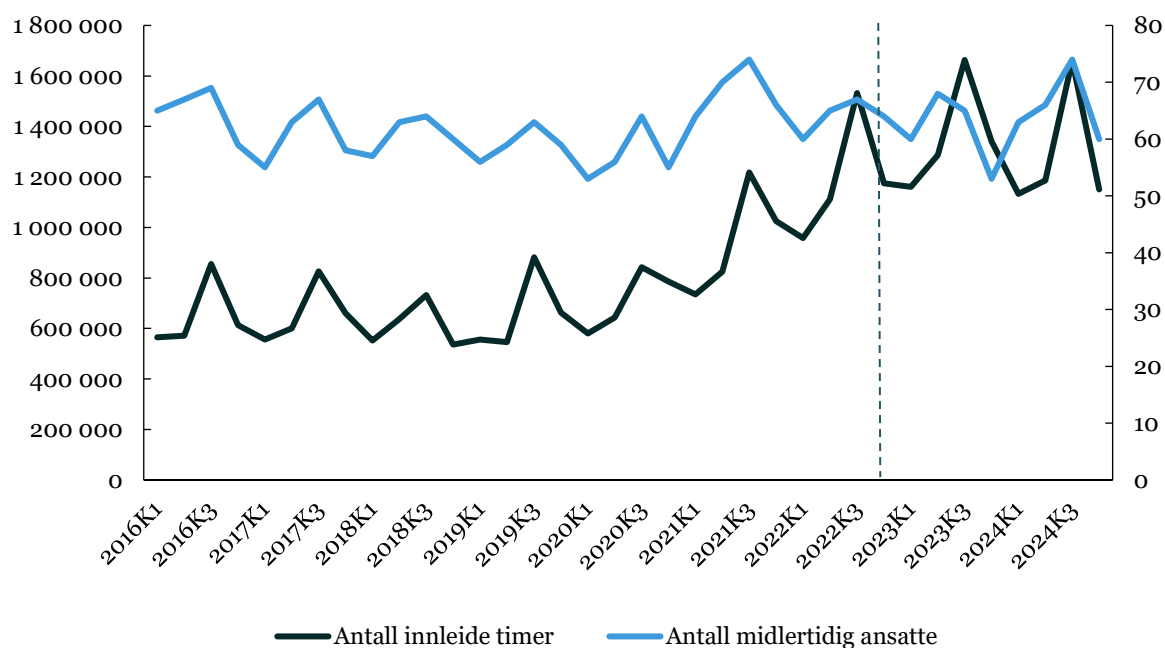
Helse- og omsorgsnæringen er unntatt regelen om forbud mot bruk av midlertidig innleie fra bemanningsbransjen, og vi kan følgelig ikke vurdere effekter og tilpasninger av den generelle innstrammingen. Det vi derimot kan si noe om, er de generelle utviklingene i bruk av arbeidskraft i helse- og omsorgssektoren og hvordan vi tror dette ville blitt påvirket dersom unntaket opphørte. Vi diskuterer i det følgende faste ansettelser, bruk av innleie og midlertidige ansettelser, deres utvikling og i hvilken grad de kompenserer for hverandre. Entreprenør vurderes å være mindre relevant, ettersom helsepersonell i all hovedsak inngår i virksomhetenes produksjon uten ansvar for selvstendige leveranser, og holdes utenfor diskusjonen.

Først og fremst ser vi fra Figur 8-1 en generell trend i at årsverk øker år for år, med noen sesongvariasjoner. Selv om figuren ser flat ut, er økningen markant i absolutte tall (om lag 53 000 årsverk over perioden), og en vesentlig andel av denne økningen legger vi til grunn at må være faste stillinger. Utleieårsverkene i vår populasjon utgjør om lag 3 000 årsverk, og det er omtrent 60 - 70 000 midlertidige stillinger i helse- og omsorgssektoren totalt. Dermed utgjør de midlertidige stillingene og innleie en lav andel av den totale arbeidskraften knyttet til helse og omsorg på totalt 490 000 årsverk.

Antall midlertidige ansatte i helse- og omsorgsnæringen er stort sett uendret fra 2016 til 2024. Figur 8-2 viser utviklingen i antall innleide timer og antall midlertidige ansatte i helse- og omsorgsnæringen.⁵⁶

⁵⁶ SSBs statistikk over midlertidige ansatte (AKU) har et trendbrudd mellom 2020 og 2021, som gjør at sammenligning av datapunkter fra etter 2021 og før 2020 må tolkes med et forbehold om sammenlignbarhet. Vi har ikke et inntrykk av at trendbruddet utgjør vesentlige utslag.

Figur 8-2: Kvartalsvis utvikling i fakturerte timer i helse- og omsorgsnæringen (venstre akse) og antall midlertidig ansatte i 1000 personer (høyre akse). Kilde: NHO Service og Handel og SSB tabell 07205



Utviklingen i midlertidige ansatte har fulgt svingningene i antall innleide timer tett fra 2016 til 2022. Imidlertid har det ikke vært samme stigning i antall midlertidige ansatte som i antall innleide timer fra 2020 til 2023. Etter 2022 følger endringene i antall midlertidige ansatte i mindre grad endringene i antall innleide timer. Nivået av antall midlertidige ansatte er uendret etter 2022 på rundt 63 000.

Samlet ser vi at majoriteten av arbeidskraft som inngår i helse- og omsorgssektoren er faste stillinger, samtidig som noe arbeidskraft må organiseres som midlertidig. Her virker innleie å være den foretrukne tilknytningsformen, indikert av en økende andel innleide timer og relativt konstant antall og andel midlertidig ansatte. Dersom unntaket for helsepersonell ville utgått, vurderer vi at det i liten grad ville ført til et stort volum av flere faste ansettelser (gitt den lave andelen midlertidige stillinger og innleieårsverk, sammenlignet med årsverk for øvrig). Helse og omsorg er blant sektorene i Norge med høyest organisasjonsgrad,⁵⁷ og ville sannsynligvis kunne etablere lokale avtaler for å dekke sitt behov. Dette kunne blitt oppnådd gjennom enighet mellom arbeidsgiver- og arbeidstakersiden tilsvarende det vi observerer i industrien. Alternativt ville vi antatt at midlertidige ansettelser kunne blitt brukt som en tilpasning, ev. tilrettelagt for gjennom arbeidsformidlingstjenester. I begge disse tilfellene vurderer vi at rekrutterings- og transaksjonskostnader ville økt sammenlignet med dagens situasjon.

⁵⁷ Fafo (2024) Organisasjonsgrader, tariffavtaledekning og arbeidskonflikter 2022. *Fafo-notat 2024:05*. Tilgjengelig [her](#).

9 Oppsummerende vurderinger

Gjennom dialog med sentrale aktører på arbeidsgiver- og arbeidstakersiden i norsk nærings- og arbeidsliv, intervjuer med forskere på tematikken og våre egne analyser, har vi vurdert regjeringens forslag til innstramminger i reglene om innleie fra bemanningsforetak som trådte i kraft den 1. april 2023. Vi har i vårt arbeid fokusert på enkelte næringer som historisk har hatt høy bruk av bemanningstjenester. Dette har gitt oss en erfarings- og kunnskapsbase som vi benytter for å gjengi et sett med overordnede vurderinger og refleksjoner knyttet til bemanningsbransjen og reguleringen av den.

Bemanningsbransjen er arbeidslivets respons på dilemmaet mellom hensyn til mobilitet og kontinuitet.

For å vurdere reguleringen av bemanningsbransjen, er det hensiktsmessig å ta et steg tilbake og adressere hva grunnlaget for bransjen er. På et prinsipielt nivå kan bemanningsbransjens forstås som en mekanisme utviklet over tid for å balansere behovene for mobilitet og kontinuitet i nærings- og arbeidslivet. Som et noe teoretisk utgangspunkt kunne man sett for seg et fullstendig uregulert arbeidsmarked, hvor arbeidsgivere og arbeidstakere fortløpende kan inngå og avslutte arbeidsforhold. Dette er i teorien veldig mobilt og fleksibelt, ettersom arbeidsgivere og arbeidstakere fortløpende og til enhver tid tilpasser seg gjeldende behov knyttet til kapasitet og kompetanse. Dette hensynet omtaler vi som *mobilitet*. Flere land er nærmere denne modellen enn det norske nærings- og arbeidslivet. Imidlertid medfører denne modellen kortsiktige og uforutsigbare tilpasninger og atferd mellom aktørene. For å sikre beskyttelse av arbeidstakere, men også insentiver til å investere i og videreutvikle kompetanse for arbeidsgiverne, og følgelig et mer sofistikert og produktivt næringsliv, er det behov for regulering. Dette hensynet omtaler vi som *kontinuitet*, som på flere måter går på bekostning av mobilitetshensynet. Det norske nærings- og arbeidslivet vekter således kontinuitet som hensyn høyt, relativt til andre land.

Det norske nærings- og arbeidslivets behov for fleksibilitet i arbeidskraft og kompetanse har lagt grunnlaget for at det har vokst frem en bemanningsbransje. Høysesonger, prosjektarbeid og anbud bidrar til at arbeidsgiver må håndtere svingende behov for ulike typer arbeidskraft og kompetanse. Tilgang til mobil arbeidskraft gjennom bemanningsbransjen bidrar til *matching*, *fleksibilitet* og *reduerte transaksjonskostnader* for innleiebedrifter med svingende behov. Ved å benytte seg av innleie kan bedrifter ivareta behovet for kontinuitet i grunnbemanningen og investere langsiktig i sine faste ansatte, samtidig som behovet for fleksibel arbeidskraft håndteres. Dette svarer i store trekk ut arbeidsgivernes behov, men kan ha negative konsekvenser for arbeidstakere, blant annet diskutert og vurdert av Fafo i deres litteraturstudie av tidligere forskning og kartlegginger om arbeidsvilkår for ansatte i bemanningsforetak.⁵⁸ Bemanningsbransjen i seg selv har samtidig fordeler for arbeidstakersiden, blant annet knyttet til å være en inngangsport til arbeidslivet, en mulighet for å utvikle kunnskap og erfaring på tvers av arbeidsplasser/oppdragsgivere, og en fleksibel arbeidsplass for de som ønsker det.

For å bøte på de potensielle negative konsekvensene i det norske arbeidsmarkedet, er det innført ulike reguleringer og virkemidler, herunder likebehandlingsprinsippet tatt inn i Arbeidsmiljøloven i 2013⁵⁹ og kravene ikraftsatt i 2019 om at arbeidstakere i bemanningsforetak som hovedregel skal ansettes fast.⁶⁰ Likebehandlingsprinsippet sikrer blant annet at innleide i en bedrift skal ha like rettigheter på

⁵⁸ Fafo (2024). *Arbeidsvilkår for ansatte i bemanningsbransjen – en litteraturstudie*. Tilgjengelig [her](#).

⁵⁹ Arbeidstilsynet. § 14-12 a. *Likebehandling av lønns- og arbeidsvilkår ved utleie fra bemanningsforetak*. Tilgjengelig [her](#).

⁶⁰ Arbeids- og inkluderingsdepartementet. *Endringer i arbeidsmiljøloven og allmenngjøringsloven mv. (håndheving av innleie- og likebehandlingsreglene og Arbeidstilsynets krav om opplysninger mv.) og samtykke til godkjenning av EØS-komiteens beslutning nr. 39/2020 om innlemmelse i EØS-avtalen av forordning (EU) 2016/1628*. Tilgjengelig [her](#).

lønn og arbeidsforhold som de som er fast ansatt. Bransjen har også selv jobbet med å sette fokus på bemanningsbedriftenes arbeidsgiveransvar, blant annet gjennom kvalitetsmerket Revidert Arbeidsgiver. Ordningen er obligatorisk for medlemmene i Bransjeforeningen Bemanning og Rekruttering ved NHO Service og Handel.⁶¹ Generelt utløser tilsyn fra Arbeidstilsynet hos bemanningsbedrifter færre reaksjoner enn næringslivet generelt.⁶²

Det er usikkert hvorvidt reguleringen har fungert etter sin intensjon, og vi finner ulike effekter som følge av reguleringen

Innstramming i adgangen til innleie fra bemanningsforetak hadde en prinsipiell intensjon om å redusere de negative konsekvensene for arbeidstakere i utleievirksomhet, ved å flytte dem over til faste direkteansettelser. Dette ble operasjonalisert gjennom et formål om å begrense aktivitet knyttet til innleid arbeidskraft og i stedet fremme faste ansettelser i produksjonsbedriftene.

Nedgangen i aktivitet i bemanningsbransjen er godt dokumentert gjennom NHO Service og Handel, SSB og Fafo sin data, og gjennom våre analyser sannsynliggjør vi at nedgangen til dels skyldes innstrammingene i muligheten til innleie. Hvorvidt og i hvilken grad denne nedgangen erstattes av *faste* direkteansettelser, er fremdeles usikkert. Vi finner imidlertid at *midlertidige* ansettelser har økt siden regelverksendringen trådte i kraft, en utvikling som NHO Service og Handel har vært kritiske til.⁶³ Hvorvidt de tidligere ansatte i bemanningsbransjen beveger seg til midlertidige eller faste ansettelser i produksjonsbedrifter, ev. ut av landet, er ikke entydig dokumentert. Fafo finner foreløpig at andelen arbeidere i byggyrker som går fra bemanningsforetak til produksjonsbedrifter over et år i liten grad har endret seg de siste årene (fra 22 til 25-28 prosent), mens den økte overgangen fra bemanningsbedrifter (fra 49 til 58-61 prosent) i større grad kan forklares av at de går ut av landet eller arbeidsstyrken. Elektrikere og rørleggere går i økt grad over til produksjonsbedrifter (fra 24 til 37-41 prosent), mens andelen faste ansettelser i produksjonsbedrifter virker å ha blitt redusert noe (fra 93 til 85 prosent). Dette tyder på at midlertidige ansettelser er en tilpasning som benyttes for elektrikere og rørleggere som yrkesgruppe. For arbeidstakere i industriyrker og øvrige yrkesgrupper Fafo har undersøkt, har overgangsratene vært forholdsvis stabile.⁶⁴ Vi viser her til det pågående arbeidet av Fafo, som følgeevaluerer virkningene av endringene, og ISF, som på oppdrag for NHO vil følge registerdata på ansatte og kunder hos et utvalg store bemanningsbyråer.

I den grad innstrammingene har ført til at faste ansatte i bemanningsforetak går over til midlertidige ansettelser, eksempelvis rekruttert og tilrettelagt gjennom bemanningsforetak, fungerer ikke reguleringen etter sin intensjon. Arbeidstakernes kostnader blir redusert ved fast ansettelse hos et bemanningsforetak, sammenlignet med flere midlertidige ansettelser der arbeidet skal utføres. En undersøkelse fra NHO Service og Handel viser at 58 prosent av de ansatte i bemanningsbransjen jobber heltid, og 45 prosent har bemanningsforetaket som sin hovedarbeidsgiver.⁶⁵ Endringer i kontraktspraksis for bemanningsbransjen i 2019 har også bidratt til at ansatte i bemanningsbransjen i mindre grad skifter mellom bemanningsforetak, noe som ytterligere har redusert transaksjonskostnadene for arbeidstakerne.

⁶¹ Revidert Arbeidsgiver er omtalt blant annet i NHO Service og Handel (2025) Ansatt i bemanningsbransjen – medarbeiderundersøkelser 2024/25.

⁶² Se Arbeidstilsynets tilsynsstatistikk [her](#). I 2024 utløste 44 prosent av tilsyn i bemanningsbedrifter reaksjon, sammenlignet med et totalt gjennomsnitt på 62 prosent i norsk næringsliv.

⁶³ NHO Service og Handel (2024). *Innstramningene i innleie virker stikk i strid med regjeringens målsetting*. Tilgjengelig [her](#).

⁶⁴ Fafo og Samfunnsøkonomisk Analyse (2024). *Virkninger av innstramninger i innleieregelverket - Delrapportering desember 2024*. Tilgjengelig [her](#).

⁶⁵ NHO Service og Handel (2025) Ansatt i bemanningsbransjen – medarbeiderundersøkelser 2024/25.

Næringene (innleiebedrifter) virker å være mindre påvirket enn de fryktet i forkant av innstrammingene

Uavhengig av reguleringens intensjon har vi vurdert effekter av reguleringen på norsk nærings- og arbeidsliv. For næringene vi har undersøkt finner vi gjennomgående at det var større bekymringer på arbeidsgiversiden knyttet til innstrammingene i forkant av reguleringen (*ex ante*) enn i etterkant (*ex post*). I stor grad finner vi på arbeidsgiversiden at ting virker å ha «løst seg», og at bedriftene finner ulike løsninger for å dekke sine behov for midlertidige arbeidskraft. *Hvordan* bedriftene løser dette diskuterer vi videre nedenfor. På tvers av løsninger får vi indikasjoner på at administrasjons- og transaksjonskostnader har økt, altså at arbeidsgivere (og muligens arbeidstakere) må bruke mer tid og ressurser på å dekke inn virksomhetenes behov gjennom innleie, ansettelse, entreprise m.m. Hvordan arbeidstakersiden har blitt påvirket er svært usikkert, og mest sannsynlig mangefasettert, altså at ulike arbeidstakere har blitt påvirket ulikt. Vi viser her igjen til øvrige følgeevalueringer som vil belyse effekter på arbeidstakere i mer detalj enn vi har hatt anledning til i dette arbeidet.

Spesielt kan vi også nevne at bygg- og anleggsbransjen har hatt en vesentlig nedgangsperiode med lav aktivitet. Gitt den økonomiske situasjonen, har byggenæringen hatt tilstrekkelig med kapasitet i sum, og kunnet benytte seg av utleie mellom produksjonsbedrifter. I en annen situasjon med høyere aktivitet og et forbud mot innleie fra bemanningsforetak, ville vi sett for oss at ulike løsninger og tilpasninger ble tatt i bruk i større grad.

Mulighet for egne lokale avtaler om unntak fra innstrammingene (les: høy grad av tariffdekning) gir mindre effekt av reguleringen

Vi finner i denne studien at næringer med høy grad av tariffdekning, herunder i industrien og spesielt i verftsindustrien, i mindre grad blir påvirket av innstrammingene, ettersom de kan benytte seg av lokal avtale for å avtale unntak. For å kunne benytte seg av denne løsningen, er det i prinsippet tre vilkår som må være oppfylt:

- 1) Arbeidstakersiden må være organisert
- 2) Arbeidsgiver/innleiebedriften må være bundet av tariffavtale inngått med fagforening med innstillingsrett (dvs. fagforening som har minst 10 000 arbeidstakere som medlemmer)
- 3) Det må inngås en skriftlig lokal avtale om tidsbegrenset innleie med tillitsvalgte som til sammen representerer et flertall av den arbeidstakerkategori innleien gjelder.

Vi finner at de næringene som typisk har vilkår 1 og 2 tilfredsstilt og som tidligere har kjøpt bemanningstjenester i et betydelig omfang, benytter lokal avtale (vilkår 3) som en tilpasning til innstrammingene. Vi finner at enkelte virksomheter forsøker å inngå tariffavtale med hensikt å inngå avtale om unntak, samtidig som dette fordrer at arbeidstakersiden ønsker, og kan, organisere seg. Imidlertid er det krevende å innføre tariffavtale, og vi ser ikke en systematikk i at bedrifter får innført tariff (vilkår 2) for å etablere lokal avtale om unntak. Dette er i tråd med Fafos funn i at det ikke har vært sterk vekst i tariffbundne virksomheter.⁶⁶

Sammenlignet med en generell adgang til innleie for midlertidige behov, medfører lokale avtaler noe mer administrasjonskostnader, men også dialog mellom arbeidsgiver- og arbeidstakersiden om bemanning og vilkår. Det trekkes frem av enkelte at tillitsvalgte kan bruke innstrammingene og adgangen til lokal avtale om unntak i forhandlinger for å få frem krav og vilkår for de ansatte de representerer. Dette kan knytte seg til elementer som er i *tråd med intensjonen* bak innstrammingene, som krav til økt grunnbemanning (faste ansettelser) eller at bemanningsforetak som benyttes er bundet

⁶⁶ Fafos og Samfunnsøkonomisk Analyse (2024). *Virkninger av innstramninger i innleieregelverket - Delrapportering desember 2024*. Tilgjengelig [her](#).

av tariff. Imidlertid kan tillitsvalgte også ha insentiver til å forhandle på vegne av egne medlemmer, til en viss grad på bekostning av de innleide, som i prinsippet faller *utenfor innstrammingenes intensjon*. Dette kan for eksempel skje ved å stille krav til at de faste ansatte får tilgang på mer attraktive arbeidsoppgaver.

Næringer med mindre etablerte samarbeid mellom arbeidsgiver- og arbeidstakersiden finner mindre tydelige og entydige løsninger

Som illustrert i ovenstående poeng, finner næringene med etablerte rammer og tradisjon for samarbeid og dialog mellom arbeidsgiver- og arbeidstakersiden, relativt transparente løsninger, og reguleringen har vist seg å ikke ha store effekter. Næringer som er mer fragmenterte (flere små aktører, lavere organisasjonsgrad m.m.), på både arbeidsgiver- og arbeidstakersiden, og som følgelig har mindre etablerte rammer for organisering, dialog og samarbeid, virker å løse sine bemanningsbehov på flere ulike måter, uten entydige og systematiske mønstre.

I næringer som er fragmenterte og som har mindre rammer og tradisjon for dialog og samarbeid mellom arbeidsgiver- og arbeidstakersiden, vurderer vi at det er større risiko for at tilpasninger ikke er i tråd med reguleringens intensjon. Videre er det mer krevende å teste og følge opp dette spørsmålet, nettopp fordi både arbeidsgiver- og arbeidstakersiden er svært heterogen.

Unntak (i mange arter og i uklart omfang), bidrar til utydelige løsninger og mulige konkurransevridninger som ikke er i tråd med intensjon bak reguleringen

Reguleringsendringen hadde som intensjon å styrke arbeidstakers tilgang til faste ansettelser ved å fjerne bedriftenes mulighet for innleie når arbeidet er av midlertidig karakter. Det har imidlertid vist seg å være behov for unntak fra innstrammingen, av ulike årsaker. Disse unntakene kan knytte seg til tilfeller hvor arbeidsgiver og arbeidstaker enes om behovet (*avtale om innleie*), forsvarlig drift av kritiske funksjoner (*helse- og omsorgstjenester*), dersom virksomheten ikke besitter kompetansen som trengs (*spesialkompetanse innen rådgivnings- og konsulenttjenester*), som følge av høy uforutsigbarhet og kortvarighet (*kortvarig arrangement*) eller andre årsaker (*avløsning i jordbruket*). Disse unntakene kan alle være godt begrunnet, men er av ganske ulik karakter og er gjeldende for mange ulike næringer/sektorer.

Vår vurdering er at unntakene er av vesentlig størrelse, og er mer eller mindre treffsikre. For eksempel kan det være krevende å avgrense arrangementsvirksomhet, samt rådgivnings- og konsulenttjenester, som har ført til videre utredningsbehov for akkurat disse.⁶⁷ Videre vurderer vi at unntakene kan gjøre at reguleringen som helhet blir mindre virkningsfull, samtidig som det kan føre til utilsiktede annenhåndseffekter. I reiselivsnæringen, eksempelvis, kan adgangen til innleie for store virksomheter (gjennom avtale) eller virksomheter som kan definere seg inn som arrangementsvirksomhet, være konkurransevridende mot mindre virksomheter som ikke får adgang til innleie.

Basert på arbeidet med denne rapporten og dialog med informanter på arbeidsgiver- og arbeidstakersiden, stiller vi spørsmål om det er mulig å oppnå reguleringens intensjon med mer treffsikre virkemidler, uten at det går på akkord med næringslivets behov for mobilitet i arbeidskraft. Arbeidstakersiden kan styrkes i både toparts- og trepartsforhold, som illustrert gjennom kravene til bemanningsforetak innført i 2019,⁶⁸ Videre kan useriøse aktører innen bemanningsvirksomhet slås ned

⁶⁷ I skrivende stund har Arbeids- og inkluderingsdepartementet, i tillegg til følgeevaluering av reguleringen, iverksatt kartleggingsprosjekter av henholdsvis arrangementsbransjen og konsulent- og rådgivningsvirksomhet, med formål å utarbeide kunnskap knyttet til organisering, tilknytningsformer og oppgaveorganisering. Dette inngår blant annet i de prinsipielle spørsmålene rundt hvordan næringene skal reguleres opp mot innleiereglene.

⁶⁸ Arbeids- og inkluderingsdepartementet. *Endringer i arbeidsmiljøloven og allmenngjøringsloven mv. (håndheving av innleie- og likebehandlingsreglene og Arbeidstilsynets krav om opplysninger mv.) og samtykke til godkjenning av EØS-komiteens beslutning nr. 39/2020 om innlemmelse i EØS-avtalen av forordning (EU) 2016/1628*. Tilgjengelig [her](#).

på gjennom tilsyn og godkjenningsordningen for bemanningsforetak ved Arbeidstilsynet. Vår vurdering er at disse to grepene var hensiktsmessige og i stor grad samsvarer med intensjonen bak å regulere bemanningsbransjen uten negative virkninger.

Norsk nærings- og arbeidsliv vil fortsette å ha et behov for en balanse av *kontinuitet* og *fleksibilitet* i arbeidskraft. Store deler av norsk næringsliv har, og vil fortsette å ha, midlertidige behov for kapasitet og kompetanse, med andre ord fleksibilitet i arbeidskraftbehov og mobilitet mellom arbeidsplasser. Dette hensynet må balanseres mot hensynet til *kontinuitet* i egen arbeidskraft, som bidrar til forutsigbarhet og investering i kunnskap og kompetanse. Næringslivets behov for midlertidighet kan ikke reguleres vekk, men vil måtte imøtekommes samtidig som hensyn til arbeidstaker bevares.



Menon
Economics

Menon Economics

Sørkedalsveien 10 B, 0369 Oslo

+47 909 90 102

post@menon.no

menon.no