NORGES OFFENTLIGE UTREDNINGER

NOU 1998: 15

Arbeidsformidling og arbeidsleie

Utredning fra et utvalg oppnevnt av Arbeids- og administrasjonsdepartementet 6. mars 1998

Avgitt til Arbeids- og administrasjonsdepartementet 8. september 1998

STATENS FORVALTNINGSTJENESTE
STATENS TRYKKNING

OSLO 1998

Til Arbeids- og administrasjonsdepartementet

Ved kongelig resolusjon av 6. mars 1998 ble det oppnevnt et utvalg som skulle utarbeide en utredning med vurderinger av arbeidsformidling og utleie-/innleie av arbeidskraft. Utvalget legger med dette frem utredningen.

Oslo, den 8. september 1998

Jon Blaalid leder
Jan Fougner
Randulf Å. Riderbo
Bente Svendsgam
Torill Lødemel
Steinar Simonsen
Liv Undheim
Lill Fischer
Arent Skjæveland
Ragnhild Nordaas
Randi Wilhelmsen
Morten Reymert
Sverre Try Sekretariatsleder
Tone Hobæk
Arne Raade
Inge Skeie
Mari Hellesylt
Stein Nestvold

Del I
Innledning

KAPITTEL 1

Sammendrag

1.1 INNLEDNING

I det følgende gis et sammendrag av hovedpunkter i utvalgets innstilling. Sammendraget er konsentrert om de kapitlene der utvalget gir sine vurderinger og tilrådinger (*"Erfaringer med og vurderinger av dagens regelverk for arbeidsformidling. Alternative ordninger"* i kapittel 9 og *"Erfaringer med og vurderinger av dagens regelverk for arbeidsutleie. Alternative ordninger"* i 10). Det gis likevel også en fremstilling av de beskrivende kapitlene i innstillingen (*"Regelverk for arbeidsformidling"* i kapittel 3-*"Rammebetingelser og tilpasninger i andre land"* i 8) og *"Administrative og økonomiske konsekvenser"* i kapittel 11.

I *"Sammendrag"* i kapittel 1 og *"Utvalgets mandat, sammensetning og arbeid"* i 2 er det gitt en sammenfatning av utredningen og utvalgets mandat.

"Regelverk for arbeidsformidling" i Kapittel 3 gir en beskrivelse av dagens regelverk for arbeidsformidling, herunder en beskrivelse av endringer i reguleringen siden 1947. *"Omfang og utvikling av arbeidsformidling"* i Kapittel 4 gir så en oversikt over omfang og utvikling av arbeidsformidling. Det har vært sentralt å beskrive hvordan arbeidssøkere og arbeidsgivere knytter kontakt samt å omtale de ulike formidlingsaktørene og deres tjenester, med spesiell vekt på den offentlige arbeidsformidling.

I *"Regelverk for utleie av arbeidskraft mv."* i kapittel 5 og *"Omfang og utvikling av utleie av arbeidskraft mv."* i 6 omtales arbeidsleie. Først gis en beskrivelse av regelverket for utleie av arbeidskraft samt praktisering, håndheving og kontroll av regelverket. Dessuten omtales andre regler og avtaler som påvirker etterspørsel og tilbud etter korttidsarbeid. Dette gjelder i første rekke arbeidsmiljøloven. Videre beskrives utviklingstrekk i arbeidsmarkedet og nye former for arbeidsorganisering som kan påvirke bruken av korttidsarbeidskraft. Til slutt gis en oversikt over omfang og utvikling av utleie fra vikarbyrå og mellom produksjonsbedrifter samt en beskrivelse av hvem som jobber i vikarbyråene, og hva slags ansettelsesvilkår de har.

"Internasjonalt lov- og avtaleverk" i Kapittel 7 og *"Rammebetingelser og tilpasninger i andre land"* i 8 er en internasjonal del. Utvalget har gitt advokatfirmaet Wiersholm, Mellbye & Bech i oppdrag å utrede hvilke endringer som er nødvendige i det norske regelverket for at Norge skal kunne ratifisere ILO-konvensjon nr. 181. Advokatfirmaet er også bedt om å vurdere i hvilken utstrekning den seneste utvikling i EF-domstolens praksis påvirker Norges forpliktelser etter EØS-avtalen med hensyn til nasjonal lovgivning om arbeidsformidling og arbeidsutleie. *"Rammebetingelser og tilpasninger i andre land"* i Kapittel 8 gir en omtale av regelverk og tilpasning for arbeidsformidling og arbeidsleie i andre land. Det er her lagt vekt på å beskrive de seneste reformene i enkelte europeiske land.

I *"Erfaringer med og vurderinger av dagens regelverk for arbeidsformidling. Alternative ordninger"* i kapittel 9 og *"Erfaringer med og vurderinger av dagens regelverk for arbeidsutleie. Alternative ordninger"* i 10 har utvalget vurdert dagens regelverk for arbeidsformidling og arbeidsleie. Vurderingene bygger blant annet på uttalelser fra Arbeidsdirektoratet og Arbeidsutleieutvalget som forvalter regelverket og Autoriserte Vikarbyråers Forening som er en bransjeorganisasjon for vikarbyråene i Norge. Utvalget drøfter deretter alternative former for å regulere henholdsvis

arbeidsformidling og arbeidsleie. Utvalgets tilrådinger er oppsummert i boks 1.1 og boks 1.2.

I *"Administrative og økonomiske konsekvenser"* i kapittel 11 er det gitt en kort vurdering av administrative og økonomiske konsekvenser av utvalgets forslag, og i *"Motiver til de enkelte bestemmelser i lovutkastet"* i kapittel 12 følger forslag til lovtekst.

1.2 BESKRIVELSE AV ARBEIDSFORMIDLING OG ARBEIDSLEIE

Regelverk for arbeidsformidling ("Regelverk for arbeidsformidling" i kapittel 3)

Arbeidsformidling innebærer at en mellommann knytter kontakt mellom en arbeidssøker og en arbeidsgiver i den hensikt å etablere et arbeidsgiver-arbeidstakerforhold. Privat arbeidsformidling er, med visse unntak, forbudt. Lovbestemmelsen som regulerer arbeidsformidling finnes i sysselsettingsloven § 26.

Hovedelementene i dagens regelverk med forbud mot privat arbeidsformidling ble utformet i etterkrigstiden med utgangspunkt i samfunnsforholdene i mellomkrigstiden. Stor arbeidsløshet tilsa en sterk offentlig arbeidsformidling og at arbeidstakeren skulle beskyttes. I tillegg ble det fra flere hold fremholdt prinsipielle og moralske argumenter mot privat arbeidsformidling på markedsprinsipper. En videre begrunnelse for offentlig arbeidsformidling var målet om å få et helhetlig informasjonssystem som ble ansett som nødvendig for at arbeidsmarkedet skulle fungere godt. Et forbud ville også bidra til å understreke at arbeidsmarkedspolitikk var en offentlig oppgave.

I medhold av sysselsettingsloven § 26 er det utarbeidet forskrifter for privat arbeidsformidling. Dispensasjon til formidling kan gis til to kategorier, formidlingssamarbeid uten fortjeneste og formidling med fortjeneste overfor en avgrenset gruppe arbeidssøkere. Formidlingssamarbeid uten fortjeneste kan gis til virksomheter som i samarbeid med den offentlige arbeidsformidling vil drive formidling av arbeidssøkere. Virksomheten kan ikke ta betalt av arbeidsgiver utover det som er nødvendig for å dekke reelle utgifter i forbindelse med formidlingsvirksomheten. Formidling med fortjeneste er begrenset til nærmere avgrensede grupper arbeidssøkere, bl.a. au-pair, musikere og leger bosatt i utlandet. Det er for de to sistnevnte kategorier forbudt å ta betalt av arbeidssøker for formidlingstjenesten.

Privat arbeidsformidling er forbudt selv om den er gratis. To områder på hver sin ytterkant av formidlingsbegrepet, *headhunting* og *annonsering og informasjon* i aviser, er av det daværende Kommunal- og arbeidsdepartementet fortolket til ikke å være formidling. Departementet fortolket i 1997 også formidling av arbeid via internett til å falle utenfor lovens formidlingsbegrep, såfremt den skjer uten direkte personlig bistand fra leverandøren av tjenesten som mellommann. Loven setter forbud mot å *drive* privat arbeidsformidling. Det betyr at sporadiske enkelttilfeller ikke rammes av forbudet. Virksomheter som formidler oppdrag mellom ervervsdrivende faller også utenfor forbudet i sysselsettingsloven § 26.

Søknad om dispensasjon fra forbudet mot arbeidsformidling *uten* fortjeneste rettes til og avgjøres av arbeidskontoret, fylkesarbeidskontoret eller Arbeidsdirektoratet avhengig av hvilket geografisk område virksomheten ønsker å formidle arbeidskraft i. Søknad om dispensasjon for formidling *med* fortjeneste rettes til og avgjøres av fylkesarbeidskontoret. Det stilles ingen spesielle krav til den som ønsker å drive slik formidlingsvirksomhet, men søknaden må inneholde opplysninger om hvem som skal drive virksomheten, hvilke arbeidstakere den tar sikte på å formidle, forventet omfang og hvordan utgiftene til driften skal dekkes. Ifølge forskriften skal det fastsettes bestemmelse om rapportering til arbeidsmarkedsetaten i samarbeidsavtalen.

Departementets og arbeidsmarkedsmyndighetenes kontroll består i å overvåke at regelverket overholdes. Dette gjøres blant annet ved at regelverket fortolkes og presiseres for de berørte parter. Arbeidsdirektoratet har i svært liten grad benyttet retten til å begjære påtale etter sysselsettingsloven § 40 når det gjelder ulovlig arbeidsformidling.

Omfang og utvikling av arbeidsformidling ("Omfang og utvikling av arbeidsformidling" i kapittel 4)

Det er mange mulige måter arbeidsgivere og arbeidssøkere kan innhente informasjon og inngå en arbeidskontrakt på. Informasjon kan innhentes av aktørene selv, gjennom annonser eller ved direkte kontakt, eller den kan innhentes av en tredje part som for eksempel arbeidsmarkedsetaten eller et personalutvelgelsesfirma.

Det er gjort en rekke undersøkelser som viser hvilke *rekrutteringskanaler* arbeidsgivere og hvilke *søkekanaler* arbeidssøkere benytter i det norske arbeidsmarkedet. Slike undersøkelser dekker som regel den offentlig kjente etterspørselen etter arbeidskraft samt stillinger som ikke har blitt offentlig kunngjort. Hovedresultatet i slike undersøkelser er at mange etablerer et arbeidsforhold uten at en mellommann har knyttet kontakt mellom partene. Over halvparten av arbeidssøkerne svarer at de har fått stillingen gjennom uformelle kanaler, dvs. enten selv tatt direkte kontakt med bedriften eller fått stillingen gjennom kjente. Under 10 prosent oppgir at de har fått seg jobb gjennom den offentlige arbeidsformidlingen. For enkelte grupper av arbeidssøkere, særlig arbeidsledige arbeidssøkere, er den offentlige arbeidsformidlingen en viktig formidlingskanal.

Arbeidsmarkedsetaten foretok 112.000 formidlinger i 1997. Ifølge denne statistikken har arbeidsmarkedsetaten hatt en markedsandel på 20-30 prosent av de registrerte ledige stillingene på 1990-tallet. En forklaring på at dette tallet er høyere enn ovennevnte tall på under 10 prosent, kan være at mange arbeidssøkere undervurderer den bistand de har fått fra etaten i undersøkelser om søkekanaler. I tillegg kommer at de først nevnte undersøkelsene omfatter et større stillingsmarked enn Arbeidsdirektoratets undersøkelser som kun omfatter den offentlige kjente etterspørsel etter arbeidskraft gjennom de registrerte ledige stillingene.

Arbeidsmarkedsetaten samarbeider med arbeidsmarkedsmyndighetene i andre land om formidling av arbeidskraft mellom landene. Arbeidsmarkedsetaten har en viktig rolle i forbindelse med å bistå arbeidsgivere i rekrutteringsfremstøt mot andre land. I de siste årene, med mangel på arbeidskraft innenfor enkelte bransjer i Norge, har arbeidsmarkedsetaten særlig arbeidet mot rekruttering fra de nordiske land, men også fra enkelte andre EØS-land.

Arbeidsmarkedsetaten tilbyr også vikarformidling gjennom de ordinære arbeidskontor eller Vikartjenesten. Arbeidsmarkedsetatens vikarformidling må ikke forveksles med tjenesten som private vikarbyråer tilbyr, dvs. utleie av arbeidskraft.

I tillegg til den offentlige arbeidsformidlingen finnes *private arbeidsformidlinger* som drives etter dispensasjon fra lovforbudet. Det er i første rekke høyskoler, fagforeninger og interesseorganisasjoner som har fått dispensasjon til å drive med formidling uten fortjeneste. Når det gjelder formidling av yrkesgrupper med fortjeneste, omfatter dette i hovedsak formidling av au-pair og musikere. Fra februar 1998 ble det, på bakgrunn av mangelen på leger i Norge, åpnet opp for å gi dispensasjon for privat arbeidsformidling av leger som er bosatt i utlandet. Omfanget av formidlinger fra de private formidlingsaktørene lå på om lag 25.000 totalt i 1997.

Personalutvelgelsesfirmaene er en mellommannsfunksjon som har klare fellestrekk med arbeidsformidling. Disse drives som næringsvirksomhet og krever betaling fra arbeidsgiver. Tidligere tilbød personalutvelgelsesfirmaene i hovedsak tjenester til rekruttering av arbeidstakere til toppstillingene, men i dag har dette spredd seg til flere kategorier av stillinger. Også mange vikarbyrå tilbyr personalutvelgelse.

Kopling av arbeidskraft via *internett* har klare likhetstrekk med ordinær arbeidsformidling. Arbeidsmarkedsetaten og flere private aktører tilbyr nå denne tjenesten i Norge. Dette er en ny type tjeneste som er under rask utvikling.

Nedbemanningsbistand er en relativt ny virksomhet i Norge, og innebærer at oppsagte arbeidere tilbys assistanse, finansiert av bedriften, til selv å finne en jobb eller selv å skape seg en egen arbeidsplass. Siden virksomheten som tilbyr nedbemanningsbistand ikke fungerer som et mellomledd mellom arbeidssøkeren og arbeidsgiveren, er ikke dette arbeidsformidling i tradisjonell forstand. Arbeidsmarkedsetaten og enkelte vikarbyrå tilbyr denne tjenesten.

I tilknytning til mellomleddsfunksjoner nevnes ofte *«try and hire»*. Dette innebærer at en oppdragsgiver leier inn en vikar med sikte på fast ansettelse. Dette er relativt utbredt i andre land, men Kommunal- og arbeidsdepartementet har fortolket dette til å være i strid med sysselsettingsloven § 26. Autoriserte Vikarbyråers Forening anmoder sine medlemmer om ikke å bruke dette aspektet ved utleievirksomhet i markedsføringen av sine tjenester.

Det har kommet en rekke nye typer av tjenester som grenser mot arbeidsformidling. Et trekk ved utviklingen i mange land er at markedet for formidling og utleie vokser sammen. Vikarbyråene tilbyr for eksempel tjenester både på det vi tradisjonelt vil kalle formidlingsmarkedet og utleiemarkedet. Begge disse tjenestene bidrar til å besette ledige stillinger, men de gjør det på ulike måter. Fra en arbeidsgivers synspunkt kan disse tjenestene derfor fremstå som alternative.

Regelverk for utleie av arbeidskraft mv. ("Regelverk for utleie av arbeidskraft mv." i kapittel 5)

Utleie av arbeidskraft er et trepartsforhold som omfatter utleier, arbeidstaker og innleier. Mellom utleier (arbeidsgiver) og arbeidstaker eksisterer et ansettelsesforhold, mens det mellom utleier og innleier (oppdragsgiver) er et kontraktsforhold. Innleier vil ha instruksjonsretten over arbeidstakeren.

Utleie av arbeidskraft er i utgangspunktet forbudt, jf. sysselsettingsloven § 27. Det kan gjøres unntak fra forbudet, og dette er fastsatt i forskrift. I utleieforskriften § 1, annet ledd, går det frem at arbeidstakere innenfor kontor-, regnskaps-, sekretær-, butikk-, demonstrasjons- og kantinearbeid, teknisk tegning eller lagerarbeid i tilknytning til varehandelen faller utenfor forbudet i sysselsettingsloven § 27. Det er ikke nødvendig å søke om dispensasjon for å leie ut arbeidskraft innenfor disse områdene.

Departementet har ansett opplistingen av yrker og arbeidsoppgaver i utleieforskriftens generelle unntak for den såkalte *kontorsektoren mv.*, som uttømmende. Departementet har videre fortolket forskriften slik at de opplistede oppgavene i det generelle unntaket kun omfatter underordnet personell.

På andre områder kan det etter søknad til Arbeidsutleieutvalget gis dispensasjon fra forbudet. Dispensasjonsadgangen regulerer i hovedsak ut- og innleie mellom produksjonsbedrifter eller for en gruppe av bedrifter som ønsker å etablere en poolordning for utleie av arbeidskraft. Dispensasjon kan også gis for enkeltoppdrag. Slik dispensasjon gis av det enkelte fylkesarbeidskontor. I forbindelse med søknader om dispensasjon skal det "legges særlig vekt på behovet for den virksomhet det søkes

tillatelse til å drive, herunder i hvilken grad den offentlige arbeidsformidling er i stand til å dekke behovet og om virksomheten har betydning for sysselsettingen i vedkommende distrikt", jf. utleieforskriften § 3. Bestemmelsen gir således anvisning på en skjønnsmessig vurdering av søknadene om utleie av arbeidskraft.

Regelverket for utleie av arbeidskraft, lov og forskrifter, forvaltes av departementet og arbeidsmarkedsetaten, herunder Arbeidsdirektoratet og fylkesarbeidskontorene.

Departementets og arbeidsmarkedsmyndighetenes kontroll av utleiereglene består i å overvåke at regelverket overholdes. Dette gjøres blant annet ved at regelverket fortolkes og presiseres for de berørte parter. Etter dagens regelverk mangler imidlertid arbeidsmarkedsetaten hjemmel for å drive aktivt ettersyn og kontroll. Finner Arbeidsdirektoratet at virksomheten er i strid med regelverket for utleie av arbeidskraft blir bedriftene tilskrevet og gjort oppmerksom på at den aktuelle virksomheten er ulovlig. Arbeidsdirektoratet legger imidlertid til grunn at det ikke har hjemmel til å fatte vedtak om stans av den ulovlige virksomheten. Arbeidsdirektoratet har i svært liten grad benyttet retten til å begjære påtale. I løpet av de siste tre årene er kun to brudd på sysselsettingsloven § 27 oversendt politiet. Arbeidsdirektoratet mener at myndighetene bør være rimelig sikre på domfellelse i en straffesak før det går til det skritt å begjære et forhold påtalt.

I tillegg til sysselsettingsloven § 27 om utleie av arbeidskraft, er det en rekke andre lover som påvirker etterspørsel og tilbud etter korttidsarbeidskraft og bruk av alternative mellomleddsfunksjoner. Særlig vil arbeidsmiljøloven ha innvirkning på hvordan aktørene i arbeidslivet innretter seg.

Arbeidsmiljølovens hovedregel er at arbeidstakeren skal ansettes fast. Arbeidsmiljøloven gir likevel adgang til midlertidig ansettelse i vikariater. Det kan for eksempel være sykevikariater, vikariater ved omsorgs- eller utdanningspermisjoner eller ved ferieavvikling. Loven gir også en viss adgang til midlertidig ansettelse for å ta unna driftsmessige topper, f.eks. ved sesongmessige svingninger, og for topper som ikke er sesongavhengige dersom det dreier seg om kortvarige og uforutsigbare situasjoner. Formålet med § 58A har vært å forhindre at virksomhetene i tillegg til en fast kjernestab har en stab som er løsere tilknyttet i ulike former for å løse de løpende og ordinære arbeidsoppgavene.

Ved utleie er det et trepartsforhold mellom utleier, vikaren og innleier. Utgangspunktet etter arbeidsmiljøloven er at arbeidstakeren anses som ansatt hos utleiebedriften/vikarbyrået. Det nærmere arbeidsgiveransvaret vil bero på hvilke regler det er tale om.

Ved utleie er arbeidstaker undergitt oppdragsgivers ledelse og instruksjon. Oppdragsgiver vil være ansvarlig for eventuell skade som følge av den ansattes feil og forsømmelser under utførelsen av arbeidet. Oppdragsgiver vil også ha et ansvar etter de offentligrettslige verneregler. Utleier har arbeidsgiveransvaret for reglene om ansettelse, oppsigelse og avskjed. Blant annet vil reglene om midlertidig ansettelse bero på en vurdering av arbeidsforholdet i vikarbyrået. Vikaren har krav på fast ansettelse dersom vikarbyrået har et fast, løpende behov for arbeidskraften, noe som vil være normalsituasjonen i vikarbyråer. Utleide fra produksjonsbedrifter er fast ansatt i utleiebedriften.

Omfang og utvikling av utleie av arbeidskraft ("Omfang og utvikling av utleie av arbeidskraft mv." i kapittel 6)

Innenfor de grenser lover og regler setter, kan den enkelte bedrift velge hvilke oppgaver som skal utføres av egne ansatte, om midlertidige ansatte eller innleid arbeidskraft skal benyttes, og omfanget av under- og tjenesteleverandører. Hvilke

valg bedriften gjør vil blant annet være avhengig av lov- og avtaleverket. For den enkelte virksomhet vil flere av disse tilknytningsformene fremstå som nære alternativer, f.eks. bruk av innleid arbeidskraft og bruk av tjenesteleverandør. Dermed vil det være en tendens til at innstramning av en tilknytningsform vil føre til at virksomhetene øker bruken av andre alternative ordninger.

Ifølge Statistisk sentralbyrås arbeidskraftundersøkelse (AKU) var vel 240.000 personer midlertidig ansatt i 2. kvartal 1997. Det svarer til 12 prosent av alle lønnstakere. Nesten 50.000 personer, svarende til i overkant av 2 prosent av alle lønnstakere, var ansatt i tilknytning til et prosjekt. AKU gir ikke grunnlag for å belyse utviklingen i midlertidige ansettelser over tid, men en sammenstilling av andre undersøkelser antyder at omfanget av midlertidige ansettelser kan ha vært om lag uendret fra 1989 til 1995. Pålagt overtid svarte til 78.000 årsverk, eller om lag 4 prosent av alle utførte årsverk i 2. kvartal 1997 ifølge AKU. Det har vært en klar tendens til økt bruk av betalt overtid i LO/NHO-området siden midten av 1980-tallet.

Fravær blant de fast ansatte og behov for spesialkompetanse er de viktigste grunnene til at bedrifter benytter innleid arbeidskraft og tjenesteleverandører. Tidsbegrensende prosjekter og arbeidstopper er også viktige årsaker til å benytte ekstern arbeidskraft. Enkelte bedrifter oppgir også at de benytter ekstern arbeidskraft for å prøve ut arbeidere, med tanke på senere fast ansettelse, og for å unngå for mange fast ansatte.

Siden 1970-tallet er det innført en rekke ordninger som påvirker etterspørsel etter korttidsarbeidskraft. Særlig omfattende har utvidelsene av permisjonsordningene i forbindelse med fødsel vært. Behovet for korttidsarbeidskraft vil kunne øke fremover blant annet som følge av at regjeringen har lagt opp til at myndighetene skal bidra til økt satsing på etter- og videreutdanning. Ordningen med kontantstøtte for småbarnsforeldre vil også kunne øke behovet for korttidsarbeidskraft.

Ifølge Arbeidsdirektoratet var det 197 registrerte virksomheter i vikarbyråbransjen i 1997. Grovt sett kan virksomhetene i bransjen deles i to. Den ene gruppen består av noen få aktører, som har etablert seg i de største byene, og som har den største markedsandelen målt i antall vikarer og oppdrag. Den andre består av små, lokale firma eller spesialiserte firma, som betjener spesielle segmenter i markedet.

Om lag 0,5-0,6 prosent av de sysselsatte i Norge er vikarer i vikarbyråbransjen. I perioden 1994-1997 har antall registrerte virksomheter, antall vikarer og omsetning i bransjen fordoblet seg. Økningen må blant annet ses i sammenheng med den sterke veksten i norsk økonomi i denne perioden.

Vikarbyråbransjen er kvinnedominert. Mens 47 prosent av de fast ansatte i AKU i 1997 var kvinner, var andelen kvinner blant vikarer i vikarbyråene 69 prosent. Vikarene er også gjennomgående yngre sammenlignet med aldersfordelingen blant de fast ansatte i arbeidsstyrken. Om lag halvparten av vikarene i vikarbyråene var under 30 år. Til sammenligning var kun en av fem i denne aldersgruppen blant de fast ansatte i arbeidsstyrken.

Vikarene har svært kort ansiennitet i bransjen. Hver fjerde vikar har arbeidet under seks måneder i et vikarbyrå, og totalt har halvparten arbeidet mindre enn et år. Det er stor gjennomstrømning i bransjen. Fire av ti vikarer har fått tilbud om fast jobb i innleiebedriften de siste to årene. Sett i sammenheng med aldersfordelingen på vikarene, kan dette tyde på at vikarjobben fungerer som et springbrett til fast arbeid for mange unge.

I tillegg til utleie av arbeidskraft fra vikarbyrå, finner det sted utleie mellom ordinære virksomheter. Mange virksomheter søker om dispensasjon for å leie ut egne ansatte. Dette kan ha sin bakgrunn i at virksomheten ønsker å unngå å permittere eller si opp arbeidstakerne som følge av manglende ordretilgang, men kan også

ha sin bakgrunn i at virksomheter ønsker å leie inn arbeidstakere som alternativ til manglende spisskompetanse, utførelse av rammekontrakter mv.

En dispensasjon blir vanligvis gitt til en virksomhet for utleie til en annen virksomhet (konkret dispensasjon) eller til en virksomhet for utleie til flere andre ikke spesifiserte virksomheter (generell dispensasjon). Dispensasjon til virksomheter som ønsker å leie ut egne ansatte har tradisjonelt vært gitt til bedrifter innenfor verkstedindustrien og til arbeidskraft på alle nivåer innenfor den oljerelaterte industrien. Det er også gitt dispensasjoner innenfor bygg og anlegg og elektro-installasjon, men dette er gjort i liten grad i forhold til verkstedindustrien. På andre områder er omfanget av dispensasjoner lite. Vanlige yrkesgrupper som det søkes dispensasjon for er sveisere, rørleggere, elektrikere, jern- og metallarbeidere, anleggsarbeidere, ingeniører og sjøfolk. Dette er yrker som faller utenfor vikarbyråenes virkeområde.

I 1997 ga fylkesarbeidskontorene i underkant av 1.800 dispensasjoner for utleie til konkrete oppdrag. Dispensasjonene omfattet om lag 10.800 personer i løpet av året.

Søknadsmengden til Arbeidsutleieutvalget har variert i takt med etterspørselssiden i arbeidsmarkedet i perioden 1992-1997. Arbeidsutleieutvalget innvilget 131 søknader i 1997. De 131 dispensasjonene omfattet 3.754 ansatte. Antall innvilgede dispensasjoner som kun omfatter en person har økt de siste årene. I 1997 omfattet 34 av dispensasjonene en person, som regel ingeniører, sammenlignet med tre slike dispensasjoner i 1992.

Internasjonalt lov- og avtaleverk ("Internasjonalt lov- og avtaleverk" i kapittel 7)

Utvalget ga advokatfirmaet Wiersholm, Mellbye & Bech i oppdrag å utrede visse spørsmål vedrørende internasjonale regler om arbeidsformidling og arbeidsutleie. Advokatfirmaets betenkning er vedlagt denne utredning som vedlegg 1.

Det følger av ILO-konvensjon nr. 181 at privat arbeidsformidling og privat arbeidsutleie i utgangspunktet skal være tillatt. Det er derfor klart at konvensjonen innebærer at de grunnleggende forbudene mot privat arbeidsformidling og arbeidsutleie må oppheves dersom konvensjonen skal ratifiseres. Norge står fritt til å beslutte om vi skal ratifisere ILO-konvensjon nr. 181, men dersom vi ønsker å ratifisere denne konvensjonen må sysselsettingsloven §§ 26 og 27 oppheves.

EF-domstolen har etter undertegningen av EØS-avtalen bare avsagt én dom på dette området - dommen i sak C-55/96 Job Centre Coop mot det italienske formidlingsmonopolet. Dommen omhandler hovedsakelig tolkning av EUs konkurranseregler, og slår fast at land som er bundet av EØS-avtalen ikke kan ha regler for offentlige arbeidsformidlingskontorer som innebærer at disse nødvendigvis vil misbruke sin dominerende stilling. I henhold til konklusjonen i dommen vil et slikt misbruk oppstå dersom de offentlige arbeidsformidlingskontorene åpenbart ikke er i stand til å tilfredsstille markedets behov samtidig som private ikke slipper til på disse områdene.

På de områder der den offentlige arbeidsformidling fungerer på en måte som tilfredsstiller markedets behov, må et monopol kunne opprettholdes. Hva som skal til for at markedets behov skal anses tilfredsstilt, er imidlertid uklart.

Wiersholm, Mellbye & Bechs konklusjon er at det innenfor sektorer der den offentlige arbeidsformidlingen dekker etterspørselen, oppstår ikke problemer i forhold til EUs konkurranseregler. Det er imidlertid etter advokatfirmaets vurdering klart at den offentlige arbeidsformidlingen i Norge i hvert fall på noen områder ikke klarer å fylle markedets formidlingsbehov. En forbudsbestemmelse som sysselsettingsloven § 26 vil etter advokatfirmaets mening, være vanskelig å praktisere på en

måte som er dynamisk nok til at EUs konkurranseregler ikke fra tid til annen overtres innenfor enkelte sektorer i arbeidsmarkedet.

Utvalget har notert seg at det i dag forekommer privat arbeidsformidlingsaktivitet som trolig er i strid med formidlingsmonopolet. Hvis aktørene kan tilfredsstille markedet på områder hvor arbeidsmarkedsetaten ikke opererer, så kan virksomheten være lovlig på grunn av EU-retten til tross for ordlyden i sysselsettingsloven § 26.

Rammebetingelser og tilpasninger i andre land ("Rammebetingelser og tilpasninger i andre land" i kapittel 8)

Midt på 1980-tallet hadde de fleste OECD-land et offentlig arbeidsformidlingsmonopol. I løpet av om lag ti år har denne situasjonen snudd, og i dag tillater majoriteten av landene private aktører å drive arbeidsformidling ved siden av den offentlige arbeidsformidlingen.

Mange land har opphevet det offentlige formidlingsmonopolet i den hensikt å gjøre arbeidsformidlingen mer effektiv. Mer generelt er dette et av flere tiltak som er gjennomført for å utnytte knappe offentlige ressurser på en bedre måte. Andre forhold som trekkes inn for å forklare den generelle internasjonale liberaliseringen av arbeidsformidlingen, er nye krav fra markedet og i enkelte land sterk kritikk mot den måten den offentlige arbeidsformidlingen tradisjonelt har vært drevet.

Det er vanskelig å dokumentere klare og gjennomgående effekter av den liberaliseringen som har skjedd innenfor arbeidsformidlingen i OECD-landene. Det har nesten ikke oppstått noe konkurranse mellom offentlige og private arbeidsformidlinger. Men det kan ta lang tid for private aktører å etablere seg i markedet etter at en deregulering er gjennomført. Det kan derfor være at de landene som liberaliserte arbeidsformidlingen i perioden 1985-1995 ennå ikke har erfart den fulle effekten av reformene.

Utgiftene til den aktive arbeidsmarkedspolitikken og de offentlige arbeidsformidlingene har økt i de fleste OECD-land i løpet av 1990-årene. Dette har skjedd både i land som har deregulert arbeidsformidlingen og i land som har beholdt formidlingsmonopolet. Det synes ikke å være tilfelle at deregulering av arbeidsformidlingen og adgang for private aktører på markedet har ført til en svekkelse av den offentlige arbeidsformidlingen og reduksjon i budsjettene.

I de aller fleste landene er den offentlige arbeidsformidlingen en langt viktigere aktør enn de private arbeidsformidlingene. For de private arbeidsformidlingene ligger markedsandelen, definert som andelen formidlinger av totalt antall ansettelser, i de fleste land mellom 0,5 - 5 prosent. Markedsandelen for den offentlige arbeidsformidlingen varierer fra over 30 prosent i Italia og Tyskland til under 5 prosent i Hellas, Irland og Sveits ifølge tall fra OECD. Ifølge disse tallene har arbeidsformidlingen i Norge en markedsandel på om lag 18 prosent. Dette er noe over gjennomsnittet blant OECD-landene. Det synes ikke å være noen systematiske forskjeller i den offentlige arbeidsformidlingens markedsandel mellom de landene som har et monopolsystem og de landene som har åpnet opp for privat arbeidsformidling.

Stort sett har land med et liberalt regime for arbeidsformidling det samme når det gjelder utleie, men det finnes unntak fra denne hovedregelen. I de aller fleste landene er arbeidsleie mellom ordinære bedrifter regulert på samme måte som utleie fra vikarbyråene.

Også når det gjelder regelverket for leie av arbeidskraft gjennom vikarbyråer har det skjedd en oppmyking i mange land de siste årene. Bakgrunnen for denne liberaliseringen har vært bedriftenes behov for midlertidig arbeidskraft og et ønske om å organisere markedet for korttidsarbeidskraft på en mer effektiv måte. I tillegg har

det i praksis forekommet utleie og innleie av arbeidskraft også i de landene hvor dette i utgangspunktet ikke har vært tillatt, og mange land har ment at slike forhold lettere kunne reguleres dersom de ble tillatt under ordnede forhold.

Omfanget av vikarer er relativt moderat, varierende mellom 0,5 og 2,0 prosent av de sysselsatte i de fleste landene. Flest vikarer er det i Nederland og Storbritannia, hvor henholdsvis 3,7 og 3,4 prosent av de sysselsatte er vikarer. Lavest andel vikarer er det i Danmark og Sverige, hvor mellom 0,1 og 0,3 prosent av de sysselsatte jobber som vikarer. Andelen vikarer i Norge om lag 0,6 prosent.

De andre nordiske landene har liberalisert regelverket for arbeidsformidling og utleie av arbeidskraft de siste årene. Danmark opphevet formidlingsmonopolet og liberaliserte regelverket for arbeidsutleie i 1990. Sverige endret sine lover vedrørende arbeidsformidling og utleie av arbeidskraft i to etapper. Utleie av arbeidskraft ble tillatt i 1992 ved at arbeidsutleie ble definert til å falle utenfor begrepet arbeidsformidling. Sommeren 1993 ble det offentlige formidlingsmonopolet opphevet og privat forretningsmessig arbeidsformidling ble generelt tillatt. Finland opphevet det offentlige arbeidsformidlingsmonopolet og liberaliserte utleie av arbeidskraft i begynnelsen av 1994.

Med disse reformene har de andre nordiske landene fått meget liberale regler for arbeidsformidling og arbeidsutleie. Ingen av landene har innført lisensordning for de private aktørene som ønsker å opprette arbeidsformidling eller drive arbeidsutleie. Utviklingen synes å være på vei bort fra lisenssystemer i mange land. Årsaken er at det har vist seg vanskelig både å formulere og kontrollere fornuftige og rimelige lisenskrav.

I Sverige og Finland er det forbudt å ta betalt fra arbeidssøker. I Danmark er det ikke forbudt å ta betaling fra arbeidssøkeren, men vikarbyråforeningens medlemmer har blitt enige om at de ikke skal ta slik betaling.

Til tross for at de andre nordiske landene nå har liberale regelverk for privat arbeidsformidling og arbeidsutleie, har disse bransjene foreløpig fått et meget moderat omfang. Dette kan til en viss grad skyldes at det også er andre forhold som regulerer vikarbyråenes aktivitet, som for eksempel kollektivavtaler og selvjustis internt i bransjen. I Danmark er oppsigelsesreglene generelt svært liberale, slik at bedriftene kan skaffe seg midlertidig arbeidskraft uten å leie inn vikarer.

Andre forhold som er trukket frem, er at dereguleringene skjedde for bare noen få år siden, og det kan ta tid for nye aktører å etablere seg i markedet. Dessuten skjedde dereguleringene i en periode med høy arbeidsledighet, slik at det har vært lett for arbeidsgiver å få tak i arbeidskraft. Mer generelt vil behovet for private aktører innen arbeidsformidling være begrenset så lenge den offentlige arbeidsformidlingen er heldekkende og yter gratis formidlingstjenester både til arbeidsgiver og arbeidssøker. Erfaringer fra andre land tilsier at private arbeidsformidlinger og vikarbyråer ofte opererer i større byer, og behøver antakeligvis et marked av en viss størrelse for å kunne drive lønnsomt. I de nordiske landene, med et relativt spredt bosettingsmønster, kan dette føre til at det er vanskeligere å etablere slik virksomhet her enn i mange andre europeiske land.

1.3 ERFARINGER, VURDERINGER OG ALTERNATIVER

1.3.1 Arbeidsformidling

I vurderingen av dagens regelverk og alternative utforminger av regelverket for arbeidsformidling vil utvalget særlig legge vekt på fire hensyn.

Systembetraktninger innebærer at regelverket bør utformes på en slik måte at det med rimelig ressursbruk kan forvaltes og håndheves på en tilfredsstillende måte. Videre bør regelverket være såpass robust at det tåler endringer i arbeidsmarkedet.

Fleksibilitetshensynet, som ivaretar virksomhetenes behov for formidlingstjenester, tilsier isolert sett at regelverket er så liberalt som mulig. *Hensynet til arbeidssøker* kan tale for reguleringer for å ivareta den svakeste parten i søke- og rekrutteringsprosessen, som ofte er arbeidssøkeren. Et godt regelverk må avveie disse hensynene mot hverandre.

I tillegg bør regelverket tilfredsstille de *internasjonale forpliktelsene* som Norge har påtatt seg. Når det gjelder arbeidsformidling, kan det som nevnt stilles spørsmål ved om dagens forbud mot privat kommersiell arbeidsformidling er i overensstemmelse med de forpliktelser som Norge har påtatt seg gjennom EØS-avtalen. I tillegg kommer at dersom Norge ønsker å ratifisere den nye ILO-konvensjon nr. 181 må sysselsettingsloven § 26 endres og dagens rettslige monopol erstattes med en generell tillatelse for privat formidlingsvirksomhet.

Håndhevingsproblemer med dagens regelverk

Problemene med håndhevingen av dagens regelverk er i hovedsak knyttet til ulike mellomleddsfunksjoner som er definert til å ligge utenfor formidlingsbegrepet i sysselsettingsloven § 26. Dette dreier seg først og fremst om headhunting og formidling av arbeid via internett. I tillegg kan enkelte tjenester i grenselandet mellom utleie og formidling skape tolkningsproblemer. Disse mellomleddsfunksjonene har mye til felles med tradisjonell arbeidsformidling.

Grensen mellom hva som er headhunting og arbeidsformidling er ikke bestandig enkel å trekke. For eksempel kan det være et problem at enkelte headhuntingfirma og vikarbyråer tilbyr rekrutteringstjenester på stillingsnivåer som ligger utenfor ledelsesnivå og nøkkelpersonell, og derfor bryter forbudet mot kommersiell formidling.

Det finnes i dag en rekke aktører som formidler arbeidskraft via *internett*. Departementet har som nevnt fortolket formidling av arbeid via internett til å falle utenfor lovens formidlingsbegrep. Med denne fortolkningen har begrepet arbeidsformidling blitt vesentlig innskrenket. Elektronisk databehandling skiller seg i resultatet ikke ut fra personlig databehandling, bortsett fra at den kvalitet som ligger i personlig oppfølging ikke er til stede. På den annen side kan det være vanskelig å forby formidling av arbeidskraft via internett. Virksomheter som tilbyr sine tjenester gjennom internett kan etablere seg i andre land hvor dette er tillatt, eksempelvis i de andre nordiske landene.

Arbeidsmarkedets behov

Noen arbeidsgivere hevder at arbeidsmarkedsetaten ikke klarer å dekke behovet for formidling av arbeidskraft, og at det derfor er nødvendig med supplement fra private arbeidsformidlere. Mange arbeidsgivere benytter alternative mellomleddsfunksjoner som for eksempel personalutvelgelsesfirma og vikarbyrå for å få assistanse til å rekruttere arbeidskraft.

Mangelen på arbeidskraft i enkelte delarbeidsmarkeder kan føre til et sterkere press mot forbudet mot privat arbeidsformidling. På den annen side har utvalget sett at arbeidsmarkedsetaten i de siste årene har klart å øke andelen formidlinger, slik at de i et stramt arbeidsmarked betjener et relativt sett større arbeidsmarked. Samtidig har arbeidsmarkedsetaten gjort en betydelig innsats for å få dekket den innenlandske mangelen på arbeidskraft, blant annet innen helsesektoren, bygg og anlegg og i verkstedindustrien, gjennom rekrutteringskampanjer i utlandet og samarbeid med andre lands arbeidsmarkedsmyndigheter.

Hensynet til arbeidssøkere

Grunnlaget for en god offentlig formidling, faren for utnyttelse av arbeidssøkerne og det prinsippet at ingen skal tjene penger på å skaffe noen et arbeid, har for mange vært de viktigste argumentene mot privat formidling. Siden det er de svakeste arbeidssøkerne som vil ha størst problemer med å få arbeid, vil disse kunne risikere å stå overfor en høyere pris for private formidlingstjenester enn andre, sterkere jobbsøkere.

Ifølge sysselsettingsloven er det forbud mot å kreve betaling fra arbeidssøker ved formidling av arbeidskraft. I dag er headhunting og kopling via internett definert utenfor lovens formidlingsbegrep. Siden dette ikke er arbeidsformidling, er det heller ikke forbud mot å kreve betaling av arbeidssøker for disse tjenestene. Innskrenkningen av arbeidsformidlingsbegrepet har dermed ført til at flere aktører i prinsippet kan ta seg betalt fra arbeidssøker. Utvalget finner det lite hensiktsmessig å skille disse funksjonene ut fra formidlingsbegrepet, bl.a. fordi disse mellomleddsfunksjonene da ikke lenger reguleres på en god måte. Når også formidling gjennom internett og headhunting reguleres gjennom loven, vil hovedregelen om at det ikke skal tas betalt fra arbeidssøker også kunne gjelde for disse tjenestene.

Utvalget er enig i at det ikke skal tillates å ta betaling av arbeidssøker for å bli formidlet til arbeid, unntatt i helt spesielle tilfeller.

Forbudet mot privat formidling og den offentlige arbeidsformidling

Dersom dagens regelverk skal videreføres, kan neppe dagens uklare praktisering fortsette og en må søke en langt mer konsekvent håndheving enn i dag. Kontrollen har ikke vært tilstrekkelig for å hindre at private aktører driver formidlingsvirksomhet i strid med dagens regelverk. Intensivert kontroll vil medføre et betydelig behov for økte ressurser. Aktører som driver på siden av loven vil måtte innstille sin virksomhet. Dette vil kunne få uheldige konsekvenser, ettersom disse tjenestene synes å fylle et behov i markedet. Økt grad av spesialisering av arbeidskraften og behov for spisskompetanse i mange næringer, skaper et behov for formidlingstjenester som er tilpasset et smalere segment av arbeidssøkere og arbeidsgivere, og som i dag ikke dekkes i tilstrekkelig grad av den offentlige arbeidsformidlingen. Ut fra situasjonen på området i dag, ser utvalget det som et viktig argument at håndheving av gjeldende regelverk vil være omstridt.

Utvalget er kjent med at Arbeidsdirektoratet mener at forbudet mot privat formidling av arbeidskraft i sysselsettingsloven § 26 bør oppheves under forutsetning av at arbeidsmarkedsetaten får rammebetingelser for å ivareta det særlige ansvaret som ligger til den offentlige arbeidsformidling. Ifølge Arbeidsdirektoratet har

> "arbeidsmarkedsetaten ikke lenger et reelt monopol når det gjelder formidling av arbeidskraft. De forvaltnings- og kontrolloppgaver som etaten er tillagt i sammenheng med dette forbudet, sliter dessuten på etatens omdømme hos arbeidsgiverne og påvirker det offentlige ordskiftet om etatens rolle. Arbeidsmarkedsetaten har heller ikke behov for en beskyttelse av sin formidlingsvirksomhet som det et formidlingsmonopol i utgangspunktet skal gi."

Den offentlige arbeidsformidlingen er det sentrale instrumentet i en aktiv arbeidsmarkedspolitikk. Det er viktig at arbeidsformidlingen fungerer sammen med den øvrige delen av arbeidsmarkedspolitikken, delvis for at arbeidsmarkedstiltakene skal ses i sammenheng med det ordinære arbeidsmarkedet slik at formidling til ordinære jobber er målet for alt tiltaksarbeid, og delvis fordi arbeidsformidlingen skal fungere som en kontrollfunksjon mot dagpenger. Det er bare den offentlige

arbeidsformidling som kan ha et integrert ansvar for arbeidsmarkedspolitikken. Utvalget vil derfor understreke mandatets viktige forutsetning om at det fortsatt er behov for en sterk og slagkraftig offentlig arbeidsformidling.

Det er etter utvalgets mening mulig å ha en sterk og slagkraftig offentlig arbeidsformidling samtidig som det åpnes adgang for private til å formidle arbeid. Utvalget legger til grunn en offentlig arbeidsformidling finansiert over statsbudsjettet som i dag.

Utvalgets forslag

Utvalget finner ikke tilstrekkelig tungtveiende grunner for å opprettholde det rettslige offentlige formidlingsmonopolet og går derfor inn for å oppheve dette. I tillegg legger utvalget vekt på risikoen for at forbudet mot privat kommersiell arbeidsformidling etter EF-domstolens dom av 11. desember 1997 strider mot de forpliktelsene Norge har påtatt seg etter EØS-avtalen. Utvalget går inn for å oppheve det rettslige offentlige arbeidsformidlingsmonopolet og å innføre et regime hvor private aktører tillates å drive arbeidsformidling på forretningsmessig grunnlag. Det er ventet at dette:

- vil være positivt for den offentlige arbeidsformidlingens omdømme og ressursanvendelse, og
- vil kunne bidra til noe bedre fordeling av arbeidskraften mellom virksomheter og dermed et bedre fungerende arbeidsmarked. Dette kan gi grunnlag for økt sysselsetting på sikt. På kort sikt kan en likevel ikke vente særlig utslag i arbeidsledighet og sysselsetting.

Forslaget fra utvalget er oppsummert i boks 1.1. I tillegg til de spesielle reglene som er nevnt i boks 1.1 vil formidlingsvirksomheten være omfattet av den alminnelige selskaps- og næringslovgivning, og håndhevingen av persondata vil være omfattet av reguleringene i personregisterloven. Samlet gir dette en tilfredsstillende regulering av markedet.

Utvalget finner at disse forslagene vil bidra til å gi den offentlige arbeidsformidlingen et nyttig supplement og konkurranse som kan stimulere til effektiv drift. I tillegg vil det kunne bidra til et bedre fungerende arbeidsmarked. Disse reglene vil tilfredsstille Norges internasjonale forpliktelser etter EØS-avtalen, og ILO-konvensjon nr. 181.

Oppsummering av utvalgets forslag vedrørende arbeidsformidling

Utvalget foreslår at regelverket for arbeidsformidling endres, og at det nye regelverket baseres på følgende prinsipper:

- Med arbeidsformidling menes all aktiv koblingsbistand mellom arbeidssøkere og arbeidsgivere i den hensikt å etablere et arbeidsgiver- arbeidstakerforhold, herunder headhunting og kobling via internett.
- Vi skal fortsatt ha en sterk offentlig arbeidsformidling med et integrert ansvar for formidling, arbeidsmarkedstiltak og dagpenger. Formidlingstjenestene fra den offentlige arbeidsformidlingen er vederlagsfrie for arbeidsgivere og arbeidssøkere.
- Det er tillatt med privat arbeidsformidling som kan ta betalt fra arbeidsgiver. Det kan som hovedregel ikke tas betalt fra arbeidssøker. Departementet kan i forskrift gjøre unntak fra denne hovedregelen, f.eks. for formidling av au-pair, musikere, kunstnere og artister dersom det er i arbeidssøkernes interesse.
- Arbeidsformidling av underordnede sjømenn mot betaling er ikke tillatt.

– Virksomheter som ønsker å formidle arbeidskraft må være registrert som aksjeselskap eller stille garanti fra bank eller forsikringsselskap tilsvarende de egenkapitalkrav som gjelder for aksjeselskap. Det skal rapporteres om oppstart av formidlingsvirksomhet og driften av virksomheten til arbeidsmarkedsmyndighetene.
– De som driver privat arbeidsformidling uten å tilfredsstille de krav som gjelder, kan straffes med bøter eller fengsel i inntil tre måneder, eller begge deler.

1.3.2 Arbeidsleie

Det er i dag en gruppe hovedaktører som driver utleie av arbeidskraft. Det er vikarbyråene, som har utleie av arbeidskraft som sin viktigste virksomhet. Dessuten kan ordinære virksomheter ved dispensasjon leie ut egne ansatte. Disse aktørenes utleievirksomhet tilfredsstiller noe forskjellige behov i arbeidsmarkedet, og de er regulert på forskjellig måte. Vurderingen av de hensyn som bør ligge bak de to formene for arbeidsleie vil også bli noe forskjellig.

I vurderingen av dagens regelverk og alternative utforminger av regelverket for arbeidsutleie vil utvalget legge vekt på fire hensyn. *Systembetraktningen* innebærer at regelverket bør være utformet på en slik måte at det med rimelig ressursbruk kan forvaltes og håndheves på en tilfredsstillende måte, og at regelverket er såpass robust at det tåler endringer i arbeidsmarkedet.

Fleksibilitetshensynet taler isolert sett for en utvidelse av adgangen til ut- og innleie. Endringer i arbeidsmarkedet kan ha medført at næringslivet organiserer arbeidskraften på nye måter. Forhold som endret næringssammensetning fra industri til tjenesteyting, økt konkurranse både i konkurranseutsatt og skjermet sektor og forsterkede konjunktursvingninger påvirker denne utviklingen. I tillegg kommer utvidelser av arbeidstakeres permisjonsrettigheter, blant annet gjennom en etter- og videreutdanningsreform og ordninger som bidrar til midlertidig fravær, f.eks. fødselspermisjoner og kontantstøtte til småbarnsforeldre. Dette vil øke virksomhetenes etterspørsel etter korttidsarbeidskraft i alle sektorer. Det er viktig å ha et velfungerende marked for korttidsarbeidskraft, herunder for arbeidsutleie.

Rettighetshensynet taler isolert sett for at adgangen til ut- og innleie av arbeidskraft reguleres. Hovedregelen og det normale i arbeidslivet er fast ansettelse i et topartsforhold. Dette gir stabile og trygge arbeidsforhold. Problemet med kortvarige arbeidsforhold ligger særlig i at inntektsgrunnlaget blir usikkert og at det er vanskeligere å bygge opp gode relasjoner til arbeidsgivere og kolleger når man flytter fra arbeidsplass til arbeidsplass. I tillegg kan kortvarige arbeidsforhold føre til at det blir vanskeligere å delta i utviklingsarbeid, opplæring og kompetanseoppbyggende oppgaver. Dette gjelder først og fremst innleie fra vikarbyrå. Problemet med trepartsforhold ligger videre i det at arbeidstakere må forholde seg til flere arbeidsgivere, og mangel på tilhørighet med den virksomheten man er innleid til og de kolleger man omgås.

Når det gjelder utleie av arbeidskraft har Norge så langt ikke påtatt seg noen *internasjonale forpliktelser*, og dette hensynet er derfor oppfylt i dagens regelverk. Dersom Norge ønsker å ratifisere den nye ILO-konvensjon nr. 181 må sysselsettingsloven § 27 endres og dagens forbud må erstattes med en generell tillatelse.

Fortolkning av sysselsettingsloven § 27

Det er i mange tilfeller vanskelig å ta stilling til om et oppdrag er innleie eller entreprise. En av forutsetningene for at et oppdrag er entreprise er at oppdragstakers ansatte *ikke* skal være *underlagt oppdragsgivers ledelse.* Praktiseringen av dette kri-

teriet byr ofte på problemer både for virksomhetene og arbeidsmarkedsetaten som skal håndheve regelverket. Det kan derfor forekomme ulovlig utleie i en del tvilstilfeller, ved at utleie blir definert som entreprise.

Det er forbud mot utleie dersom innleier "driver en virksomhet hvor slikt arbeid inngår som et naturlig ledd". Denne begrensningen ble gjort "fordi det unntaksvis kan tenkes situasjoner der noen har bruk for å engasjere arbeid vedkommende selv ikke har ansatte til", jf. Ot.prp. nr. 53 (1970-71). Hva som ligger i begrepet *naturlig ledd* i en virksomhet, kan imidlertid by på vanskeligheter. Utsetting av tjenester og overgang fra intern til ekstern arbeidskraft, såkalt «outsourcing», har økt og benyttes på stadig flere områder.

Også offentlige etater har nå begynt å legge ut tjenester på anbud, og kan i prinsippet argumentere for at deler av deres tradisjonelle virkeområde i for eksempel en kommune ikke lenger kan kalles for et *naturlig ledd*. Et hovedspørsmål blir om dette begrepet skal tolkes i takt med den utvikling vi nå ser.

Avgrensningsproblemer i forhold til vikarbyråenes virksomhet

I utleieforskriften § 1, annet ledd, går det frem at arbeidstakere innenfor kontor-, regnskaps-, sekretær-, butikk-, demonstrasjons- og kantinearbeid, teknisk tegning eller lagerarbeid i tilknytning til varehandelen faller utenfor forbudet i sysselsettingsloven § 27. I praksis kan det være vanskelig å fastslå hva som ligger i en del av disse begrepene. Fortolkning av disse begrepene må bli annerledes i dag enn på 1970-tallet. Sekretærfunksjonen har fått et annet innhold etter at skrivearbeid i stor grad blir utført av saksbehandlere. Også innenfor kontor og regnskap har det skjedd store endringer.

Kommunal- og arbeidsdepartementet presiserte i oktober 1996 at kontor-, regnskap- og sekretærarbeid i forskriften kun omfatter underordnet arbeid, og har i konkrete saker tatt stilling til at for eksempel IT-konsulenter og bankkasserere faller utenfor nevnte begreper. Ifølge uttalelser fra Arbeidsdirektoratet er det et problem at mange innleiere, og de ansatte selv, ikke har kjennskap til at IT-konsulenter, bankkasserere og lignende ikke kan leies inn uten at det gis dispensasjon for de konkrete tilfeller. Videre uttaler Arbeidsdirektoratet at dette

> "skyldes i stor grad det enkle faktum at de store vikarbyråene pr i dag leier ut denne type personell. De store vikarbyråene skaper mao en oppfatning i markedet om at dette er lovlig, så lenge de åpenlyst driver utleie av denne type personell."

I en kommentar til disse uttalelsene uttrykker Autoriserte Vikarbyråers Forening at departementets presisering av kontorbegrepet i oktober 1996 har gitt bransjen problemer:

> "Hvis man her skulle forholde seg ordrett til den nye fortolkningen, kunne samtlige vikarbyråer legge ned. ... Problemet er at det er umulig å forholde seg til de forskjellige tolkninger av forskriftene."

Etter utvalgets vurdering er det nødvendig med en ny gjennomgang av regelverket med hensyn til innenfor hvilke områder vikarbyråene kan leie ut. Områdene som er unntatt etter forskriften er historisk betinget, og det er vanskelig å praktisere regelverket i dag. Mangel på aktiv kontroll kan ha medvirket til uklarhet om grensene. Mer aktiv kontroll fra myndighetenes side kunne bidratt til å synliggjøre grensene klarere for vikarbyråene. På den annen side er det byråenes eget ansvar å følge til enhver tid gjeldende rett.

På lik linje med Arbeidsdirektoratet har utvalget notert seg at vikarbyråene annonserer med utleie av personell som antakelig ligger utenfor det generelle unntaket. Dette kan indikere at enkelte vikarbyrå omgår regelverket.

Håndhevingsproblemer med dispensasjonsadgangen

Dispensasjoner fra forbudet mot utleie av arbeidskraft kan enten være generelle eller være knyttet til konkrete oppdrag. Arbeidsutleieutvalget kan gi dispensasjoner til generelle og konkrete oppdrag, mens fylkesarbeidskontorene kun kan gi dispensasjoner til konkrete oppdrag.

Før dispensasjoner eventuelt gis, gjøres det en rekke behovsvurderinger i fylkesarbeidskontorene, i Arbeidsutleieutvalget og i Arbeidsdirektoratet som forbereder alle saker for Arbeidsutleieutvalget. Vurderingene av søknadene tar utgangspunkt i utleieforskriften som stiller en rekke krav til saksbehandlingen. Blant annet skal det legges vekt på behovet for den virksomhet som det søkes tillatelse til å drive, om virksomheten vil ha betydning for sysselsettingen i vedkommende distrikt og om den offentlige arbeidsformidling er i stand til å dekke behovet.

Saksbehandlingen av søknader om dispensasjon er ressurskrevende og blir foretatt på ulike beslutningsnivåer. Saksbehandlingen tar lang tid og den kan også føre til konkurransevridninger mellom virksomheter. Det er særlig kriteriene som skal legges til grunn ved vurdering av dispensasjonene som skaper forvaltningsproblemer.

Virksomhetenes behov

Utleie fra vikarbyråer er hovedsakelig basert på virksomheters tilfeldige eller kortsiktige behov for arbeidskraft. Behovet kan bero på sykdom, ferie eller annet fravær blant de fast ansatte, uventede arbeidstopper, vakanser, spesialprosjekter med begrenset varighet mv. Utleie fra vikarbyrå kan være en effektiv måte å organisere slike midlertidige behov på. Utvalget mener at innleie fra et vikarbyrå i mange tilfeller kan være et godt alternativ til midlertidig ansettelse eller økt bruk av overtid. Men det er nødvendig å ha noen generelle restriksjoner på ut- og innleie av arbeidskraft for å hindre at innleie blir et alternativ til fast ansettelse.

På den annen side er innleie dyrere enn å ansette egne arbeidstakere. Vikarbyråene driver alminnelig forretningsdrift, og innleiebedriften må indirekte finansiere vikarbyråenes administrasjon og overskudd. I tillegg må innleiebedriften ofte lære opp vikaren. Rene bedriftsøkonomiske forhold kan dermed virke begrensende på omfanget.

Ut- og innleie av arbeidskraft mellom ordinære virksomheter brukes blant annet for å utjevne virksomhetenes behov for arbeidskraft. Formålet er å utjevne kortsiktige mistilpasninger mellom virksomheter med for mange og virksomheter med for få arbeidstakere, for derved å utnytte samlet arbeidskraftressurs best mulig. Når en virksomhet står overfor en forbigående nedgang i oppdragsmengden kan alternativet være permitteringer og driftsinnskrenkninger eller utleie til en annen bedrift. Utleie som alternativ til permitteringer innebærer en samfunnsøkonomisk besparelse. Utvalget mener derfor at det bør være en forholdsvis vid adgang til utleie- og innleie mellom ordinære virksomheter, for å redusere omfanget av oppsigelser og permitteringer.

Arbeidstakernes rettigheter

Ansettelsesvilkår blant de som arbeider som vikarer er til dels varierende. Bakgrunnen for dette kan trolig i utgangspunktet tilskrives følgende:

– Todelt arbeidsgiveransvar som kan medføre sammensatte ansvarsforhold.
– Vikarbyråbransjens ansettelsespraksis som ofte knytter seg til enkeltoppdrag.

I en ny undersøkelse blant personer som jobber i vikarbyråer, gir vikarene et variert, men overveiende positivt bilde av arbeidsbetingelsene. Et flertall mener yrket er en fin måte å bli kjent med arbeidslivet på, og at det er en god strategi for å finne en ny jobb. Men et nesten like stort flertall er enige i at jobben som vikar gir økonomisk usikkerhet. De fleste er fornøyd med antall oppdrag siste to år.

Ifølge denne undersøkelsen var tre av fire vikarer ansatt på engasjement, 16 prosent var fast ansatt på tilsigelse, mens kun syv prosent var fast ansatt. Såkalte oppdragsansettelser eller engasjementer er altså det normale i bransjen, det vil si at arbeidstakere kun ansettes oppdrag for oppdrag. En annen type ansettelse som etterhvert synes å bli mer vanlig er fast ansettelse med tilsigelse, det vil si at arbeidstakerne formelt sett er fast ansatt, men at de bare jobber noen perioder hvert år eller når vikarbyrået har oppdrag for vedkommende. I de periodene de ikke har oppdrag, mottar de ikke lønn og kan kvalifisere for dagpenger dersom betingelsene for dette ellers er oppfylt. En slik praksis kan velte noe av usikkerheten over på de ansatte.

Ved ut- og innleie mellom ordinære virksomheter som ikke driver utleie opptrer ikke problemet med ansettelsespraksis på samme måte som i vikarbyråbransjen. Arbeidstakerne er som hovedregel fast ansatt i utleievirksomheten, og utvalget har ikke erfart at det er noen spesielle problemer på dette området.

Utvalgets forslag

Utvalget finner at dagens regelverk inneholder en rekke svakheter og til dels er preget av å være laget for et arbeids- og næringsliv som er vesentlig annerledes enn i dag. Det er flere problemer med dagens regelverk, både når det gjelder tolkningen av loven og håndhevingen av regelverket. Regelverket er uklart for alle aktører i arbeidsmarkedet, både for arbeidsmarkedsmyndighetene som forvalter regelverket og arbeidsgivere som skal tilpasse seg regelverket.

Utvalget har drøftet hvilke muligheter som foreligger for å lage et enklere og mer forutsigbart regelverk, samtidig som det kan ivareta de hensyn som dagens regelverk er ment å ivareta. Utvalget har funnet at dette enklest lar seg gjøre ved å regulere adgangen til å leie *inn* arbeidskraft. Utvalgets forslag er oppsummert i boks 1.2.

Innleie av arbeidskraft fra vikarbyrå kan benyttes når det er adgang til å ansette midlertidig etter arbeidsmiljøloven § 58A. I tillegg får virksomheter som er bundet av tariffavtale adgang til å leie inn arbeidstakere dersom arbeidsgiveren og tillitsvalgte har sluttet avtale om dette. Utvalgets forslag innebærer at reguleringen av arbeidsleie flyttes fra sysselsettingsloven til arbeidsmiljøloven (og tjenestemannsloven), og at begrensningen knyttes opp mot innleievirksomhetens behov for og adgang til bruk av midlertidig arbeidskraft. Utvalget mener at det dermed ikke er behov for generelle begrensninger på utleie. De virksomheter som driver utleie, kan dermed leie ut arbeidstakere i den grad de ønsker det. En slik harmonisering av regelverket for midlertidig ansettelse og innleie begrunnes med at utvalget legger til grunn lovgivers utgangspunkt om at fast ansettelse i et topartsforhold skal være det normale.

Ovennevnte modell, hvor adgangen til innleie fra vikarbyrå er koblet opp mot arbeidsmiljøloven § 58A samt avtaleadgang, vil ikke være egnet for virksomheter

som ønsker å leie ut sine ansatte som alternativ til oppsigelse eller permittering og for virksomheter som ønsker å leie inn arbeidstakere som alternativ til manglende spisskompetanse, utførelse av rammekontrakter mv. Utvalget foreslår på denne bakgrunn at innleie av arbeidskraft fra ordinære virksomheter er tillatt når den utleide arbeidstakeren er fast ansatt i utleiebedriften og har ordnede lønns- og avtalevilkår, etter drøftelser med berørte tillitsvalgte. For innleie som overstiger en viss prosent av de ansatte (dog ikke mindre enn tre personer) og er av en varighet ut over en bestemt periode, skal det inngås avtale med tillitsvalgte.

Utvalget har vurdert om det er områder som generelt bør unntas fra utleievirksomhet. Dette kunne for eksempel gjelde enkelte yrkesgrupper eller bransjer hvor det i dag er stor knapphet på arbeidskraft, f.eks. innen helsesektoren, eller for yrkesgrupper som utfører tjenester hvor arbeidsgivers betalingsvillighet er stor. Utvalget foreslår en bestemmelse som gir departementet adgang til å forby innleie av arbeidstakergrupper når det finner at viktige samfunnshensyn tilsier det.

I tillegg til de spesielle reglene som er nevnt i boks 1.2, vil både ut- og innleievirksomheten være omfattet av den alminnelige selskaps- og næringslovgivning, de utleide vikarene vil være beskyttet av arbeidsmiljøloven og forholdet mellom ut- og innleiebedriften vil være omfattet av ordinær kontraktsrett. Samlet vil dette gi en tilfredsstillende regulering av dette markedet.

Utvalget vil likevel peke på behovet for selvjustis i vikarbyråbransjen. Det vil være ønskelig om bransjen selv utvikler en god autorisasjonsordning, gjerne med utgangspunkt i den ordningen som allerede i dag eksisterer på arbeidsgiversiden i bransjen. I tillegg kan kollektivavtaler mellom partene i vikarbyråbransjen bidra til bedrede forhold.

Utvalget tror at disse forslagene samlet vil kunne gi næringslivet tilstrekkelig fleksibilitet samtidig som arbeidstakernes behov for beskyttelse er ivaretatt. Samtidig er reguleringene såpass enkle at de vil være vesentlig lettere å forvalte enn dagens regelverk, og de er såpass generelle at de er robuste overfor endringer i arbeidsmarkedet. Dette regelverket vil etter utvalgets vurdering tilfredsstille den nye ILO-konvensjon nr. 181.

Utvalget antar at sysselsettingseffekten av en eventuell utvidet adgang til arbeidsutleie vil være beskjeden, men at effekten kan være størst i forbindelse med en begynnende konjunkturoppgang. Et godt fungerende korttidsarbeidsmarked kan fungere som en inngangsport for nykommere i arbeidslivet, og deltakelse i dette markedet kan gi arbeidserfaring som kan øke mulighetene for fastere tilknytning til arbeidsmarkedet for de som ønsker det. I et arbeidsmarked med knapphet på arbeidskraft, slik situasjonen er i Norge i dag, kan også et godt organisert korttidsarbeidsmarked bidra til noe høyere tilbud av arbeidskraft. Dette gjelder spesielt blant de grupper som ikke ønsker fast jobb, men som ser arbeid gjennom vikarbyrå som en mulighet til å delta i arbeidsmarkedet i kortere perioder.

Oppsummering av utvalgets forslag vedrørende arbeidsleie

Utvalget foreslår at regelverket for ut- og innleie av arbeidskraft endres, og at det nye regelverket baseres på følgende prinsipper:

- Utleie av arbeidskraft er i utgangspunktet tillatt i alle bransjer og for alle yrker.
- Innleie av arbeidskraft fra vikarbyrå kan benyttes når det er adgang til å ansette midlertidig etter arbeidsmiljøloven § 58A. Reguleringen flyttes fra sysselsettingsloven til arbeidsmiljøloven, og tilsvarende bestemmelse tas inn i tjenestemannsloven. I tillegg får virksomheter som er bundet av tariffavtale adgang til å leie inn arbeidstakere dersom arbeidsgiveren og tillitsvalgte har sluttet avtale

om dette.

- Innleie av arbeidskraft fra ordinære virksomheter er tillatt når den utleide arbeidstakeren er fast ansatt i utleiebedriften og har ordnede lønns- og avtalevilkår, etter drøftelser med berørte tillitsvalgte. For innleie som overstiger en viss prosent av de ansatte (dog ikke mindre enn tre personer) og er av en varighet ut over en bestemt periode, skal det inngås avtale med tillitsvalgte. Virksomheter innen samme konsern er unntatt fra denne bestemmelsen.
- Departementet kan i forskrift forby innleie for visse arbeidstakergrupper eller på visse områder når det finner at viktige samfunnshensyn tilsier det.
- Utleiefirma har ikke adgang til å begrense arbeidstakerens rett til å kunne ta arbeid hos innleiefirmaet så snart det tidsbegrensede oppdrag er avsluttet. En arbeidstaker som slutter hos en arbeidsgiver kan ikke leies ut igjen til denne arbeidsgiveren før det er gått seks måneder.
- Det er forbudt å ta betalt for utleietjenester fra arbeidstakerne.
- Virksomheter som ønsker å drive utleie må enten være registrert som aksjeselskap eller stille garanti fra bank eller forsikringsselskap tilsvarende de egenkapitalkrav som gjelder for aksjeselskap. Det skal rapporteres om oppstart av utleievirksomhet og driften av virksomheten til arbeidsmarkedsmyndighetene.
- Reglene for utleie og innleie må følges opp. Innleiereglene fra vikarbyrå håndheves på tilsvarende måte som reglene om midlertidig ansettelse i arbeidsmiljøloven § 58A, med mulighet for den ansatte til å gå til søksmål med krav om fast ansettelse eller erstatning. Departementet kan fastsette nærmere vilkår for tilsyn og for organisering og drift av utleievirksomhet. Utvalget har pekt på andre mulige løsninger på håndhevings- og kontrollproblematikken. Flere av disse krever imidlertid en nøyere utredning på enkelte punkt, noe utvalget ikke har hatt mulighet til innenfor de tidsrammer det har arbeidet.

1.4 ADMINISTRATIVE OG ØKONOMISKE KONSEKVENSER

Utvalgets forslag til ny regulering av arbeidsformidling og arbeidsleie innebærer generelt en tilpasning av lovgivningen til dagens behov. Det er utvalgets oppfatning at utkastet sett under ett vil kunne gi grunnlag for klare fordeler for alle aktører i arbeidsmarkedet. Forslagene vil over tid føre til et bedre fungerende arbeidsmarked og en viss økning i sysselsetting og verdiskapning i Norge. Det er imidlertid vanskelig å tallfeste disse effektene.

Utvalgets forslag medfører en viss reduksjon i ressursbruken i Arbeidsdirektoratet, mens det blir en viss økning i ressursbruken i Arbeidstilsynet. Alt i alt antas at utvalgets samlede forslag ikke får særlig budsjettmessige konsekvenser.

KAPITTEL 2

Utvalgets mandat, sammensetning og arbeid

2.1 MANDAT OG SAMMENSETNING

Ved kongelig resolusjon 6. mars 1998 nedsatte Regjeringen utvalget for å vurdere regelverket for arbeidsformidling og arbeidsutleie. Arbeids- og administrasjonsministeren ga følgende bakgrunn for utvalget i den kongelige resolusjonen:

> "Arbeidsformidling og utleie/innleie av arbeidskraft er regulert i sysselsettingsloven. Sysselsettingsloven slår fast at arbeidsformidling er en offentlig oppgave og at utleie/innleie av arbeidskraft generelt er forbudt.
>
> *Arbeidsformidling* vil si at et mellomledd knytter kontakt mellom en arbeidssøker og en arbeidsgiver i den hensikt å etablere et arbeidsgiver/arbeidstakerforhold. Kommersiell privat arbeidsformidling er, med visse unntak, forbudt, jf. sysselsettingsloven § 26. Loven åpner imidlertid opp for å kunne gi dispensasjon fra forbudet, bl.a. for enkeltgrupper. Private virksomheter kan etter søknad drive arbeidsformidling i samarbeid med arbeidsmarkedsetaten. Det er en forutsetning at formidlingstjenester skal være gratis for arbeidssøkerne.
>
> *Arbeidsutleie* innebærer at en arbeidsgiver stiller egne tilsatte til disposisjon for en annen oppdragsgiver. Arbeidsgiveren blir i dette tilfelle et vedvarende mellomledd mellom oppdragsgiver og den ansatte, så lenge utleieforholdet varer. Utleie og innleie av arbeidskraft er i utgangspunktet forbudt, jf. sysselsettingsloven § 27. Ved forskrift er det gjort generelt unntak fra forbudet på visse områder. Mest kjent er «kontorsektoren», der vikarbyråene er etablert. På andre områder kan det etter søknad gis generell dispensasjon eller dispensasjon for kortere oppdrag. Ved vurdering skal det legges vekt på behovet for den virksomheten det søkes om tillatelse til, om virksomheten vil ha betydning for sysselsettingen i vedkommende distrikt og om arbeidsformidlingen er i stand til å dekke behovet. De nåværende reguleringene ble utformet i en tid hvor arbeidslivet var vesentlig annerledes enn i dag. Det har vært store endringer i arbeidslivet, herunder i måten å organisere arbeidet.
>
> I tillegg har det kommet flere mellomleddsfunksjoner i markedet som utfordrer dagens regelverk. Når det gjelder formidling kan avgrensningen mot firmaer som tilbyr rekrutteringsbistand og såkalte bemanningsløsninger være vanskelig. «Headhunting» er en mellomleddsfunksjon som har enkelte fellestrekk med arbeidsformidling, men som er antatt å falle utenfor forbudet mot privat arbeidsformidling. Et betydelig omfang av dispensasjoner for enkeltgrupper fra forbudet mot privat arbeidsformidling og utvikling av internett-løsninger som selekterer og kobler sammen tilbud og ønsker fra arbeidsgivere og arbeidstakere, bidrar også til avgrensningsproblemer.
>
> Det kan være vanskelig å avgrense utleie mot andre former for arbeidsorganisering, som tradisjonelle entrepriser, konsulentvirksomhet og diverse nye samarbeidsformer i næringslivet. Videre er utleie en måte å organisere korttidsarbeid på, som et alternativ til bl.a. midlertidige ansettelser. Det kan stilles spørsmål ved om regelverket for utleie er tilpasset dagens arbeidsmiljølov, som blant annet regulerer arbeidsgivers muligheter til å tilpasse arbeidsstokken til endringer i etterspørselen. Det kan også stilles spørsmål ved om dagens måter å avgrense og regulere utleie på er hensiktsmessig. Det er blant annet vanskelig å tolke hva som kommer inn under det

generelle unntaket for «kontorsektoren», og behovsvurderingen ved dispensasjon kan åpne for mange muligheter og skjønnsmessige utfall.

ILO-konvensjonen nr. 96 legger sterke bindinger på muligheten for privat kommersiell arbeidsformidling. Norge har ratifisert denne konvensjonen. Hovedregelen etter den nye konvensjon (nr. 181), som ble vedtatt sist sommer, er at privat arbeidsformidling og utleie av arbeidskraft skal være tillatt, med muligheter for unntak for enkeltsektorer/-grupper."

Utvalget ble gitt følgende mandat:

"Regjeringen setter ned et utvalg som skal vurdere dagens regelverk for arbeidsformidling og utleie/innleie av arbeidskraft. Utvalget skal

- gi en beskrivelse av arbeidsformidling og utleie/innleie av arbeidskraft i det norske arbeidsmarkedet. I tillegg bør det foretas en beskrivelse av andre typer mellomleddsfunksjoner på arbeidsmarkedet, samt beskrive arbeidsmarkedet for korttidsarbeid.
- gi en beskrivelse av dagens regelverk for formidling og utleie/innleie og andre regler og avtaler som påvirker etterspørsel og tilbud etter korttidsarbeid.
- vurdere om regelverket for formidling og utleie/innleie er tilpasset behovene i dagens arbeidsmarked og i hvilken grad de ivaretar arbeidstakernes rettigheter. Ansettelsesvilkår ved utleie av arbeidskraft vurderes også.
- gi en oversikt over regelverk og tilpasninger i andre land, herunder en oppsummering av effekten av gjennomførte reformer på dette området for noen relevante land.
- drøfte to alternative former for å regulere utleie/innleie av arbeidskraft. Det ene bør ta utgangspunkt i dagens prinsipp at arbeidsutleie og -innleie generelt er forbudt og vurdere mulige unntak og hvordan de skal reguleres. Det andre bør ta utgangspunkt i at arbeidsutleie og -innleie generelt blir tillatt, og vurdere eventuelle begrensninger og vilkår for leie av arbeidskraft.
- drøfte to alternative former for å regulere arbeidsformidling: Dagens offentlige formidlingsmonopol, alternativt fri konkurranse av arbeidsformidling. Det må være en forutsetning at alle formidlingstjenester fortsatt skal være gratis for arbeidssøkere.
- vurdere hvilke endringer i det norske regelverket som er nødvendig dersom Norge skal ratifisere ILO-konvensjon nr. 181.

De alternative reguleringsformene skal vurderes med hensyn til eventuelle virkninger både på arbeidstakernes rettigheter og arbeidsmarkedets funksjonsmåte.

Utgangspunkt for gjennomgangen er at vi fortsatt skal ha en sterk og slagkraftig offentlig arbeidsformidling med godt inngrep i arbeidsmarkedet og som kan gi god service til de arbeidssøkere og arbeidsgivere som ønsker det. Dette innebærer at arbeidsmarkedsetaten fortsatt skal ha ansvaret for det som i dag er deres hovedoppgaver: Formidling, kvalifisering (tiltak) av arbeidsledige, utbetaling av stønader (dagpenger) og attføring. Utvalget skal levere sin innstilling innen utgangen av juli 1998."

Utvalget fikk følgende sammensetning:
Direktør Jon Blaalid, Statskonsult, leder
Advokat Jan Fougner, Advokatfirmaet Wiersholm, Mellbye & Bech
Direktør Randulf Å. Riderbo, Handelens- og Servicenæringens Hovedorganisasjon

Rådgiver Bente Svendsgam, Kommunenes Sentralforbund
Rådgiver Torill Lødemel, Næringslivets Hovedorganisasjon
Organisasjonssjef Steinar Simonsen, Akademikernes Fellesorganisasjon
LO-sekretær Liv Undheim, Landsorganisasjonen i Norge
Avdelingsleder Lill Fischer, Yrkesorganisasjonenes Sentralforbund
Avdelingsdirektør Arent Skjæveland, Finans- og tolldepartementet
Avdelingsdirektør Ragnhild Nordaas, Kommunal- og regionaldepartementet
Avdelingsdirektør Randi Wilhelmsen, Nærings- og handelsdepartementet
Ekspedisjonssjef Morten Reymert, Arbeids- og administrasjonsdepartementet

Sekretærer for utvalget har vært rådgiver Sverre Try (sekretariatsleder), rådgiver Tone Hobæk og byråsjef Arne Raade, alle Arbeids- og administrasjonsdepartementet, underdirektør Inge Skeie, Finansdepartementet, rådgiver Mari Hellesylt, Kommunal- og regionaldepartementet og førstekonsulent Stein Nestvold, Nærings- og handelsdepartementet. I tillegg til utvalgets faste sekretærer har rådgiver Rune Solberg, Arbeids- og administrasjonsdepartementet, og forskningsleder Hege Torp, Institutt for samfunnsforskning (ISF), kommentert og gitt verdifulle innspill til sekretariatets arbeid. Kristin Barhaug og May Aune i Arbeids- og administrasjonsdepartementet har bistått utvalgets faste sekretariat med skrive- og redigeringsarbeid mv. og har fungert som kontorsekretærer i utvalgets arbeid.

2.2 UTVALGETS ARBEID

Utvalget har i perioden mars til september 1998 hatt 12 møter. I tillegg har utvalget hatt et internseminar med deltakelse fra forskningsleder Hege Torp, ISF, arbeidsmarkedspolitisk rådgiver Kaj Westergaard, Arbejdsmarkedsstyrelsen i Danmark, Arbeidsdirektør Ted Hanisch, Arbeidsdirektoratet og leder Bjørg Fjell, Autoriserte Vikarbyråers Forening. Docent Birgitta Nyström, Universitetet i Lund, har deltatt på deler av et av utvalgsmøtene. Det har vært innhentet skriftlig informasjon fra Arbeidsdirektoratet, Arbeidsutleieutvalget og Autoriserte Vikarbyråers Forening.

Utvalget ble gitt et omfattende mandat innenfor en meget stram tidsfrist. Innenfor den tidsrammen som sto til disposisjon har utvalget i det alt vesentlige vært henvist til å utnytte eksisterende statistikk, utredninger og forskningsarbeid. Enkelte relevante forsknings- og utredningsprosjekter som Arbeids- og administrasjonsdepartementet og Arbeidsdirektoratet hadde satt i gang før utvalgets arbeid startet, men som først ble ferdigstilt i sluttfasen av utvalgets arbeid, er forsøkt innarbeidet i rapporten i den grad det var mulig innenfor tidsrammen. Dette gjelder:

- Dag Aarnes og Helene Berg, begge ECON, som har foretatt en internasjonal kartlegging av systemene for arbeidsutleie og arbeidsformidling. Dette blir publisert som en egen rapport fra ECON.
- Hege Torp, Pål Schøne og Karen Modesta Olsen, ISF, som har gjennomført en spørreundersøkelse blant vikarer i Norge. Dette blir publisert som en egen rapport fra ISF.
- Evaluering av formidlingsaktiviteten i arbeidsmarkedsetaten. Dette vil bli publisert på ulike måter fra Arbeidsdirektoratet.

Utvalget tok selv initiativ til et nytt prosjekt:

- Jan Fougner, Advokatfirmaet Wiersholm, Mellbye & Bech, har levert en juridisk betenkning vedrørende ILO-konvensjon nr. 181 og EU-rettslige skranker. Denne utredningen er gjengitt i vedlegg 1.

Utvalget har arbeidet under tidspress. Tidsfristen for utvalgets arbeid var utgangen av juli 1998, men fristen ble forlenget etter avtale med Arbeids- og administrasjons-departementet.

Del II
Arbeidsformidling: regelverk og tilpasninger

KAPITTEL 3

Regelverk for arbeidsformidling

3.1 INNLEDNING

Dette kapittel vil gi en beskrivelse av dagens regelverk for arbeidsformidling og hvordan lov og forskrifter fortolkes. Videre omtales begrunnelsen for innføring av forbudet mot arbeidsformidling i 1947 og de endringer som har funnet sted frem til i dag. Kapittelet omfatter også en beskrivelse av hvordan regelverket forvaltes.

På bakgrunn av en dom i EF-domstolen (sak C-55/96 Job Centre Coop) kan det reises spørsmål om dagens norske regelverk om arbeidsformidling er overensstemmende med EØS-regelverkets konkurranseregler, og om dagens regelverk av den grunn må endres. Det vises til utredningens *"Internasjonalt lov- og avtaleverk"* i kapittel 7 samt vedlegg til denne utredningen. Fremstillingen av regelverket i dette kapittel tar imidlertid utgangspunkt i dagens regelverk, jf. sysselsettingsloven § 26 med forskrift. Problemene knyttet til håndheving og kontroll av regelverket drøftes i hovedsak i *"Erfaringer med og vurderinger av dagens regelverk for arbeidsformidling. Alternative ordninger"* i kapittel 9.

De bærende prinsipper for forbudet mot utleie av arbeidskraft

Arbeidsformidling vil si at en mellommann knytter kontakt mellom en arbeidssøker og en arbeidsgiver i den hensikt å etablere et arbeidsgiver/arbeidstakerforhold.

Hovedelementene i dagens regelverk med forbud mot privat arbeidsformidling ble utformet i etterkrigstiden med utgangspunkt i samfunnsforholdene i mellomkrigstiden. Stor arbeidsløshet tilsa en sterk offentlig arbeidsformidling og at arbeidstakeren skulle beskyttes. I tillegg ble det fra flere hold fremholdt prinsipielle og moralske argumenter mot privat arbeidsformidling på markedsprinsipper.

En videre begrunnelse for offentlig arbeidsformidling var ønsket om å få et helhetlig og godt utbygget informasjonssystem som ble ansett som nødvendig for at arbeidsmarkedet som helhet skulle fungere godt. En offentlig arbeidsformidling ville kunne tilby et sett av andre arbeidsmarkedstjenester, blant annet rådgivning, tiltak og dagpenger som støtter opp under formidlingsarbeidet. En sterk offentlig arbeidsformidling ville videre kunne bedre innsatsen overfor de svakere gruppene på arbeidsmarkedet.

3.2 LOVHJEMMEL

Privat arbeidsformidling er i utgangspunktet forbudt, men det kan gjøres unntak fra forbudet. Lovbestemmelsen som regulerer arbeidsformidling finnes i sysselsettingsloven § 26. Bestemmelsen lyder slik:

> "Det er forbudt å drive privat arbeidsformidling, unntatt i de tilfeller som er nevnt i annet og tredje ledd.
>
> Departementet kan gi dispensasjon fra forbudet til virksomheter som i samarbeid med den offentlige arbeidsformidling, og uten fortjeneste, vil drive formidling av arbeidssøkere.
>
> Departementet kan videre gi dispensasjon fra forbudet til virksomheter som vil drive arbeidsformidling med fortjeneste overfor en avgrenset gruppe arbeidssøkere.

> Virksomheter som er nevnt i annet og tredje ledd kan ikke kreve betaling av arbeidssøkere.
>
> Departementet kan gi nærmere forskrift om privat arbeidsformidling og vilkår for dispensasjon, og i særlige tilfeller gjøre unntak fra forbudet i fjerde ledd."

Overtredelse av forbudet mot privat arbeidsformidling kan straffes "med bøter eller med fengsel inntil 3 måneder eller begge deler", jf. sysselsettingsloven § 40 første ledd. Påtale finner bare sted etter "krav fra Arbeidsdirektoratet eller den det bemyndiger", jf. § 40 annet ledd. Bruk av ulovlige private formidlingstjenester er ikke straffbart, i motsetning til utleie av arbeidskraft hvor bruk (innleie) av ulovlig utleid arbeidskraft er straffbart.

3.3 FORSKRIFTER

I medhold av sysselsettingsloven § 26 femte ledd er det utarbeidet forskrifter for privat arbeidsformidling. I forskriften av 10. november 1993, sies det i § 1 at

> "Formålet med privat arbeidsformidling er å bidra til å bedre arbeidsmarkedets funksjonsmåte, ved at det som et supplement til den statlige arbeidsformidling kan gis dispensasjon til virksomheter som ønsker å drive privat formidling."

Dispensasjon til formidling kan gis til to kategorier:
- Formidlingssamarbeid uten fortjeneste.
- Formidling med fortjeneste overfor en avgrenset gruppe arbeidstakere.

Formidlingssamarbeid uten fortjeneste kan etter forskriften § 2 gis til virksomheter som i samarbeid med den offentlige arbeidsformidling vil drive formidling av arbeidssøkere. Virksomheten kan ikke ta betalt av arbeidsgiver utover det som er nødvendig for å dekke reelle utgifter i forbindelse med formidlingsvirksomheten.

Formidling med fortjeneste overfor en avgrenset gruppe arbeidstakere er etter § 7 begrenset til:
a) arbeidstakere over 60 år,
b) au-pair og praktikanter (trainee),
c) arbeidstakere til arbeid som har et sosialt formål,
d) musikere,
e) kunstnere og artister,
f) arbeidstakere til utlandet,
g) leger fra utlandet. Departementet vurderer leger fra utlandet til å være leger bostedsregistrert i utlandet ved formidlingen.

Det er for begge to ovennevnte kategorier forbudt å ta betalt av arbeidssøker for formidlingstjenesten. Det kan gjøres unntak for virksomheter som formidler au-pair, jf. § 18.

Det kan videre gis dispensasjon til å formidle alle typer arbeidskraft til utlandet, unntatt underordnet sjøfolk. Norge har ratifisert ILO-konvensjon nr. 9 som begrenser privat formidling av underordnede sjøfolk.

3.4 FORTOLKNING OG AVGRENSNING AV FORBUDET

Hva er arbeidsformidling

Arbeidsformidling er ikke noe entydig begrep. Noen autoritativ definisjon av arbeidsformidling eksisterer ikke. Dels nyttes det som samlebegrep for de tjenester

som gis av den statlige arbeidsformidling, dels refererer begrepet til den koblingsbistand som gis til arbeidssøker og/eller arbeidsgiver med sikte på rask og riktig tilsetting av ledige jobber. I praksis vil arbeidsformidling som koblingsbistand si at en mellommann knytter kontakt mellom en arbeidssøker og en arbeidsgiver i den hensikt å etablere et arbeidsgiver/arbeidstakerforhold.

Forbudet mot privat arbeidsformidling, jf. sysselsettingsloven § 26, gjelder bare selve koblingsfunksjonen. Alle instanser utenom den statlig arbeidsformidlingen er i denne sammenheng å anse som private. Hvorvidt mellommannen tar seg betalt for denne tjeneste eller ikke har ingen betydning. Privat arbeidsformidling er forbudt selv om den er gratis.

To områder på hver sin side av formidlingsbegrepet, *headhunting* og *annonsering og informasjon*, er fortolket til ikke å være formidling. Headhunting er av departementet fortolket å falle utenfor forbudet mot privat arbeidsformidling i sysselsettingsloven § 26. Et headhunting-firma tar i mot konkrete oppdrag fra en arbeidsgiver for å rekruttere en leder eller en nøkkelperson. Dette er en jobb som bedriften kunne gjøre selv, men fordi bedriften ønsker en mer kvalifisert vurdering av søkerne, foretatt av personer med erfaring og faglige kunnskaper, så blir dette overlatt til et headhunting-firma som et oppdrag. Virksomheten har i tillegg tradisjonelt skilt seg ut fra vanlig arbeidsformidling ved at de som ble rekruttert til de ledige stillingene som oftest ikke var arbeidssøkere i vanlig forstand, men potensielle jobbskiftere som ofte satt i gode stillinger. Grensen mellom headhunting og arbeidsformidling er ikke bestandig enkel å trekke, og det synes som om headhunting-byråene i økende grad tilbyr sine tjenester i forbindelse med rekruttering av personell på et lavere nivå enn det som tradisjonelt lå i headhunting. Dette drøftes nærmere i *"Erfaringer med og vurderinger av dagens regelverk for arbeidsformidling. Alternative ordninger"* i kapittel 9.

Det er grunn til å anta at headhunting-firmaene i dag benytter seg av oversikter eller registre over potensielle kandidater. Departementet tillot tidligere ikke at firmaene etablerte slike registre. Departementet kom i 1993 til at opprettelse av slike registre ikke i seg selv betyr at virksomheten er formidling. I den grad Datatilsynet tillater det, har departementet ikke lenger merknader til at headhunting-firmaene etablerer registre.

Annonsering av ledige stillinger i aviser, tidsskrifter og andre medier er ikke arbeidsformidling. Departementet stilte tidligere et krav om at avisen, publikasjonen o.l. måtte omfatte mer enn ren stillingsannonsering, Dette kravet er forlatt. Såfremt det ikke ytes noen medvirkning fra annonsøren som mellommann er annonsering i aviser o.l. tillatt.

Private opplegg for bekjentgjøring av ledige stillinger og arbeidssøkere, f.eks. via teletorg er, i likhet med annonsering i aviser, heller ikke funnet å være i strid med sysselsettingsloven § 26. Det samme gjelder for virksomhet som samler oversikt over arbeidssøkere i en publikasjon, for så å sende denne ut til aktuelle arbeidsgivere. Det er imidlertid en forutsetning at informasjonen gis på en slik måte at arbeidsgivere og arbeidssøkere kan ta direkte kontakt med hverandre uten ytterligere bistand fra annonsøren/leverandøren av denne tjenesten.

Hva vil det si å «drive» arbeidsformidling

Loven setter forbud mot å *drive* privat arbeidsformidling. Det forutsetter at sporadiske enkelttilfeller ikke rammes. Hva som skal til for å si at en virksomhet har overskredet forbudet mot privat arbeidsformidling vil bero på et skjønn. Avgjørende vil det være om tilbudet om formidlingsservice er satt i system eller gis mer tilfeldig, og om dette er en hovedoppgave eller inngår i annen virksomhet. Generelt kan det

sies at jo mer omfattende, planmessig og profesjonell koblingsvirksomheten er, desto klarere blir overskridelsen av forbudet mot privat arbeidsformidling i henhold til gjeldende lovverk. I en viss utstrekning har det derfor vært godtatt at en virksomhet ved nedbemanning hjelper til med å formidle sine tidligere ansatte til nytt arbeid.

Oppdragsformidling

Virksomheter som formidler oppdrag mellom ervervsdrivende faller utenfor sysselsettingsloven § 26. Hensikten med formidlingen i dette tilfelle er å etablere et kontraktsforhold mellom to parter som er selvstendig næringsdrivende. Det er selve oppdraget (arbeidsoppgaven) som formidles eller megles, f.eks. ved skipsmegling hvor megleren finner en befrakter (skipsrederi) til et vareparti en produsent skal eksportere. Dette er ikke arbeidsformidling i den hensikt å etablere et ansettelsesforhold mellom en arbeidsgiver og en arbeidstaker, og oppdragsformidling faller således utenfor forbudet mot arbeidsformidling i sysselsettingsloven § 26.

Formidling på internett

Aktivitet på internett som gjør det mulig for arbeidssøkere og arbeidsgivere å legge inn annonser hvor henholdsvis arbeidskraft og arbeid tilbys, har mange likhetstrekk med annonsering i aviser og tidsskrifter. En elektronisk distribusjonssentral og søknadsbehandling via internett vil kunne være et mer effektivt søkeverktøy og mindre arbeidskrevende for både arbeidsgivere og arbeidssøkere enn annonsering i aviser o.l.

Elektronisk saksbehandling ble av departementet i 1997 fortolket til ikke å være arbeidsformidling, forutsatt at kontakten mellom arbeidsgiver og arbeidstaker skjer direkte uten ytterligere bistand fra leverandøren av tjenesten som mellommann. Med denne fortolkning har begrepet arbeidsformidling blitt vesentlig innskrenket, jf. *"Erfaringer med og vurderinger av dagens regelverk for arbeidsformidling. Alternative ordninger"* i kapittel 9. Elektronisk søknadsbehandling skiller seg i resultatet ikke ut fra personlig søknadsbehandling, bortsett fra at den kvalitet som ligger i personlig oppfølgning ikke er tilstede. Den personlige koplingen av arbeidssøkere og ledige stillinger anses som formidling.

3.5 HISTORISK BAKGRUNN

Den første regulering av arbeidsformidling i Norge kom i 1896. Ved lov av 12. juni 1896 om forhyrings-, feste- og engagementskontorer ble det bestemt at den som ville drive privat arbeidsformidling måtte ha bevilling av formannskapet i den enkelte kommune. Virksomheten skulle videre være underkastet politiets oppsikt. Loven medførte at det ble gjennomført kontroll med privat arbeidsformidling. Samtidig kom det spredte tiltak til en mer samfunnsmessig organisasjon i enkelte større kommuner. Det første kommunale arbeidskontor ble åpnet i Bergen i 1897, deretter i Oslo i 1898, Trondheim i 1902 og i Stavanger 1903.

Ved lov om arbeidsformidling av 12. juni 1906 ble det opprettet "offentlige arbeidskontorer i de kommuner som Kongen bestemmer" til avgiftsfri formidling av arbeid.

Et av de første spørsmål Det Internasjonale Arbeidsbyrå (ILOs sekretariat) tok fatt på etter første verdenskrig, var arbeidet med en konvensjon som forpliktet medlemslandene til å opprette et system for avgiftsfri arbeidsformidling. Slik arbeidsformidling skulle stå under kontroll av en sentral myndighet, og av et utvalg der både arbeidstakere og arbeidsgivere var med. Det ble samtidig anbefalt

medlemslandene å vedta forbud mot å opprette arbeidskontor som krever avgift eller driver virksomhet for vinning. Eksisterende foretak av denne art skulle bare kunne tillates å fortsette med samtykke av myndighetene, og det skulle tas skritt til å avskaffe dem så snart som råd var.

I 1933 vedtok den internasjonale arbeidskonferanse (ILO) en konvensjon og en anbefaling om forbud mot ervervsmessig arbeidsformidling, ILO-konvensjon nr. 34. I konvensjonen ble det krevet at slik arbeidsformidling skulle avskaffes i løpet av tre år etter at konvensjonen trådte i kraft for vedkommende land. I mellomtiden skulle nye virksomheter av denne art ikke tillates, og de som eksisterte, skulle under kontroll og bare kunne kreve avgifter som på forhånd var godkjent av myndighetene. Anbefalingen rådet medlemsstatene til å ta visse regulerende forholdsregler overfor den private virksomhet på området, inntil den offentlige arbeidsformidling er slik utviklet at de private kontor kan avskaffes. ILO-konvensjon nr. 34 ble ratifisert av Sverige og Finland før annen verdenskrig, men av Norge først i 1949.

Lov om tiltak til å fremme sysselsetting av 27. juni 1947 nr. 9

Forbud mot privat arbeidsformidling ble innført etter krigen, jf. lov om tiltak til å fremme sysselsetting av 27. juni 1947 nr. 9 § 26 (sysselsettingsloven), jf. Ot.prp. nr. 149 (1945-46).

Forarbeidet for de deler av den nye loven som gjaldt arbeidsformidling var gjort før krigen. Hoveddokumentet er Sosiallovkomiteen av 1935 sin innstilling. Denne innstillingen ble avgitt i 1939. Bakgrunnen var i første rekke et ønske om å ruste opp og effektivisere den offentlige arbeidsformidlingen. Denne ble ansett for å være dårlig utbygd, særlig i lys av den høye ledigheten på 1930-tallet. Et viktig poeng var å få offentlige arbeidsformidlingskontor i alle kommuner og å bedre kontrollen med arbeidsledighetstrygden. Arbeidsledighetstrygden ble obligatorisk og statlig i 1938. Inntil da hadde arbeidsledighetskassene med offentlig støtte blitt administrert av fagbevegelsen.

Begrunnelsen for et offentlig arbeidsformidlingsmonopol kan ikke sies å være bredt prinsipielt drøftet verken i innstillingen fra Sosiallovkomiteen i 1939 eller i Ot.prp. nr. 149 (1945-46). I innstillingen fra 1939 gis det en kort oversikt over regelverket i enkelte land, som for øvrig varierer, og deretter trekkes følgende konklusjon:

> "Når det nå blir hundretusener av trygdede mot før titusener, er det for kontrollens skyld og for utnytting av mulighetene på arbeidsmarkedet mer nødvendig enn før at formidlingen skjer gjennom de offentlige kontorer."

Denne begrunnelsen og mangelen på prinsipiell drøfting må blant annet sees på bakgrunn av at omfanget av organisert privat formidling var nokså begrenset. Sosiallovkomiteen refererer også utviklingen internasjonalt, blant annet de konvensjoner som var vedtatt i ILO.

Forbudet mot privat arbeidsformidling ble fastsatt i sysselsettingsloven § 26. Det ble imidlertid ved en egen bestemmelse i sysselsettingsloven § 27 fortsatt adgang til privat formidling for de opplærings- og undervisningsanstalter som etter sine statutter skulle søke å få satt elevene i tjeneste etter endt opplæring eller undervisning. Formidlingen skulle skje uten vederlag og i samarbeid med arbeidsformidlingen.

Forbudet mot privat arbeidsformidling var ikke bare begrunnet med hensynet til å beskytte arbeidstakerne, eller det offentlige apparats formidlings- og koblingsfunksjon. Forbudet bidro også til å understreke at arbeidsmarkedspolitikk var en offentlig oppgave. Ethvert inngrep eller stimulans i markedet skulle være i regi av

og under kontroll av det offentlige. I någjeldende sysselsettingslov finnes fortsatt flere bestemmelser i tillegg til forbudet mot privat formidling, som kan sees på som en understreking av det offentliges rolle i arbeidsmarkedspolitikken. Sysselsettingsloven §§ 10 og 11 som fastslår arbeidsformidlingens nøytralitet og upartiskhet, skal sikre etaten tillit hos partene i arbeidslivet. Av denne grunn inneholder § 10 visse innskrenkninger i ansattes adgang til å opptre på vegne av arbeidstaker- eller arbeidsgiversammenslutninger som ikke er deres egne. Videre pålegger sysselsettingsloven § 14 arbeidsgiverne en varselplikt ved innskrenkninger og permitteringer.

Sett i sammenheng med forbudet mot privat arbeidsformidling, skulle disse nevnte bestemmelsene i sysselsettingsloven verne om det offentlige apparatet for arbeidsmarkedspolitikk og sette det i stand til å betjene arbeidsgiver- og arbeidstakersiden, som representanter for etterspørsels- og tilbudssiden, på en nøytral og tillitsfull måte. I denne tankegangen var det ikke plass for private aktører.

Arbeidskontorene ble ved sysselsettingsloven av 1947 fortsatt værende kommunale med statlige tilskudd. Først i 1961-1963 ble arbeidskontorene statlige.

ILO-konvensjon nr. 96

Den internasjonale arbeidskonferansen vedtok i 1933 konvensjon nr. 34, «Om avvikling av arbeidskontorer som tar betaling.» Konvensjonen foreskrev at alle arbeidsformidlingskontor som ble drevet med sikte på fortjeneste skulle avvikles innen tre år fra konvensjonen ble ratifisert av vedkommende land.

Konvensjon nr. 34 ble revidert i 1949, da den for en rekke land viste seg å være for streng i sine krav. Den reviderte konvensjon fikk betegnelsen ILO-konvensjon nr. 96 «Forbud mot arbeidskontorer som tar betaling». I konvensjon nr. 96 har artikkel 1 den samme definisjon som i konvensjon nr. 34 av begrepene ervervsmessig og ikke ervervsmessig formidling. Ratifiserende stater kan imidlertid velge om de vil tiltre den strengere del II hvoretter det skal skje en trinnvis avvikling av arbeidskontor som driver ervervsmessig formidling, eller om de vil slutte seg til del III som pålegger den ratifiserende stat en regulering av arbeidskontor som tar betaling. Norge har sluttet seg til den strengere del II.

ILO-konvensjon nr. 96 forbyr ikke nødvendigvis privat arbeidsformidling, men inneholder et forbud mot arbeidskontorer som *tar betaling* ved formidlingen. Konvensjonen tok sikte på å avvikle arbeidskontor som tar betaling.

Konvensjonen åpner for privat arbeidsformidling i begrenset grad gjennom kortvarige dispensasjoner. Ifølge konvensjonens artikkel 5 skal det være tillatt for rette myndighet å gjøre unntak fra bestemmelsen om avvikling av arbeidskontor som tar betaling i særlige tilfeller for bestemte grupper av personer som er nøyaktig definert ved landets lover eller forordninger, når ikke passende formidlingstiltak uten vansker kan ordnes innenfor rammen av den offentlige formidlingstjeneste. Unntak forutsettes først satt i verk etter konsultasjoner med berørte arbeidstaker- og arbeidsgiverorganisasjoner.

Konvensjonen stiller imidlertid visse betingelser i slike tilfeller:

- Dispensasjon må bare gis for ett år om gangen.
- Virksomheten skal være underlagt kontroll etter nærmere regler som fastsettes av myndighetene.
- Godtgjørelsen for formidlingen skal oppkreves etter satser som fastsettes av eller godkjennes av myndighetene.
- Formidling til utlandet skal bare skje etter særskilt tillatelse.

Selv om Norge ratifiserte del II i konvensjonen, som inneholder de mest vidtgående regler om avvikling av formidling mot betaling, så tilfredsstilte norsk lovgivning med sysselsettingsloven av 1947 vilkårene for å kunne ratifisere begge konvensjoner. Norge ratifiserte ILO-konvensjon nr. 34 i 1949, og den reviderte konvensjon nr. 96 i juni 1950. Konvensjon nr. 96 trådte i kraft for Norge 18. juli 1951.

Den formidlingsvirksomheten som nå er tillatt etter gjeldende formidlingsforskrift av 1993 må anses som ervervsmessig, og faller således inn under konvensjonens betegnelse *arbeidskontor som tar betaling.* Likevel vil den private formidling, som er tillatt etter forskriften, oppfylle betingelsene i ILO-konvensjon nr. 96 på grunn konvensjonens adgang til midlertidig dispensasjon.

3.6 ENDRINGER I SYSSELSETTINGSLOVEN

Det var frem til 1980-årene få endringer og ingen realitetsendringer i forbudet mot privat formidling av arbeidskraft. I 1971 kom forbudet mot utleie av arbeidskraft inn i loven. Det medførte rent lovteknisk at den adgang som opplærings- og undervisningsanstalter har til formidling av sine elever ble overført fra sysselsettingsloven § 27 til sysselsettingsloven § 26 annet ledd. Formidling ble samlet i § 26 og forbudet mot utleie av arbeidskraft ble tatt inn i § 27.

Privat formidling av musikere og sangere

I 1987 ble det vedtatt et nytt fjerde ledd i sysselsettingsloven § 26 som ga departementet adgang til å gjøre unntak fra forbudet mot privat arbeidsformidling når det gjaldt musikere og sangere. Bestemmelsen omfattet også discjockeys.

Begrunnelsen for dette var at det til tross for forbudet i loven, foregikk privat formidling av musikere i ganske stor utstrekning. Grensen mellom den lovlige impressariovirksomhet og den rene formidling var videre i praksis vanskelig å håndheve. Videre var en forklaring at den offentlige arbeidsformidling ikke var utbygget i tilstrekkelig grad til å dekke slik formidling. Kun i enkelte av de større byene var det knyttet musiker- og artistformidling til arbeidsformidlingen.

Formidling av disse grupper er videre spesiell. Disse grupper har behov for stadige nye kortvarige oppdrag og engasjementer. Formidlingen av denne gruppen bærer derfor mer preg av oppdragsformidling enn vanlig arbeidsformidling.

Etter lovendringen ble det gitt en egen forskrift som regulerte den private formidlingen av musikere, sangere og discjockeys.

Avvikling av sjømannskontorene

Norge ratifiserte allerede i 1920-årene ILO-konvensjon nr. 9 som forpliktet medlemsstatene til snarest mulig å bringe til opphør all arbeidsformidling av underordnede sjømenn, som drives som forretningsmessig foretak med økonomisk vinning for øye.

Ved en rekke arbeidskontor rundt om i landet var det opprettet egne sjømannskontor. Det eksisterte egne bestemmelser om registrering, arbeidsformidling og forhyring av sjømenn. Utviklingen i 1970-1980 årene medførte at de fleste sjømenn ble rederiansatte, og prosedyren rundt forhyring ble forenklet. I 1988 ble de særskilt opprettede sjømannskontor avviklet, og sjøfolk ble integrert og likestilt med andre arbeidstakere når det gjelder formidling på arbeidskontorene.

Privat arbeidsformidling for en avgrenset gruppe av arbeidstakere

Stortingsrepresentant Carl I. Hagen fremsatte i 1989 et Dokument 8-forslag med blant annet forslag om å oppheve forbudet mot privat arbeidsformidling og utleie av arbeidskraft. Under behandlingen av dette forslaget i Stortinget ble det fremmet og vedtatt følgende nytt annet ledd til sysselsettingsloven § 26:

> "Departementet kan gi dispensasjon fra forbudet til kommuner, og private, herunder organisasjoner og foretak, å drive arbeidsformidling overfor en avgrenset gruppe arbeidstakere."

Av debatten i Stortinget fremgikk det at det særlig var formidling av eldre arbeidstakere og formidling av arbeidstakere til sosiale formål flertallet i Stortinget tenkte seg. På grunnlag av lovendringen utarbeidet departementet 10. juli 1990 en forskrift hvor det ble gitt adgang til å gi dispensasjon til virksomheter som vil formidle arbeidstakere over 60 år, au-pair og praktikanter samt arbeidstakere til arbeid som har et sosialt formål. Denne formidlingen kunne foregå med fortjeneste for formidleren.

Forskriften fikk liten betydning, bortsett fra en 8-10 dispensasjoner til au-pair byråer.

Sysselsettingskommisjonen av 1992

Den bredt sammensatte Sysselsettingskommisjonen drøftet også formidlingsmonopolet, jf. NOU 1992:26. Kommisjonen konkluderte med at:

> "Utvalget mener det er behov for en sterk offentlig arbeidsmarkedsetat i Norge, men vil foreslå at en i større grad tillater privat formidling av arbeidskraft. Et første skritt kan være en oppmykning av sysselsettingslovens § 26 slik at ikke-statlige instanser kan drive supplerende formidling uten fortjeneste etter avtale med arbeidsformidlingen. Erfaringer fra en slik mer liberal praksis kan danne grunnlaget for den videre utvikling av lovverket på dette området."

I Nasjonalbudsjettet 1993 ble det blant annet uttalt:

> "For å utvikle et formidlingssystem av høy kvalitet vil Regjeringen vurdere forslag om en oppmykning av det statlige formidlingsmonopolet. ..... Det er ikke aktuelt med noen alminnelig privatisering av arbeidsformidlingen."

I departementets budsjettproposisjon for 1992 heter det at departementet vil vurdere

> "å åpne for at arbeidsmarkedsetaten kan inngå samarbeid med andre instanser for å få en bedre og mer effektiv formidling av arbeidsledige og tiltaksdeltakere over i ordinært arbeid."

Lovendring i 1993 og ny forskrift

På bakgrunn av blant annet hva som var sagt i budsjettproposisjonen fra 1993 ble det i Ot.prp. nr. 67 (1992-93) «Om lov om endringer i sysselsettingsloven av 17. juni 1947 nr. 9», lagt frem forslag om en viss liberalisering av det statlige formidlingsmonopolet. I proposisjonen ble det uttalt at

> "departementet legger til grunn at den statlige arbeidsformidling fortsatt skal være det sentrale instrumentet i en aktiv arbeidsmarkedspolitikk. Det innebærer at arbeidsmarkedsetaten fortsatt skal ha et overordnet ansvar på dette området, og kunne ha kontroll over omfang og disponering av de ulike arbeidsmarkedspolitiske virkemidlene, herunder formidling. I samsvar med

> dette grunnsyn har arbeidsmarkedsetaten vært under kraftig utbygging de siste årene. Bakgrunnen for departementets forslag er behovet for et mer tidsmessig regelverk om privat arbeidsformidling."

Det ble videre uttalt at kommunene etter gjeldende regler ikke har

> "adgang til å drive arbeidsformidling, selv om dette noen gang skjer, bl.a. i samarbeid med Arbeidsformidlingen. Denne begrensningen er lite hensiktsmessig. Kommunene har særlig gode forutsetninger for å bidra i formidlingsprosessen, med sitt kjennskap til det lokale arbeidsliv og stedlige arbeidssøkere. Formidlingsbistand, bl.a. rettet mot personer på kommunale sysselsettingstiltak, men også overfor sosialklienter med et arbeidspotensiale, bør ses på som et naturlig ledd i kommunenes samlede engasjement på arbeidsmarkedsområdet. Det er derfor nødvendig å få kommunenes innsats på formidlingsfeltet brakt inn i ordnede forhold og hjemlet i loven. Enkelte tiltaksarrangører og utdanningsinstitusjoner er trolig i en tilsvarende situasjon som kommunene. Fagforeninger og andre interesseorganisasjoner vil også kunne være aktuelle samarbeidspartnere."

Ved behandlingen i Stortinget ble lovens hovedregel om forbud mot privat arbeidsformidling opprettholdt. Det ble imidlertid åpnet for en utvidet dispensasjonsadgang der privat formidling skjer i samarbeid med den offentlige arbeidsformidling og uten fortjeneste. For øvrig ble mulighetene for å drive privat kommersiell arbeidsformidling på helt avgrensede områder videreført i den nye bestemmelsen, men noe utvidet slik at det i tillegg til adgang til privat formidling av musikere også ble gitt adgang til formidling av kunstnere og artister samt til formidling av arbeidstakere til utlandet.

Forslaget til ny § 26 i sysselsettingsloven ble vedtatt av Stortinget, og den nye formidlingsforskriften trådte i kraft 1. desember 1993. De eksisterende forskrifter om formidling av musikere og formidling av eldre arbeidstakere, au-pair mv. ble tatt inn i den nye forskriften.

Formidling til utlandet, opphevelse av sysselsettingsloven § 28

Ifølge sysselsettingsloven § 28 var det forbudt å drive virksomhet som tok sikte på å fremme at norske borgere utvandrer eller tar arbeid i utlandet. Departementet kunne imidlertid samtykke til slik virksomhet.

Begrunnelsen for denne bestemmelsen var både å "hindre at utvandrere dro av sted på grunnlag av falske forespeilinger og kom ut i ulykkelige forhold", og at Norge rett etter krigen hadde "mangel på arbeidskraft i viktige yrker".

Det var ikke definert hva slags *virksomhet* forbudet gjaldt. Selv om bestemmelsen ikke inneholdt noen direkte henvisning til forbudet i § 26, ble bestemmelsen fortolket og praktisert slik at *virksomhet* i denne forbindelse også omfattet formidling til arbeid. Adgangen til å gi samtykke etter § 28 ble brukt som hjemmel for å gi dispensasjon til privat formidling av au-pair, og til å gi tillatelse til privat formidling av skipsoffiserer til tjeneste på utenlandsk registrert skip.

Sysselsettingsloven § 28 ble opphevet i 1993, og i forskriften om privat formidling er det eksplisitt gitt adgang til privat formidling av au-pair og til formidling til utlandet. Dog hindrer ILO-konvensjon nr. 9 fortsatt privat formidling av underordnede sjøfolk.

Privat formidling av leger

Det store etterspørselspresset etter leger i Norge de siste årene, har skapt sterk interesse for å fremskaffe arbeidskraft gjennom privat formidling. For å øke rekrutteringen av leger til Norge ble det ved forskriftsendring 23. januar 1998, åpnet adgang til privat formidling av leger som er bosatt i utlandet.

3.7 FORVALTNING OG KONTROLL AV REGELVERKET

Forvaltning av regelverket

Som omtalt i *"Endringer i sysselsettingsloven"* i avsnitt 3.6 åpner sysselsettingsloven og forskriften for å gi dispensasjon til privat formidling. Virksomheter som samarbeider med et fylkesarbeidskontor eller arbeidskontor, kan få dispensasjon til å drive privat lokal formidling *uten* fortjeneste. Det kan i tillegg gis dispensasjon til virksomheter for å drive formidling *med* fortjeneste, men dette gjelder bare overfor enkelte grupper av arbeidstakere som au-pair, musikere og formidling av leger fra utlandet. Det er forbud mot å kreve betaling fra arbeidssøker i ovennevnte tilfeller, med unntak for au-pair.

Søknad om dispensasjon for formidling *uten* fortjeneste rettes til og avgjøres av arbeidskontor, fylkesarbeidskontor eller Arbeidsdirektoratet alt etter hvilket geografisk område virksomheten ønsker å formidle arbeidskraft, jf. forskriften § 3. Det stilles ingen spesielle krav til den som ønsker å drive slik formidlingsvirksomhet, men søknaden må inneholde opplysninger om hvem som skal drive virksomheten, hvilke arbeidstakere den tar sikte på å formidle, forventet omfang og hvordan utgiftene til driften skal dekkes, jf. forskriften § 4. Ifølge forskriften § 5 skal det fastsettes bestemmelse om rapportering til arbeidsmarkedsetaten i samarbeidsavtalen.

Søknad om dispensasjon for formidling *med* fortjeneste rettes til og avgjøres av fylkesarbeidskontoret, jf. forskriften § 8. Dersom virksomheten har forretningssted i Norge må den være registrert i Foretaksregisteret. Søknaden må angi hvilke grupper arbeidstakere virksomheten skal formidle og dispensasjonen kan gis for ett år av gangen, jf. forskriften § 10. Når det gjelder dispensasjon til å formidle musikere, kunstnere og artister, skal fylkesarbeidskontoret i tillegg godkjenne formidlingsvirksomheten, på bakgrunn av bestemte krav som stilles til formidlingskontrakten. Dette omfatter kontroll av lønnsbetingelser, kost og losji, samt at formidlingsgebyret ikke overstiger 20 prosent av avtalt lønn, jf. forskriften §§ 13-16.

Forskriften § 18 fastslår at det er forbudt å ta betalt av arbeidssøker for formidlingstjenestene. Det kan gjøres unntak for dette for virksomheter som formidler au-pair.

Kontroll av regelverket

Overtredelse av forbudet mot privat formidling av arbeidskraft straffes "med bøter eller med fengsel inntil 3 måneder eller begge deler", jf. sysselsettingsloven § 40 første ledd. Påtale finner bare sted etter "krav fra Arbeidsdirektoratet eller den det bemyndiger", jf. § 40 annet ledd.

Departementet og arbeidsmarkedsmyndighetenes kontroll består i å overvåke at regelverket overholdes. Dette gjøres blant annet ved at regelverket fortolkes og presiseres for de berørte parter.

Når Arbeidsdirektoratet blir kjent med at ulovlig privat formidling finner sted, vil Arbeidsdirektoratet tilskrive virksomheten og be om en redegjørelse for forholdet, jf. sysselsettingsloven § 37:

> "Enhver er pliktig til uten hinder av eventuell taushetsplikt å gi de opplysninger som Arbeidsdirektoratet og andre organer som har hjemmel i loven her, finner nødvendig for å utføre sine gjøremål etter loven."

Finner Arbeidsdirektoratet at virksomheten er i strid med regelverket for privat formidling av arbeidskraft blir virksomheten tilskrevet og gjort oppmerksom på at formidlingen er ulovlig. I de fleste tilfeller vil dette være tilstrekkelig til at virksomheten avvikles. Arbeidsdirektoratet legger til grunn at det ikke har hjemmel til å fatte vedtak om stans av den ulovlige virksomheten. Å fatte et vedtak om at en virksomhet skal stanse, må anses for å være et vedtak av inngripende karakter som blant annet kan innebære store økonomiske konsekvenser for de involverte partene. Dette kan ut fra legalitetsprinsippet tilsi at det må kreves en uttrykkelig hjemmel for et slikt vedtak, og slik hjemmel finnes ikke i dagens regelverk.

Arbeidsdirektoratet har i svært liten grad benyttet retten til å begjære påtale etter sysselsettingsloven § 40 når det gjelder ulovlig arbeidsformidling. Antall saker på dette område antas å være beskjedent.

KAPITTEL 4

Omfang og utvikling av arbeidsformidling

4.1 FORMIDLING AV ARBEIDSKRAFT

Arbeidsformidling innebærer at en mellommann knytter kontakt mellom en arbeidsgiver og en arbeidssøker i den hensikt å etablere et arbeidsforhold, jf. også omtalen av begrepet i *"Regelverk for arbeidsformidling"* i kapittel 3. Videre i dette kapittelet vil begrepet formidling bli benyttet i forhold til det som faller inn under lovens bestemmelser: Offentlig formidling i regi av arbeidsmarkedsetaten og formidling som private aktører har fått dispensasjon for å drive. I tillegg finnes det aktive mellomledd og mellommenn som personalutvelgelse, headhunting og lignende som ikke regnes som formidling og dermed ikke rammes av lovens forbud.

I *"Søking og rekruttering i arbeidsmarkedet"* i punkt 4.1.1 vil utvalget se på søking og rekruttering i arbeidsmarkedet generelt, mens vi i *"Utviklingstrekk på formidlingsmarkedet"* i punkt 4.1.2 vil gi en beskrivelse av utviklingstrekkene ved formidlingsmarkedet og ulike typer av mellomleddsfunksjoner. I *"Arbeidsformidling i regi av arbeidsmarkedsetaten og arbeidsformidling etter dispensasjon"* i avsnitt 4.2 beskrives den offentlige arbeidsformidling som en del av arbeidsmarkedsetatens virksomhet samt privat formidling etter dispensasjon.

4.1.1 Søking og rekruttering i arbeidsmarkedet

Et effektivt fungerende arbeidsmarked forutsetter at både arbeidssøkere og arbeidsgivere er godt informert om alternative jobbmuligheter og om tilgangen på arbeidskraft. Mangel på slik informasjon kan føre til dårlig tilpasning mellom arbeidstakere og ledige jobber. En eventuell «mismatch» kan innebære at det i neste omgang er nødvendig med en forflytting av arbeidstakere til nye jobber og at jobbene besettes på nytt med andre arbeidstakere. Det vil derfor være samfunnsøkonomiske gevinster ved at informasjon om alternative jobbmuligheter og tilgangen på arbeidskraft stilles til disposisjon for arbeidssøkere og arbeidsgivere. Det vil i tillegg være et velferdsgode for den enkelte å få god informasjon om arbeidsmarkedet.

Det er mange mulige måter arbeidsgivere og arbeidssøkere kan innhente informasjon og inngå en arbeidskontrakt på. Informasjonen kan innhentes av aktørene selv, for eksempel gjennom annonser eller direkte kontakt med andre aktører, eller informasjonen kan innhentes av en tredje part. Denne tredje parten kan for eksempel være arbeidsmarkedsetaten som yter gratis tjenester til arbeidsgivere og arbeidssøkere eller et personalutvelgelsesfirma som eventuelt selger sine tjenester til arbeidsgivere og arbeidssøkere. Det er gjort en rekke undersøkelser som viser hvilke *rekrutteringskanaler* arbeidsgivere og hvilke *søkekanaler* arbeidssøkere benytter i det norske arbeidsmarkedet. Undersøkelsene som er gjennomført, varierer blant annet med hensyn til hvilke rekrutterings- og jobbsøkingsstrategier som er med. Boks 4.1 gir en oversikt over ulike søkekanaler, sett fra arbeidssøkers side, fordelt på formelle og uformelle kanaler. Hva slags jobbsøkingsstrategier en arbeidssøker vil benytte, avhenger ofte av hva slags stilling vedkommende søker og hva slags utdanning vedkommende har. For eksempel vil ungdom som søker deltidsarbeid ved siden av skole eller studier, oftere velge å benytte seg av bekjente sammenlignet med det å svare på utlyste stillinger i annonser. Fordi ledige stillinger i offentlig sek-

tor ofte utlyses, vil en vanlig søkekanal til offentlig sektor være gjennom å svare på annonser.

Søkekanaler sett fra arbeidssøkers side

Formelle søkekanaler

- Egen annonse i avis, tidsskrift.
- Svare på annonse.
- Den offentlige arbeidsformidlingen.
- Personalutvelgelsesfirma, headhuntingfirma eller lignende.
- Være registrert i et vikarbyrå.
- Internett.

Uformelle søkekanaler

- Kjente, familie.
- Henvende seg direkte til arbeidsgiver.
- Direkte henvendelse fra arbeidsgiver.
- Intern rekruttering i bedriften.

Systematisk informasjon om ledige stillinger finnes i arbeidsmarkedsetatens register. Dette registeret er basert på stillinger som er meldt direkte til etaten og ledige stillinger som annonseres i aviser og tidsskrifter. I 1997 var det registrert en tilgang på 391.000 ledige stillinger i denne basen. Ifølge Arbeidsdirektoratet dekker registeret de fleste utlyste stillinger i landet. Dette registeret gir med andre ord et godt uttrykk for den kjente etterspørsel etter arbeidskraft. I *"Den offentlige arbeidsformidling"* i punkt 4.2.1 gir utvalget en nærmere beskrivelse av arbeidsmarkedsetatens stillingsregister.

En stor andel av tilsettingene i ordinært arbeidsliv foregår på en uformell måte, og mange stillinger blir aldri offentlig kunngjort. For eksempel etableres en del nye arbeidsforhold i interne arbeidsmarkeder, dvs. innenfor virksomhetene, gjennom endringer i oppgave- og ansvarsfordelingen mellom ansatte i form av interne opprykk og omorganiseringer. Et annet eksempel er ledige stillinger som besettes etter oppslag i butikkvinduer. Arbeidsmarkedsetatens register omfatter hoveddelen av det offentlig, kjente stillingsmarkedet, men ikke hele stillingsmarkedet, fordi ikke alle stillinger blir meldt til arbeidsmarkedsetaten eller blir offentlig utlyst i aviser, tidsskrifter mv.

Søkekanaler blant arbeidstakere

For å få en oversikt over omfanget av de ulike søkekanalene, gjengir utvalget først resultater fra en undersøkelse der arbeidstakere ble spurt om den viktigste måten de fikk sin nåværende jobb på. Senere vil vi sammenligne resultatene i denne undersøkelsen med andre som har sett på det samme. Undersøkelsen baserer seg på data fra Arbeids- og bedriftsundersøkelsen (ABU) for 1989 og 1993 (Hansen 1995) og hovedresultatene er gjengitt i tabell 4.1. Utvalget kjenner ikke til nyere undersøkelser som tar for seg dette.

Denne undersøkelsen skal i prinsippet fange opp alle formelt utlyste stillinger og i tillegg ansettelser i stillinger som ikke har blitt offentlig kunngjort. Videre er interne opprykk innen virksomheter ekskludert. Undersøkelsen omfatter ansettelser

foretatt i perioden 1986-1989 og i perioden 1990-1993. Undersøkelsen skal være representativ for alle ansatte som arbeider i virksomheter med minst en ansatt.

Tabell 4.1: Søkekanaler brukt ved ansettelser. Prosent

Søkekanal	1986-1989	1990-1993
Formelle søkekanaler		
- Søkte på annonse	37	36
- Gjennom arbeidsformidlingen, rådgiver e.l.	3	6
Uformelle søkekanaler		
- Søkte på annonse, på oppfordring fra arbeidsgiver	3	3
- Fikk henvendelse fra arbeidsgiver	17	16
- Henvendte meg til arbeidsgiver	18	16
- Gjennom kjente	16	15
Annet	6	8
Sum	100	100

Kilde: Arbeids- og bedriftsundersøkelsen, Hansen (1995)

Som vi ser av tabellen, er fordelingen på de ulike søkekanalene relativt stabil fra perioden 1986-1989 til 1990-1993. Det å søke på annonse var klart den mest brukte søkekanalen, 36-37 prosent oppga at de hadde fått jobb gjennom dette. De uformelle kanalene (blant annet gjennom direkte kontakt med arbeidsgiver og gjennom kjente) er viktigere enn de formelle (ved annonser og via arbeidsmarkedsetaten). Om lag tre av fem arbeidssøkere har fått sin siste jobb gjennom en uformell jobbsøkekanal. Den offentlige arbeidsformidlingen er ikke skilt ut som en egen kategori, men står oppført sammen med rådgivere som kan være headhunting-firma o.l. Sannsynligvis er arbeidsformidlingen den største aktøren i denne gruppen. Tallene viser at arbeidsformidlingens betydning som søkekanal er liten i denne undersøkelsen (maksimalt 3-6 prosent). Ved vurdering av disse resultatene bør vi ha i betraktning at hver arbeidssøker kan ha brukt flere søkekanaler selv om det er en av disse som har ledet til at vedkommende fikk jobben.

Rekrutteringskanaler varierer for faste og midlertidige ansatte. De som har fast ansettelse har langt oftere blitt ansatt gjennom annonser enn de som har midlertidig jobb. De som har midlertidig ansettelse har oftere henvendt seg direkte til arbeidsgiveren, fått jobb gjennom kjente eller gjennom arbeidsformidlingen. Dette siste kan blant annet skyldes at det er visse grupper av arbeidssøkere som i større grad enn andre benytter arbeidsmarkedsetaten, f.eks. gjennom vikarformidlingen, jf. *"Den offentlige arbeidsformidling"* i punkt 4.2.1. I tillegg kommer at deltakere på midlertidige sysselsettingstiltak vil være rekruttert via arbeidsformidlingen.

Søkekanalene varierer også tydelig etter utdanningsnivå. De som har utdanning på universitets- og høyskolenivå rekrutteres langt oftere gjennom annonser enn de med lavere utdanning, og arbeidsformidlingen benyttes lite av arbeidstakere med høy utdanning. Det er vanligere å benytte arbeidsformidlingen blant personer med lavere utdanning. Videre benyttes oftere formelle kanaler som å svare på annonse og arbeidsformidlingen til stillinger i offentlig sektor enn til stillinger i privat sektor. Dette skyldes at ledige stillinger i statlig sektor skal utlyses og at det er «god skikk» å utlyse stillinger i kommunal sektor. Det er også forskjeller innen privat sektor, i

den forstand at rekrutteringsmønsteret i store bedrifter ligner mest på det vi finner i offentlig sektor.

Undersøkelsen over viste at mange etablerer et arbeidsforhold uten at en mellommann har knyttet kontakt mellom partene. Bruken av uformelle kanaler blant jobbsøkerne er høy. Over halvparten svarer at de har fått stillingen gjennom uformelle kanaler, dvs. selv tatt direkte kontakt med bedriften og gjennom kjente og familie. Det viser seg at det er relativt få som har fått seg jobb via den offentlige arbeidsformidlingen. Under 10 prosent svarer at de har fått stillingen gjennom denne. Det er nok slik at den offentlige arbeidsformidlingen er en viktigere formidlingskanal for visse grupper av jobbsøkere, særlig arbeidsledige jobbsøkere.

Andre undersøkelser

En brukerundersøkelse foretatt blant registrerte *arbeidssøkere* (helt ledige og tiltaksdeltakere) i arbeidsmarkedsetaten (Arbeidsdirektoratet, 1997b) viser at om lag 50-55 prosent av arbeidssøkerne har hatt arbeidsmarkedsetaten som en av sine søkekanaler. Selv om denne undersøkelsen gir anledning til å oppgi flere typer av søkekanaler viser den at registrerte arbeidssøkere i større grad benytter arbeidsmarkedsetaten enn andre jobbsøkere. For registrerte arbeidssøkere er jobbsøkekanaler som å svare på annonser, ta kontakt med arbeidsgiver og gjennom venner/bekjente om lag like hyppig brukt som det å søke jobb gjennom den offentlige arbeidsformidlingen.

Disse resultatene støtter tidligere norske og utenlandske undersøkelser som har vist at svært mange arbeidstakere får jobb gjennom uformelle kanaler og at den offentlige arbeidsformidlingen ikke har så stor direkte betydning for store grupper av arbeidstakere, jf. *"Rammebetingelser og tilpasninger for arbeidsformidling i andre land"* i avsnitt 8.2. I en tilleggsundersøkelse til Statistisk sentralbyrås arbeidskraftundersøkelser i 1990 oppga 5 prosent av de som i løpet av de siste 12 månedene hadde begynt i en ny stilling, at arbeidskontoret var den viktigste måten de hadde fått jobben på (Arbeidsdirektoratet, 1991). En rekrutteringsundersøkelse foretatt blant *arbeidsgivere* (Eliassen, 1992) viser også at bruken av uformelle kanaler er høy fra etterspørselssiden, og at kontakt med den offentlige arbeidsformidling ikke har så stor betydning. På den annen side viser en annen undersøkelse blant arbeidsgivere (Arbeidsdirektoratet, 1996) at kontakt med arbeidsmarkedsetaten er noe mer vanlig. Undersøkelsen, som tar for seg rekruttering til stillinger i arbeidsmarkedsetatens register, viser at arbeidsgiverne har fått bistand fra arbeidskontoret til 20 prosent av stillingene som ble besatt i 1995. At arbeidskontoret yter bistand er imidlertid ikke ensbetydende med at det skjer en formidling eller tilsetting. Det skjer først når en stilling blir besatt av en søker som arbeidskontoret har tilvist til stillingen.

Når resultatene fra Hansen (1995), Arbeidsdirektoratet (1991) og Eliassen (1992) skal tolkes må det for det første tas hensyn til at arbeidstakerne kan undervurdere den bistand de har fått fra den offentlige arbeidsformidlingen når de skal angi den viktigste søkekanalen. Hver arbeidssøker kan ha brukt flere jobbsøkingsstrategier selv om det er en av disse som har ledet til at vedkommende fikk jobben. Det er for eksempel mulig å få jobb gjennom henvendelse fra arbeidsgiver, etter at arbeidsgiveren har fått liste over mulige jobbkandidater fra arbeidsmarkedsetaten. Videre er det slik at arbeidsmarkedsetaten i sin metodikk, særlig overfor relativt gode jobbsøkere i tidlige ledighetsfaser, legger vekt på at vedkommende skal skaffe seg jobb selv. For det andre vil slike undersøkelser avhenge av konjunkturene på det aktuelle tidspunkt. Arbeidsmarkedsetatens formidlingsarbeid kan være konjunkturavhengig i den forstand at formidlingsarbeidet blir nedprioritert i forhold til

tiltaksarbeidet i lavkonjunkturer. Den økte satsingen på formidling fremfor tiltak i den nåværende høykonjunkturen innebærer sannsynligvis at arbeidsmarkedsetatens betydning som jobbsøkekanal har økt sammenlignet med resultatene i undersøkelsene som ble foretatt på begynnelsen av 1990-tallet. I tillegg kan det være at arbeidsgivere i en høykonjunktur med mangel på arbeidskraft vil ta i bruk flere kanaler, også arbeidsmarkedsetaten, fordi arbeidsgiver har problemer med å få tak i arbeidstakere.

Ifølge Arbeidsdirektoratet utførte arbeidsmarkedsetaten i underkant av 112.000 formidlinger i 1997, jf. tabell 4.2. Når Arbeidsdirektoratet beregner markedsandel av formidlingsmarkedet, tar de utgangspunkt i arbeidsmarkedsetatens register over ledige stillinger. Avgangen ledige stillinger i arbeidsmarkedsetatens register var i 1997 på om lag 385.000, og markedsandelen blir dermed på 29 prosent. Markedsandelen på begynnelsen av 1990-tallet, da de andre undersøkelsene ble gjennomført, var på om lag 20 prosent. Det er altså grunn til å regne med at undersøkelsene referert over, ville gitt en noe større markedsandel for den offentlige arbeidsformidling dersom de hadde blitt gjennomført i dag.

Det kan være flere årsaker til at undersøkelsene varierer når det gjelder den offentlige arbeidsformidlingens andel av markedet. For det første omfatter undersøkelsen til Hansen (1995), Eliassen (1992) og Arbeidsdirektoratet (1991) et større stillingsmarked enn Arbeidsdirektoratets register over ledige stillinger. Disse undersøkelsene vil helt eller delvis dekke offentlig kjente og ikke offentlig kjente stillinger, mens Arbeidsdirektoratets statistikk kun omfatter det offentlig kjente arbeidsmarkedet. Dette innebærer at arbeidsmarkedsetatens andel av markedet vil bli lavere i de nevnte undersøkelsene enn i Arbeidsdirektoratets statistikk. For det andre kan mange arbeidstakere undervurdere den bistand de har fått fra arbeidsmarkedsetaten i de tre ovenfor nevnte undersøkelsene. Også dette vil føre til at arbeidsmarkedsetatens andel av markedet vil bli lavere i disse undersøkelsene sammenlignet med Arbeidsdirektoratets statistikk. På den annen side kan Arbeidsdirektoratets statistikk overvurdere arbeidsmarkedsetatens markedsandel sammenlignet med de andre undersøkelsene. Dette fordi arbeidsmarkedsetaten i sine formidlingstall også teller med formidlinger til enkelte typer av arbeidsmarkedstiltak.

I tillegg er det av betydning om dataene er beholdnings- eller strømningsdata. Arbeidsdirektoratets egen statistikk tar utgangspunkt i strømmen av alle nye arbeidsforhold som er etablert i løpet av et år. Undersøkelsen fra Hansen (1995), Arbeidsdirektoratet (1991) og Eliassen (1992) baserer seg på beholdningen av arbeidsforhold på et gitt tidspunkt betinget av at de er etablert i løpet av en forutgående periode. En undersøkelse som baserer seg på strømningsdata, slik som Arbeidsdirektoratets, vil inneholde relativt mange kortvarige arbeidsforhold fordi disse etableres oftere. Undersøkelser som baserer seg på beholdningsdata, som de tre nevnte over til dels gjør, vil relativt sett bestå av flere langvarige arbeidsforhold. Dersom arbeidsmarkedsetaten har en større andel av korttidsarbeidsmarkedet, for eksempel gjennom vikarformidling, vil analyser av data basert på strømningsdata gi større markedsandel for den offentlige arbeidsformidlingen enn analyser av data basert på beholdningsdata.

Utvalget vil ikke her ta stilling til om den ene eller den andre måten å beregne markedsandeler på, er den riktige. Det er imidlertid viktig å være klar over at arbeidsmarkedsetaten ikke kan nå en markedsandel på 100 prosent i undersøkelser som dekker det interne arbeidsmarkedet. Siden mange av disse stillingene aldri blir utlyst og heller ikke meldes til arbeidsmarkedsetaten, er det umulig for arbeidsmarkedsetaten å kjenne til og formidle arbeidssøkere til disse.

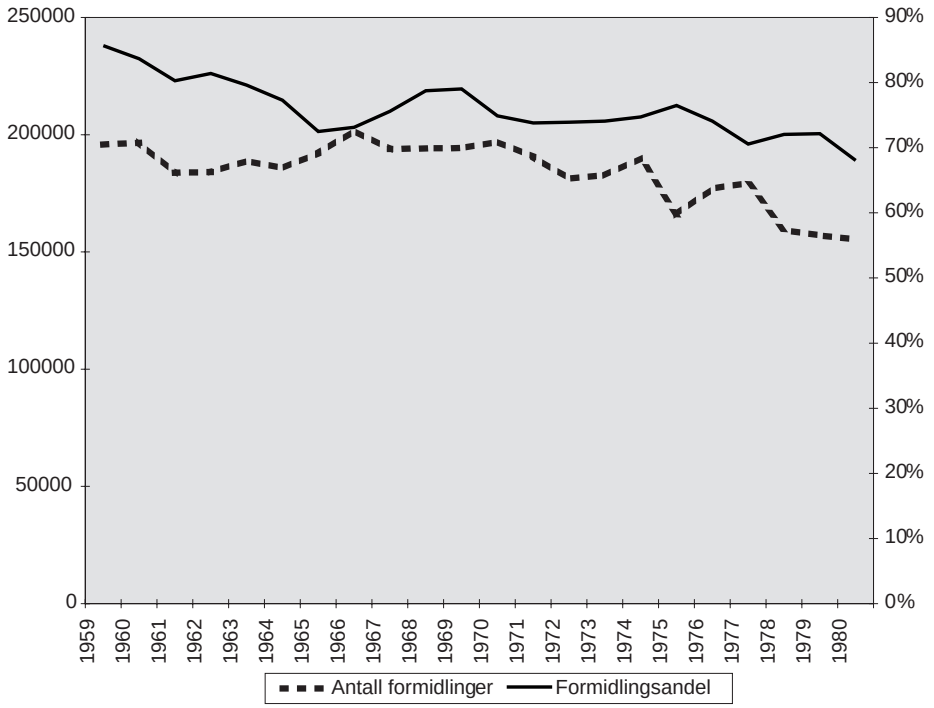
4.1.2 Utviklingstrekk på formidlingsmarkedet

Arbeidsmarkedsetaten fylte 100 år i 1997. Det første offentlige arbeidskontor i Norge, «Bergen offentlige arbeidsanvisningskontor», ble åpnet i 1897. Allerede fra starten av var arbeidskontorenes fremste oppgave formidling, å bringe arbeidsgivere og arbeidssøkere sammen. Samtidig som man utførte denne oppgaven, ville det offentlige få oversikt over hele arbeidsmarkedet og dets svingninger, og mulighet for å regulere tilgangen på arbeidskraft (Morland, 1997).

Formidlingsmarkedet var frem til 1980-tallet dominert av den offentlige arbeidsformidling, og utvalget starter derfor en beskrivelse av utviklingstrekkene med utgangspunkt i denne.

Den offentlige arbeidsformidling

I 1960 startet arbeidet med å overføre de kommunale arbeidskontor til staten for å få til en mer enhetlig arbeidsmarkedspolitikk og for å øke antall arbeidskontor. 1960-årene var preget av overskudd på arbeidskraft i primærnæringene og et økende behov for arbeidskraft til ny norsk industri og til den norske handelsflåten. Dette la grunnen for omfattende formidlingsvirksomhet i regi av arbeidsmarkedsetaten. Arbeidsløsheten i disse årene var meget lav, rundt 1 prosent. Statistikk fra Arbeidsdirektoratet viser at arbeidskontorene i 1966 foretok om lag 200.000 formidlinger. Dette er det høyeste tallet som er registrert i perioden 1959-1980, jf. figur 4.1. Samme år var det meldt 276.000 ledige plasser til arbeidskontorene. Arbeidskontorenes formidlingsandel av de ledige stillingene kan altså beregnes til 79 prosent i 1966.



Figur 4.1 Antall formidlinger og andelen formidlinger av ledige stillinger i prosent. 1959-1980.
Kilde: Arbeidsdirektoratet

Antall formidlinger i regi av arbeidsmarkedsetaten og formidlingsandelen har vært lavere på 1990-tallet sammenlignet med årene 1959-1980. Fordi innholdet i formidlingstallene og tallet på ledige stillinger er annerledes i dag enn på 1960- og 1970-tallet, kan en ikke foreta direkte sammenligninger av tallene. Det er en rekke årsaker til dette. For det første var sjømannsformidlingen tidligere meget høy. I 1973 utgjorde for eksempel formidling av sjømenn 24 prosent av alle formidlinger, mens dette var redusert til under 3 prosent i 1997. For det andre innebærer overgang fra et manuelt system til et databasert registreringssystem i 1988 et brudd i tidsserien. I perioden 1981-1990 ble det ikke produsert formidlingstall i arbeidsmarkedsetaten, og dette innebærer trolig at formidlingsbegrepet fikk et annet innhold på 1990-tallet sammenlignet med tidligere.

I tillegg har endringer i blant annet innsamlingsmetoder medført endringer i statistikken over antall ledige stillinger. I 1980-årene ble det mer og mer vanlig at arbeidsmarkedsetaten registrerte inn ledige stillinger som ble offentliggjort i aviser og tidsskrifter, men ikke meldt til arbeidskontorene («klippetjenesten»). Dette innebærer isolert sett at statistikken over ledige stillinger på 1990-tallet omfatter flere stillinger sammenlignet med tidligere da en kun baserte seg på direkte meldte stillinger. På den annen side skal en ikke se bort i fra at bedriftene var flinkere til å melde ledige stillinger direkte til arbeidsmarkedsetaten på 1960- og 1970-tallet enn i dag, blant annet fordi arbeidsmarkedsetaten hadde ry for å formidle en høy andel av de ledige stillingene.

En forklaring på denne utviklingen er at arbeidsmarkedsetaten tradisjonelt har betjent visse deler av arbeidsmarkedet som vareproduserende næringer i større grad enn andre. Endringen i næringssammensetningen mot mer tjenesteproduserende næringer, herunder en kraftig oppbygging av offentlig sektor, kan dermed ha bidratt til å redusere arbeidsmarkedsetatens markedsandel. Undersøkelser viser videre at høyere utdannet arbeidskraft i liten grad benytter den offentlige arbeidsformidlingens tjenester, men heller svarer på annonser ved bytte av jobb. Samtidig er bruken av høyere utdannet arbeidskraft mer omfattende i tjenesteproduserende næringer enn i vareproduserende næringer. I tillegg har det vært en tendens til økt bruk av høyere utdannet arbeidskraft i de fleste næringer. Denne utviklingen kan isolert sett ha bidratt til å redusere bruken av den offentlige arbeidsformidling og dermed dens markedsandel.

Det at arbeidsmarkedsetaten på 1960- og 1970-tallet i større grad enn i dag kunne konsentrere seg om formidling, spiller nok også en rolle. Det var få arbeidsledige, få dagpengemottakere, tiltaksnivået var lavt og arbeidsmarkedsetaten hadde ikke ansvaret for all yrkesrettet attføring. Spesielt på 1960-tallet var oppgavene til arbeidsmarkedsetaten konsentrert om formidling og veiledning.

I tillegg til lange trender vil arbeidsmarkedsetatens formidlingsvirksomhet være preget av konjunkturene. På 1980- og 1990-tallet har norsk økonomi vært utsatt for større svingninger i arbeidsledighet og sysselsetting sammenlignet med resten av etterkrigstiden. Arbeidsmarkedsetatens formidlingsarbeid blir påvirket av konjunktursvingninger. I nedgangstider vil andre av arbeidskontorets tjenester komme i fokus, først og fremst dagpenger og arbeidsmarkedstiltak. I disse periodene er det færre utlyste stillinger og flere søkere til hver jobb. I nedgangstider vil derfor formidlingsarbeidet kunne bli fortrengt av stor etterspørsel etter andre tjenester som arbeidsmarkedsetaten kan tilby. Konjunkturene har særlig preget arbeidsmarkedsetatens formidlingsarbeid på 1990-tallet. I takt med de bedrede konjunkturene har antallet formidlinger i regi av arbeidsmarkedsetaten økt.

Andre mellomleddsfunksjoner

Mens formidlingsmarkedet frem til 1980-tallet i hovedsak var dominert av en stor aktør med et reelt formidlingsmonopol, er bildet i dag at en har et stort offentlig formidlingsapparat i tillegg til en rekke ulike aktører som tilbyr alternative formidlingstjenester, jf. oversikten som er gitt i boks 4.2. Nye typer av formidlingstjenester, som for eksempel internett, har vokst frem. Koplingsvirksomhet som er definert til å ligge utenfor lovens arbeidsformidlingsbegrep, benevnes ofte med fellesbetegnelsen mellomleddsfunksjoner. Vikarbyråene, er ved siden av den offentlige arbeidsformidling, de største i dette markedet. Vikarbyråene har vært på markedet i en lenger periode, men disse tilbød først og fremst utleie av arbeidskraft på 1960- og 1970-tallet.

Aktører som tilbyr formidlings- og mellomleddstjenester

Offentlige aktører

- Den offentlige arbeidsformidling, herunder Vikartjenesten.
- Offentlige høyskoler som driver arbeidsformidling i samarbeid med arbeidsmarkedsetaten overfor studenter.

Private aktører

- Private høyskoler, fagforeninger og interesseorganisasjoner som driver arbeidsformidling i samarbeid med arbeidsmarkedsetaten overfor studenter og sine medlemmer.
- Agenter som formidler «spesielle» yrkesgrupper som for eksempel au-pair, musikere, leger fra utlandet og idrettsutøvere.
- Personalutvelgelses- og headhuntingfirma.
- Internettbaserte firma som tilbyr elektronisk kopling av arbeidssøkere og arbeidsgivere.
- Vikarbyråer.
- Ordinære virksomheter som leier ut egne ansatte.

Arbeidsmarkedsetaten har en viktig rolle i forbindelse med gjennomføringen av den aktive arbeidsmarkedspolitikken. I tillegg til formidling har den også ansvar for blant annet arbeidsmarkedstiltak og dagpenger. *"Den offentlige arbeidsformidling"* i Punkt 4.2.1 inneholder en nærmere beskrivelse av arbeidsmarkedsetatens rolle og særlig dens formidlingsvirksomhet.

I tillegg til den offentlige arbeidsformidlingen finnes det *private arbeidsformidlinger* som drives etter dispensasjon (med og uten fortjeneste) fra lovforbudet. Det er i første rekke høyskoler (offentlige og private), fagforeninger og interesseorganisasjoner som har fått dispensasjon til å drive med arbeidsformidling uten fortjeneste. Når det gjelder formidling av yrkesgrupper med fortjeneste, omfatter dette i hovedsak au-pair og musikere. Fra februar 1998 ble det, på bakgrunn av mangelen på leger i Norge, åpnet opp for å gi dispensasjon for privat arbeidsformidling av leger som er bosatt i utlandet. Omfanget av formidlinger fra de private formidlingsaktørene lå på om lag 25.000 i 1997. I *"Arbeidsformidling etter dispensasjon"* i punkt 4.2.2 gir utvalget en nærmere beskrivelse av omfanget av dispensasjoner som er gitt til privat arbeidsformidling. En type privat formidlingsvirksomhet som driver uten dispensasjon fra loven, er agenter som formidler profesjonelle

idrettsutøvere, f.eks. fotballspilleragenter. Dette har aldri blitt vurdert i forhold til loven. Utvalget kjenner ikke til omfanget av disse.

Personalutvelgelsesfirmaene er en mellommannsfunksjon som har klare fellestrekk med arbeidsformidling. Grovt sett kan personalutvelgelsesfirmaene deles i to; søke- og seleksjonsbedrifter. Søkebedriftene arbeider med det som ofte benevnes som headhunting. Disse firmaene leter etter kandidater til ledige stillinger som normalt ikke har vært annonsert for oppdragsgivere i næringslivet og offentlig forvaltning. «Executive-search»-firmaene arbeider med toppstillinger innenfor bedriftene, som for eksempel administrerende direktører, styreledere og spesialister i nøkkelposisjoner. Seleksjonsfirmaene søker ikke opp kandidater. For disse er bedømmelsen av kandidatene det primære og metoden som benyttes for å finne søkere til stillingen er annonsering av ledige stillinger. De fleste personalutvelgelsesfirmaene drives som næringsvirksomhet og krever betaling fra arbeidsgiver.

Tidligere tilbød personalutvelgelsesfirmaene i hovedsak tjenester til rekruttering av arbeidstakere til de høyeste toppstillingene, men i dag har dette spredd seg til flere kategorier av stillinger. Utvalget kjenner ikke til statistikk som kan beskrive dette markedet. En opptelling i Gule sider på internett kan gi en viss *pekepinn* på bransjens omfang. I mai 1998 var det 244 oppføringer under «personaladministrasjon og opplæring» og «personalutvelgelse» i Norge (korrigert for dobbeltoppføringer). Av disse var 53 prosent oppført i Oslo og Akerhus. Til sammenligning var det 170 oppføringer i 1988/89 under «personaladministrasjon og opplæring», herav over halvparten i Oslo og Akershus, ifølge Torp og Pettersen (1989). Gruppen «personaladministrasjon og opplæring» kan inneholde firma som driver med annet enn utvelgelsesoppdrag, men utvalget vet ikke hvor mange.

Kopling av arbeidskraft via *internett* har klare likhetstrekk med ordinær arbeidsformidling. Arbeidsmarkedsetaten og flere private aktører tilbyr nå denne tjenesten i Norge. Dette er en ny type tjeneste som er under rask utvikling. Enkelte av de private aktørene tar seg betalt for tjenesten fra arbeidsgiver. Arbeidsmarkedsetatens internettbaserte koplingstjeneste er gratis for arbeidssøker og arbeidsgiver, jf. omtale i *"Den offentlige arbeidsformidling"* i kapittel 4.2.1. Denne kan ha et stort konkurransefortrinn fremfor private aktører på internett fordi stillingsbasen består av arbeidsmarkedsetatens stillingsregister som i prinsippet dekker alle offentlig utlyste stillinger i Norge.

Nedbemanningsbistand er en relativt ny virksomhet i Norge, og innebærer at oppsagte arbeidstakere tilbys profesjonell assistanse, finansiert av bedriften, til selv å finne en jobb eller selv å skape seg en egen arbeidsplass. Tjenesten består blant annet av rådgivning og opplæring til den berørte personen. Virksomheten kan drives av en selvstendig aktør eller av bedriften arbeidstakeren opprinnelig ble oppsagt fra. Nedbemanningsbistand er ikke arbeidsformidling i tradisjonell forstand, men aktiviteten grenser opp til en del av arbeidsmarkedsetatens oppgaver i forbindelse med veiledning av jobbsøkere.

I Norge har nedbemanningsbistand blant annet vært benyttet ved omstilling eller oppsigelse fra næringer innen privat tjenesteyting og offentlige virksomheter. Arbeidsmarkedsetaten har samarbeidet med ulike statlige virksomheter (Forsvaret, Telenor, Posten mv.) i forbindelse med omstilling. Ifølge Hersvik (1997) tilbyr minst to av de norske vikarbyråene nedbemanningsbistand. Oppdragene er først og fremst utført for store bedrifter innen bank- og finansnæringen og hotellvirksomhet. Vikarbyråene tilbyr de oppsagte blant annet rådgivning, hjelp til å finne nytt relevant arbeid, jobbsøkerkurs og eventuell annen opplæring. Begge disse to vikarbyråene har opprettet egne undervisningssentre som tilbyr opplæring.

I tilknytning til mellomleddsfunksjoner nevnes ofte *«try and hire»*. «Try and hire» vil si at en oppdragsgiver leier inn en vikar med sikte på fast ansettelse. Dette

er relativt utbredt i andre land, men Kommunal- og arbeidsdepartementet har fortolket dette til å være i strid med sysselsettingsloven § 26. Autoriserte Vikarbyråers Forening (AVF), som er en bransjeorganisasjon for vikarbyråene i Norge, anmoder sine medlemmer om ikke å bruke dette aspektet ved utleievirksomhet i markedsføringen av sine tjenester. «Try and hire» er ikke et selvstendig produkt, men må karakteriseres som et biprodukt av *arbeidsutleie*. Siden utleier er arbeidsgiver i et utleieforhold, kan det synes urimelig å bruke betegnelsen mellomleddsvirksomhet om utleievirksomhet. På den annen side vil utleier utvilsomt fungere som mellomledd for formidling av selve jobben fra oppdragsgiver til arbeidstaker. Vikarbyråenes virksomhet og utleievirksomheten ved produksjonsbedrifter er rettet inn mot midlertidige oppdrag. Det innebærer at i den grad utleie også er formidling, gjelder det formidling av korttidsjobber. Men det hender også at oppdragsgiver tilbyr innleid arbeidskraft fast ansettelse. Dette kommer klart frem av utleieforskriften § 11 der det heter at

> "For arbeidstakere som blir tilsatt i utleiefirmaet for det enkelte oppdrag, har utleiefirmaet ikke adgang til å begrense arbeidstakernes rett til fritt å kunne ta fast eller midlertidig arbeid hos utleiefirmaets oppdragsgivere så snart det tidsbegrensende oppdrag er avsluttet, jfr. § 8."

Tall fra AVF fra 1997 viser at blant medlemsbyråene har 3.862 vikarer gått over i fast stilling, av totalt 34.475 vikarer, dvs. 11 prosent.

I tillegg til nedbemanningsbistand og formidling via utleie tilbyr vikarbyråene samme typer av tjenester som personalutvelgelsesfirmaene. Ved siden av arbeidsmarkedsetaten, er vikarbyråene de dominerende aktørene i dette markedet.

Gjennomgangen over viser at det har kommet en rekke nye typer av tjenester som grenser mot arbeidsformidling. Et trekk ved utviklingen i mange land er at markedet for formidling og utleie vokser sammen. Vikarbyråene tilbyr for eksempel tjenester både på det vi tradisjonelt vil kalle formidlingsmarkedet og utleiemarkedet. Begge disse tjenestene bidrar til å besette ledige stillinger, men de gjør det på ulike måter. Fra en arbeidsgivers synspunkt kan disse tjenestene derfor fremstå som alternative.

4.2 ARBEIDSFORMIDLING I REGI AV ARBEIDSMARKEDSETATEN OG ARBEIDSFORMIDLING ETTER DISPENSASJON

4.2.1 Den offentlige arbeidsformidling

Arbeidsmarkedsetatens rolle

Ifølge ILO-konvensjon nr. 88 må alle land som har sluttet seg til denne konvensjonen ha en offentlig arbeidsformidling som tilbyr arbeidssøkerne gratis service. I sysselsettingsloven er det slått fast at staten skal organisere offentlig arbeidsformidling og at dette skal skje nøytralt, upartisk og vederlagsfritt. Arbeidsmarkedsetaten skal bidra til at arbeidsmarkedet fungerer effektivt og den har en viktig rolle i forbindelse med gjennomføringen av den aktive arbeidsmarkedspolitikken. Arbeidsmarkedsetatens innsats er rettet mot disse hovedmålene:

- Bistå arbeidssøkere med å få jobb.
- Bistå arbeidsgivere ved rekruttering og omstilling.
- Forebygge og dempe skadevirkningene av arbeidsledighet.

Arbeidsmarkedsetaten er organisert slik at den har ansvaret både for formidling til ordinære jobber, formidling til og administrasjon av arbeidsmarkedstiltakene og administrasjon av dagpenger. I mange land er disse funksjonene delt mellom for-

skjellige institusjoner. Den norske måten å organisere arbeidsformidlingen på har etterhvert fått bred internasjonal anerkjennelse, og OECD har gjentatte ganger anbefalt sine medlemsland å organisere arbeidsformidlingen på en slik måte. OECD har dessuten flere ganger anbefalt Norge å liberalisere formidlingsmonopolet (OECD, 1998a).

OECD omtaler tre kjernefunksjoner i den offentlige arbeidsformidling: *Formidlingsfunksjonen, tiltaksfunksjonen* og *dagpengefunksjonen.* I tillegg til de tre kjernefunksjonene som det fokuseres på internasjonalt, har arbeidsmarkedsetaten i Norge en fjerde kjernefunksjon, *attføringsfunksjonen*. Denne funksjonen er integrert med de tre andre, for at arbeidet med yrkeshemmede arbeidssøkere skal være en del av den generelle arbeidsmarkedspolitikken og for å lette overgangen til det ordinære arbeidsmarkedet for denne gruppen. Boks 4.3 inneholder en nærmere beskrivelse av arbeidsmarkedsetatens samlede aktivitet.

Arbeidsmarkedsetaten hadde ved utgangen av 1997 i alt 4.037 ansatte som utførte 3.883 årsverk. Arbeidsmarkedsetaten brukte totalt 17,8 mrd. kroner i 1997 (Arbeidsdirektoratet, 1998). Dette fordelte seg på 4,9 mrd. kroner til arbeidsmarkedstiltak (inkl. attføring), 4,0 mrd. kroner til yrkesrettet attføring, 7,3 mrd. kroner til dagpenger og 1,6 mrd. kroner til administrasjon.

Arbeidsmarkedsetaten gjennomførte en kartlegging av arbeidsmarkedsetatens ressursbruk i 1996. Undersøkelsen er basert på fordelingen av *tidsbruken* til de ansatte i perioden mars 1996 til mars 1997. Resultatene viser at vel halvparten av tiden blir brukt til rettledning, service og oppfølging. Dette omfatter informasjon om arbeidsmarkedet, mottaksarbeid, avklaring og oppfølging av ordinære og yrkeshemmede arbeidssøkere (36 prosent) samt arbeidsgiverkontakt og formidling (16 prosent). Resten av tiden ble benyttet til tilskuddsforvaltning, dvs. tiltak overfor ordinære og yrkeshemmede arbeidssøkere og dagpenger og attføringspenger (St. prp. nr. 1 (1997-98), Kommunal- og arbeidsdepartementet).

Arbeidsmarkedsetatens samlede aktivitet

Norge har valgt å satse på en aktiv arbeidsmarkedspolitikk i tillegg til passive stønadsordninger. De fleste virkemidlene i arbeidsmarkedspolitikken forvaltes av arbeidsmarkedsetaten.

Arbeidsformidling er en av arbeidsmarkedsetatens kjernetjenester. På formidlingsfeltet skal arbeidsmarkedsetaten yte arbeidssøkere og arbeidsgivere en differensiert informasjons-, rådgivnings- og formidlingstjeneste som, så langt det er mulig, er tilpasset den enkeltes reelle behov. Formidling til ordinært arbeid er det egentlige sluttprodukt, og skal være prøvet før andre tiltak settes inn. Øvrige tjenester, som informasjon og veiledning om yrkesvalg og utdanning, tilbud om arbeidsmarkedstiltak samt midlertidig inntektssikring gjennom dagpenger, skal støtte opp om formidlingsaktivitetene. Arbeidsmarkedsetaten foretok 112.000 formidlinger i 1997.

Arbeidsmarkedstiltakene er en viktig del av den aktive arbeidsmarkedspolitikken. Tiltakene nyttes for å kvalifisere arbeidssøkere til ledige stillinger og for å opprettholde arbeidsevnen hos de ledige. Tiltakene rettes primært mot arbeidssøkerne der ordinær formidling er forsøkt, men ikke ført frem. Omfanget av arbeidsmarkedstiltak varierer med konjunkturene på arbeidsmarkedet. I nedgangsperioden på slutten av 1980-tallet og begynnelsen av 1990-tallet var store deler av arbeidsmarkedsetatens virksomhet innrettet mot gjennomføring av arbeidsmarkedstiltak. Arbeidsmarkedstiltakene ble trappet opp fra i gjennomsnitt 8.000 plasser i 1988 til i underkant av 60.000 plasser i 1993. I dagens situasjon, med knapphet på flere typer

arbeidskraft, har arbeidsmarkedsetaten hovedfokus på formidling av arbeidskraft. I 1997 var gjennomsnittlig tiltaksnivå på 25.000 plasser, mens det for 1998 er avsatt midler for om lag 15.000 plasser.

Attføringstiltakene tilbys yrkeshemmede, dvs. personer som har fysiske, psykiske eller sosiale funksjonshemninger som påvirker mulighetene til å få eller beholde arbeid. Målet med tiltakene er tilbakeføring og integrering til ordinært arbeidsliv gjennom kvalifisering og arbeidstrening. Det eksisterer et stort spekter av tiltak for yrkeshemmede. I tillegg til å kunne nytte ordinære arbeidsmarkedstiltak, jf. ovenfor, tilbys yrkeshemmede spesielle tiltak for yrkeshemmede eller attføringstiltak finansiert over folketrygden. I 1997 var gjennomsnittlig 53.000 personer registrert som yrkeshemmede i arbeidsmarkedsetaten. I gjennomsnitt deltok 20.500 av disse på tiltak i regi av arbeidsmarkedsetaten. I tillegg deltok gjennomsnittlig 20.000 yrkeshemmede på attføringstiltak finansiert over folketrygden.

Arbeidsmarkedsetaten skal i tillegg forvalte *dagpengeordningen.* Regelverket for dagpenger skal sikre arbeidsledige mot et kraftig fall i inntekt, samtidig som det skal fremme aktiv arbeidssøking blant de arbeidsledige. I 1997 var det i gjennomsnitt 85.000 dagpengemottakere, sammenlignet med gjennomsnittlig 161.000 mottakere i 1993 da ledigheten var høyest. I juni 1998 var antall dagpengemottakere kommet ned i 58.000.

Arbeidsmarkedsetatens formidlingsarbeid

Arbeidsmarkedsetaten har ansvaret for offentlig formidling av arbeidskraft. Den skal bidra til at arbeidssøkere finner seg en jobb og at arbeidsgivere får besatt ledige stillinger. Virkemidlene i formidlingsarbeidet retter seg mot både arbeidsgivere og arbeidssøkere. Bistanden til arbeidsgiverne går i korthet ut på å dekke tilmeldte oppdrag gjennom direkte bistand ved rekruttering. Avtaler om aktiv rekrutteringsbistand kan også være inngått mellom arbeidsmarkedsetaten og arbeidsgivere etter for eksempel bedriftsbesøk. Tilbudet til arbeidssøkerne består av ulike former for informasjon, veiledning og eventuelt arbeidsmarkedstiltak. God informasjon om ledige stillinger er ofte nok til at de fleste skaffer seg jobb uten ytterligere hjelp.

Arbeidsmarkedsetatens viktigste verktøy i formidlingsarbeidet er databasen med informasjon om arbeidssøkere, ledige stillinger og arbeidsgivere. Arbeidskontor over hele landet er knyttet til databasen og har på denne måten tilgang til samme informasjon. Arbeidsmarkedsetatens register over ledige stillinger er basert på registrering av stillinger som er meldt direkte til arbeidsmarkedsetaten og registrering av utlyste stillinger («klippetjenesten»). Ifølge sysselsettingsloven § 12 plikter arbeidsgiver å melde inn ledige stillinger til arbeidsmarkedsetaten, men denne bestemmelsen blir ikke håndhevet. Stillinger som ikke er utlyst eller meldt til arbeidsmarkedsetaten og stillinger på det interne arbeidsmarkedet registreres ikke i denne databasen. Ifølge Arbeidsdirektoratet (1997) dekker stillingsbasen nær 100 prosent av alle offentlig utlyste stillinger i landet.

I tillegg til den tradisjonelle formidlingen har arbeidsmarkedsetaten såkalt åpen informasjon som kan bidra til at arbeidssøkere og arbeidsgivere knytter kontakt, jf. boks 4.4. Informasjon fra etatens stillingsbase formidles til publikum via mange forskjellige kanaler som for eksempel avisen «Arbeidssøkeren», «grønn linje» og internett. Mange arbeidsavtaler blir inngått på grunnlag av disse tjenestene, men uten at dette blir registrert som formidlinger i regi av arbeidsmarkedsetaten.

Arbeidsmarkedsetaten startet med egne internettsider, Arbeidsnett, i mars 1996. De fleste oppslagene er på sidene om ledige stillinger. En egen side, «JobbMail», som kopler arbeidssøkere og arbeidsgivere ble opprettet i november 1997. På «JobbMail» kan arbeidssøkere registrere seg og få tilsendt melding gjennom e-post

med lenker til relevante stillingsannonser. Arbeidsgivere kan også registrere nye ledige stillinger gjennom e-post. Stillingsannonsene hentes fra arbeidsmarkedsetatens stillingsregister, noe som innebærer at nesten alle offisielt utlyste stillinger i landet er med i «JobbMail». Om lag 5.000 arbeidssøkere var registrert som abonnenter av denne tjenesten i mai 1998.

Arbeidsmarkedsetatens åpne informasjonskanaler

Avisen *Arbeidssøkeren* inneholder oversikt over ledige stillinger, tips og ideer til arbeidssøkere og kommer ut 40 ganger i året i fire regionale utgaver. Privatpersoner og institusjoner kan abonnere gratis på Arbeidssøkeren. Avisen blir distribuert til en rekke offentlige kontor.

Jobbautomaten er knyttet til etatens sider på internett og gir informasjon om ledige stillinger, skoleplasser og arbeidsmarkedsopplæring (AMO). Jobbautomatene er utplassert på arbeidskontorene, varehus, bibliotek o.l.

Arbeidsmarkedsetatens *websider* på internett, Arbeidsnett, gir blant annet informasjon om arbeidsmarkedet, ledige stillinger, ledige skoleplasser, informasjon om vilkår for å få dagpenger, pressemeldinger etc. Bruken av etatens internettsider øker raskt og hadde i 1. kvartal 1998 gjennomsnittlig 55.000 oppslag pr. døgn. Dette er oppslagstall, dvs. at en person som går fra side til side på Arbeidsnett vil bli registrert flere ganger.

Grønn linje for arbeidssøkere er en telefontjeneste for arbeids- og utdanningssøkere. Grønn linje gir opplysninger om ledige stillinger, kurs og skoletilbud. Denne tjenesten mottok i 1997 om lag 200.000 henvendelser.

Blå linje for arbeidsgivere er en telefontjeneste for arbeidsgivere. Tjenesten gir opplysninger om arbeidskrafttilbud, rekrutteringsservice og andre tilbud og ordninger. Denne tjenesten er lite benyttet, og mottok i 1997 om lag 120 henvendelser.

Tekst-TV gir informasjon og nyheter om arbeidsmarkedet på NRK Tekst-TV.

Tabell 4.2 viser arbeidsmarkedsetatens registrering av ledige stillinger og antall formidlinger som er foretatt av arbeidsmarkedsetaten i årene 1991-1997. Arbeidsmarkedsetatens markedsandel er basert på antall formidlinger av de registrerte ledige stillingene. Fra 1991 til 1997 har antallet formidlinger steget fra 43.000 til 112.000. Markedsandelen (antallet formidlinger sett i forhold til ledige stillinger) har steget fra 18 prosent til 29 prosent i løpet av disse årene. På grunn av brudd i tidsserien, er ikke tallene over ledige stillinger og markedsandelen i tabell 4.2 fullt ut sammenlignbare før og etter 1995.

Formidlingsarbeidet til arbeidsmarkedsetaten kan også måles i forhold til de stillingene som er meldt direkte til arbeidsmarkedsetaten, dvs. at stillinger fra «klippetjenesten» utelates. Arbeidsmarkedsetaten formidlet arbeidssøkere til 75 prosent av de direkte meldte ledige stillingene i 1997. Arbeidsmarkedsetaten prioriterer i all hovedsak formidling av arbeidskraft til de direkte meldte stillingene.

Før en formidling finner sted, tilviser arbeidskontoret arbeidssøkeren til stillinger som er aktuelle ut fra yrkesønske og kvalifikasjoner. Tilvisning vil si at arbeidskontoret gjør avtale med en arbeidssøker om å ta skriftlig eller muntlig kontakt med arbeidsgiver om en aktuell stilling. Arbeidskontoret kan også avtale konferansetidspunkt med arbeidsgiver. Tilvisning kan skje ved fremmøte, skriftlig eller pr. telefon. Arbeidsmarkedsetaten foretok i alt 306.000 tilvisninger i 1997. I gjennomsnitt lå det altså nesten 3 tilvisninger bak hver formidling.

Tabell 4.2: Antall formidlinger i forhold til tilgang/avgang ledige stillinger.

År	Tilgang/avgang ledige stillinger	Antall formidlinger	Andel formidlete i prosent
1991	237.000	43.000	18
1992	246.000	55.000	22
1993	266.000	59.000	22
1994	283.000	70.000	25
1995	275.000	73.000	27
1996	309.000	81.000	26
1997	385.000	112.000	29

Note: Fra januar 1995 begynte Arbeidsdirektoratet å benytte begrepet avgang ledige stillinger i stedet for tilgang ledige stillinger. Det er derfor brudd i tidsserien mellom 1994 og 1995. Med tilgang ledige stillinger forstås det antall stillinger som er blitt registrert ledig innenfor en gitt periode. Med avgang ledige stillinger menes de stillingene som har vært registrert i arbeidsmarkedsetatens register over ledige stillinger, men som er blitt inaktivert, dvs. at det ikke lenger kan tilvises personer til disse stillingene.

Kilde: Arbeidsdirektoratet

Formidlingsvirksomheten til arbeidsmarkedsetaten omfatter i prinsippet alle grupper av arbeidssøkere. Det er imidlertid grunn til å anta at den offentlige arbeidsformidlingen er en viktigere formidlingskanal for visse grupper av arbeidssøkere, og da særlig arbeidsledige jobbsøkere. Jobbskiftere, dvs. personer i arbeid på utkikk etter ny jobb, benytter i større grad andre søkekanaler enn den offentlige arbeidsformidling. Dette bekreftes av Arbeidsdirektoratets statistikk over registrerte arbeidssøkere. I gjennomsnitt for 1997 var det om lag 156.600 registrerte arbeidssøkere ved arbeidskontorene. Av disse var 6 prosent i jobb eller skole. Resten var helt ledige, delvis sysselsatte eller tiltaksdeltakere.

Tallet på 156.600 personer er gjennomsnittstall, dvs. et tverrsnitt bestående av de personer som er arbeidssøkere på et bestemt tidspunkt. Dersom vi ønsker informasjon om «hvor mange som blir berørt av arbeidsledighet» eller «hvor mange som bruker arbeidskontorene», må vi ta utgangspunkt i antall personer som blir ledige i løpet av en periode, hvor lenge de er arbeidsledige og hvor mange som opplever arbeidsledighet gjentatte ganger. Arbeidsdirektoratet har utviklet en database som kan fortelle hvor stor del av befolkningen som en eller annen gang har vært registrert som arbeidssøkere. I perioden januar 1988 til utgangen av juni 1995 har det vært 1,13 millioner ulike personer registrert som arbeidssøkere i en kortere eller lengre periode i arbeidsmarkedsetaten (Arbeidsdirektoratet, 1995). Dette innebærer at om lag hver tredje person i yrkesaktiv alder har registrert seg ved et arbeidskontor i denne perioden.

Tabell 4.3: Ulike kombinasjoner av status for arbeidssøkere i perioden januar 1988-juni 1995.

	Antall	Prosent
Personer innom registeret	1.130.000	100
Vært helt ledig	956.000	85
Vært delvis sysselsatt	615.000	54
Vært tiltaksdeltaker	446.000	39
Vært fullt sysselsatt	175.000	15
Vært yrkeshemmet	131.000	12
Bare vært helt ledig	215.000	19
Bare vært fullt sysselsatt	24.000	2
Bare vært permittert	105.000	9

Kilde: Arbeidsdirektoratet

Ifølge tabell 4.3 har 956.000 personer, eller 85 prosent av alle som har vært registrert ved arbeidskontorene i løpet av perioden, vært helt ledig i kortere eller lengre perioder. Om lag halvparten av disse hadde en sammenlagt varighet i arbeidsmarkedsetatens register på mindre enn et halvt år i løpet av perioden. Mange av de som har vært helt ledig har i tillegg hatt andre statuser i løpet av perioden, som for eksempel tiltaksdeltaker, delvis sysselsatt eller yrkeshemmet. Det er 215.000 personer eller 19 prosent som kun har hatt statusen helt ledig en eller annen gang løpet av denne perioden. Andelen som var fullt sysselsatt i løpet av hele registreringsperioden var lav (24.000 personer eller 2 prosent). Tallene viser at den offentlige arbeidsformidlingen kan være en viktig institusjon for mange en eller annen gang i løpet av yrkeskarrieren. Dersom ledighet inntreffer, er det vanlig å registrere seg som arbeidssøker hos arbeidsmarkedsetaten for å få informasjon om ledige stillinger m.m. Mange vil ha en registreringsperiode av kort varighet og de vil kun benytte seg av arbeidsmarkedsetatens åpne informasjonskanaler, jf. boks 4.4. For arbeidsledige med lengre ledighetsperioder, vil den offentlige arbeidsformidlingen ha viktige tilleggsfunksjoner. For eksempel vil arbeidsmarkedsetatens veiledningsbistand og ulike typer av arbeidsmarkedstiltak kunne øke sannsynligheten for å komme i ordinært arbeid eller utdanning for mange av arbeidssøkerne.

Arbeidsmarkedsetaten konsentrerer sin virksomhet om de arbeidsledige. Dette reflekteres i hvem det er som formidles via arbeidsformidlingen. Det er for eksempel høyere ledighet blant yngre arbeidstakere enn eldre. De fleste som blir formidlet av arbeidsmarkedsetaten er derfor i aldersgruppen 20-49 år. Fordi ledigheten rammer personer med lavere utdanning i sterkere grad enn personer med høyere utdanning, og fordi arbeidsmarkedsetaten i større grad betjener yrkesområder der kravene til utdanning kan være lave, er det flest formidlinger av personer med utdanning på grunnskole- og videregående skolenivå. I 1997 var det flest *formidlinger* innenfor industri-, service-, handels- og kontorarbeid, jf. tabell 4.4.

Tabell 4.4 viser også arbeidsmarkedsetatens markedsandel fordelt på yrkesklassifisering i 1997. I gjennomsnitt var «markedsandelen» på 29 prosent. Det er enkelte yrkesområder som arbeidsmarkedsetaten i større grad dekker enn andre. Ifølge tabell 4.4 har arbeidsmarkedsetaten relativt mange formidlinger målt i forhold til ledige stillinger innenfor primærnæringene, industri, gruve og oljearbeid, bygg- og

anleggsarbeid, transport og kontor- og servicearbeid. På den annen side har arbeidsmarkedsetaten en markedsandel på under 10 prosent innenfor sykepleie- og helsevernarbeid (medisinsk arbeid, sykepleie og fysio- og ergoterapi) og administrasjonsarbeid (offentlig administrasjon og bedriftsorganisasjon og ledelse). Et stort «gap» mellom ledige stillinger og formidlinger kan indikere at det er mangel på arbeidskraft innenfor yrkeskategorien.

Tabell 4.4: Avgang ledige stillinger og formidlinger etter yrkesklassifisering. 1997

	Avgang ledige stillinger	Formidlinger	Markedsandel i prosent
Industriarbeid	61479	35081	57
Jordbruks-, skogbruks- og fiskearbeid	6432	3129	49
Bygge- og anleggsarbeid	14142	6223	44
Transport- og kommunikasjonsarbeid.	20827	9010	43
Gruve/sprengningsarbeid/Olje/gassutv.	1210	511	42
Kontorarbeid	23633	9689	41
Servicearbeid	47698	18506	39
Handelsarbeid	44812	10046	22
Undervisningsarbeid	44061	8328	19
Teknisk, vitenskapelig arbeid m.m.	17997	2279	13
Annet humanistisk arbeid	28683	3143	11
Sykepleie- og helsevernarbeid	58603	4633	8
Administrasjonsarbeid	15643	1065	7
Uoppgitt	9	5	
I alt	385229	111648	29

Kilde: Arbeidsdirektoratet

Formidling over landegrensene

Det er ikke alltid mulig å innfri behovet for arbeidskraft på det innenlandske arbeidsmarkedet. Ofte vil det være behov for spesielt fagkyndig personell fra andre land. Rekruttering av utenlandsk arbeidskraft er blant annet basert på internasjonale avtaler som det nordiske samarbeidet og EØS-avtalen. Arbeidsmarkedsetaten har en viktig rolle i forbindelse med å bistå arbeidsgivere i rekrutteringsfremstøt mot andre land, primært innenfor EØS-området. Arbeidsmarkedsetaten samarbeider med arbeidsmarkedsmyndighetene i andre land om formidling av arbeidskraft mellom landene.

Det felles *nordiske arbeidsmarkedet* ble opprettet i 1954. Fra da av kreves ikke arbeidstillatelse, og arbeidsmarkedsmyndighetene skulle samarbeide om formidling av arbeidskraft. *EØS-avtalen* omfatter blant annet fri bevegelighet for borgere i 17 europeiske land. Arbeidsmarkedsetaten deltar i det europeiske formidlingssamarbeidet EURES og gir informasjon om ledige stillinger til andre land. I tillegg informerer arbeidsmarkedsetaten norske arbeidssøkere om arbeidsmuligheter i andre EØS-land og gir veiledning, rekrutterings- og formidlingsservice.

Innenfor bransjer med flaskehalsproblemer bistår arbeidsmarkedsetaten arbeidsgivere i rekrutteringsfremstøt mot andre land. Rekruttering av helseperson-

ell, bygg- og anleggsarbeidere samt personell til hotell- og restaurantbransjen og verkstedindustrien, har vært særlig omfattende. På grunn av kravet til norskkunnskaper, har det særlig vært rekruttert fra de nordiske landene. Erfaringene innenfor de nordiske landene er at vi har høy mobilitet mellom de ulike land blant arbeidstakerne, spesielt innenfor bygg- og anleggsbransjen. I det siste har arbeidsmarkedsetaten også rekruttert arbeidstakere, særlig fra andre nordiske land, til norsk helsesektor. I 1997 ble for eksempel i overkant av 1.200 sykepleiere formidlet fra Sverige til Norge. Sterk vekst i etterspørselen etter arbeidskraft i Norge kombinert med relativt høy ledighet i Sverige, har ført til at mange svenske arbeidssøkere har kommet til Norge. Fordi arbeidsmarkedssituasjonen er bedre i Norge enn i mange andre EØS-land, er det også mange arbeidssøkere fra andre land enn Sverige som henvender seg til arbeidsmarkedsetaten.

I de siste årene har arbeidsmarkedsetaten brukt mye ressurser på å bistå helsesektoren. Et sentralt prosjekt er Arbeidsmarkedsetatens Legerekrutteringsprosjekt, som bidrar til å redusere mangelen på leger i Norge gjennom rekruttering av leger innenfor EØS-området. Norskopplæring og informasjon om norske forhold er viktige elementer i satsingen. Det er inngått intensjonsavtaler om rekruttering av leger med arbeidsmarkedsmyndighetene i Tyskland, Østerrike og Frankrike. Prosjektet får tilmeldt stillinger direkte fra norske arbeidsgivere. I april 1998 var det tilmeldt 241 stillinger. Frem til april 1998 har arbeidsmarkedsetaten formidlet 53 utenlandske leger til Norge. Mange av disse har deltatt på tre måneders norskopplæring i regi av etaten.

Vikarformidling i regi av arbeidsmarkedsetaten

Formidling til vikariater og annet kortvarig arbeid har alltid inngått som en del av det ordinære formidlingsarbeid ved arbeidskontorene. Arbeidsmarkedsetatens vikarformidling må ikke forveksles med tjenesten som private vikarbyrå tilbyr, dvs. utleie av arbeidskraft. De private vikarbyråene er arbeidsgiver for sine vikarer og er bundet av kontrakter overfor sine vikarer og overfor sine oppdragsgivere, mens den offentlige Vikartjenesten kun står som formidler mellom arbeidssøker og arbeidsgiver.

Den offentlige formidlingen av vikarer og de private utleiebyråene er i utgangspunktet ulike typer av virksomheter, men det kan likevel sies å eksistere et konkurranseforhold mellom dem fordi de langt på vei betjener det samme markedet, både når det gjelder arbeidssøkere og bedrifter. Arbeidsmarkedsetaten, herunder Vikartjenesten, driver også formidling til private vikarbyråer. For bedrifter som trenger midlertidig arbeidskraft, kan valget ofte stå mellom det å ansette en vikar formidlet via arbeidsmarkedsetaten eller å leie inn fra et vikarbyrå. I *"Omfang og utvikling av utleie av arbeidskraft"* i kapittel 6.2 gis en nærmere beskrivelse av utleie av arbeidskraft fra vikarbyråene.

Arbeidsmarkedsetaten driver vikarformidling på hvert enkelt arbeidskontor. I noen byer (Oslo, Tønsberg, Skien, Stavanger og Trondheim) har det i tillegg vært etablert en egen Vikartjeneste. I tillegg vil arbeidsmarkedsetaten etablere Vikartjenester i Lillehammer, Hamar, Sarpsborg, Drammen, Arendal, Kristiansand, Bergen, Bodø og Tromsø i løpet av 1998.

Vikartjenesten arbeider med vikarer og korttidsoppdrag innen alle yrkeskategorier. De fleste formidlinger finner sted innen yrkesområdene servicearbeid, kontorarbeid og regnskap. Tabell 4.5 viser antall direkte tilmeldte vikarstillinger og antall formidlete vikarstillinger ved arbeidskontorene og Vikartjenesten i 1995 og 1997. Saksede vikarstillinger er ikke med i oppstillingen nedenfor.

Tabell 4.5: Antall meldte og antall formidlete vikariat ved arbeidskontorene og Vikartjenesten. 1995 og 1997

	1995		1997	
	Antall meldte vikariat	Antall formidlete vikariat	Antall meldte vikariat	Antall formidlete vikariat
Arbeidskontorene	10700	6500	21000	14200
Vikartjenesten	7000	5800	13100	11500
Sum	17700	12300	34100	25700

Kilde: Arbeidsdirektoratet

Tabell 4.5 viser at det var en kraftig økning i antall meldte og antall formidlete vikariater fra 1995 til 1997. Dette må blant annet sees i sammenheng med den økte etterspørselen etter arbeidskraft i perioden. Det ble formidlet 25.700 vikariater i 1997, hvorav om lag 11.500 gjennom Vikartjenesten. Det er flere vikarer som formidles gjennom de ordinære arbeidskontorene enn gjennom Vikartjenesten. Dette henger sammen med at arbeidskontorene finnes over hele landet, mens Vikartjenesten bare er opprettet i noen få byer. Totalt har arbeidsmarkedsetaten formidlet til 75 prosent av de direkte meldte vikariatstillingene i 1997, en økning på 6 prosentpoeng sammenlignet med 1995. Formidlingsandelen er klart høyere i Vikartjenesten enn på arbeidskontorene.

Når vi sammenlikner antall formidlete vikarstillinger gjennom arbeidsmarkedsetaten med den private vikarbyråbransjens oppdrag, utgjør de først nevnte en beskjeden del. I 1997 hadde hele vikarbyråbransjen i Norge om lag 121.000 oppdrag, samtidig som arbeidskontorene og Vikartjenesten til sammen formidlet i overkant av 25.000 vikariater.

4.2.2 Arbeidsformidling etter dispensasjon

Som omtalt i *"Innledning"* i kapittel 3.1, åpner sysselsettingsloven for å gi dispensasjon fra forbudet mot privat formidling. Virksomheter, som samarbeider med et fylkesarbeidskontor eller arbeidskontor, kan få dispensasjon til å drive privat lokal formidling *uten* fortjeneste. Det kan i tillegg gis dispensasjon til virksomheter for å drive formidling *med* fortjeneste, men dette gjelder bare overfor enkelte grupper av arbeidstakere som au-pair, musikere og leger fra utlandet.

Det stilles ikke detaljerte krav til rapportering for dispensasjoner gitt til formidling. Det er derfor ikke mulig å gi eksakte opplysninger om antall dispensasjoner og antall formidlete gjennom virksomheter som har fått slik dispensasjon. Tallene nedenfor må derfor leses med forbehold. Selv om opplysningene er noe mangelfulle, mener Arbeidsdirektoratet at de gir et inntrykk av omfanget av den formidlingsvirksomheten som drives etter gitte dispensasjoner.

Ifølge Arbeidsdirektoratet er omfanget av formidlingsvirksomhet *uten* fortjeneste svært lite. Dispensasjoner til virksomheter som drives med mer enn ett fylke som nedslagsfelt, er stort sett gitt til større høyskoler og fagforeninger/interesseorganisasjoner. Målgruppen for denne formidlingsvirksomheten er yrkesgrupper som har høyere utdanning. I 1996 var det opprettet slike samarbeidsavtaler mellom Arbeidsdirektoratet og fem andre virksomheter. Ifølge Arbeidsdirektoratet er

det kun to av disse som driver aktivt på heltid. Til sammen har disse to rapportert inn vel 1.000 formidlinger i 1996.

Også på fylkesarbeidskontor- og distriktsarbeidskontornivå er omfanget av privat formidling uten fortjeneste svært begrenset. Enkelte fylkesarbeidskontor har ikke behandlet søknader om dispensasjon siden adgangen til dette ble åpnet i 1993. Dette skyldes at interesse for å drive arbeidsformidling i samarbeid med arbeidsmarkedsetaten er begrenset. I perioden 1993-1997 er det innvilget om lag 30 søknader om formidlingssamarbeid uten fortjeneste av fylkesarbeidskontorene og arbeidskontorene. I det vesentligste gjelder disse dispensasjonene formidling av småjobber og sommerjobber til ungdom med en varighet på to til tre måneder. Antall formidlinger antas å ligge rundt 1.000 pr. år. De fleste av formidlingene skjer i Oslo og Akershus.

Omfanget av dispensasjoner gitt til formidling *med* fortjeneste er noe større. For gruppene arbeidstakere over 60 år, arbeidstakere til arbeid som har et sosialt formål og arbeidstakere til utlandet er det ikke gitt dispensasjoner pr. 1. kvartal 1998. Ved utgangen av januar 1998 var det 12 organisasjoner som hadde fått dispensasjon til å formidle au-pair og praktikanter. Innen området «sangere og musikere, artister» er det betydelig flere dispensasjoner. Ved utgangen av mars 1998 hadde 163 firmaer dispensasjon fra sysselsettingslovens forbud. Av disse ligger 50 i Oslo og Akershus. For perioden 1991-1997 er det rapportert om ca. 23.000 formidlinger pr. år. Mange av disse firmaene er antakeligvis små, for eksempel enmannsforetak for impresarioer og liknende som også driver formidling. Når det gjelder dispensasjoner gitt til virksomheter som formidler leger fra utlandet, er det pr. april 1998 innvilget 13 dispensasjoner. Av dette er ni dispensasjoner gitt i Oslo og Akershus, to i Telemark, en i Rogaland og en i Nordland.

Del III
Utleie og innleie av arbeidskraft: regelverk og tilpasninger

KAPITTEL 5

Regelverk for utleie av arbeidskraft mv.

5.1 REGELVERKET FOR UTLEIE AV ARBEIDSKRAFT

5.1.1 Innledning

Dette kapittel vil gi en beskrivelse av dagens regelverk for utleie av arbeidskraft og hvordan regelverket fortolkes. Videre omtales begrunnelsen for innføring av forbudet mot utleie av arbeidskraft, og de endringer som har funnet sted fra 1971 til i dag. Kapittelet omtaler også forvaltning og kontroll av regelverket.

Utleie av arbeidskraft er et trepartsforhold som omfatter utleier, arbeidstaker og innleier. Mellom utleier (arbeidsgiver) og arbeidstaker eksisterer et ansettelsesforhold, mens det mellom utleier og innleier (oppdragsgiver) er et kontraktsforhold. Innleier vil imidlertid ha instruksjonsretten over arbeidstakeren og arbeidsgiveransvaret i blant annet arbeidsmiljøspørsmål. Ansettelsesforholdet mellom utleier og arbeidstaker er imidlertid ikke uproblematisk. Når det gjelder ansatte i vikarbyrå kan i mange tilfelle kravet om fast ansettelse være uten noe egentlig innhold. Vi viser til senere drøftelser under *"Arbeidsmiljøloven"* i punkt 5.2.1 om dette.

Det interne tjenestemannsutvalget som Kommunal- og arbeidsdepartementet satte ned i 1970 for å utrede spørsmål i forbindelse med arbeidsutleiefirmaenes virksomhet, samt å foreslå endringer i sysselsettingsloven med sikte på å få særlige regler for slike firmaer, konkluderte med

> "at de samme hensyn som i sin tid førte til et forbud i sysselsettingsloven mot privat formidling taler for en liknende regulering av arbeidsutleiefirmaenes virksomhet. Den viktigste grunn til en regulering er likevel de ulemper i forbindelse med arbeidsutleie som har manifestert seg på en rekke områder. Særlig når det gjelder industriområdet, synes det påkrevet at det snarest mulig blir iverksatt tiltak som effektivt kan stoppe utleie av arbeidskraft med de uheldige følger den nå har."

Særlig i verkstedindustrien skapte utleie av arbeidskraft problemer ved at ansatte sluttet, og bedriften måtte leie dem inn igjen til en høyere pris fra en utleiebedrift.

Vikarbyråenes virksomhet i kontorsektoren ble begrenset med den begrunnelse at det offentlige kunne ivareta korttidsformidlingen.

Grunnlaget for utleie og innleie av arbeidskraft er at det i de fleste bransjer og yrker er behov for å rekruttere arbeidskraft i tillegg til den faste arbeidsstokk i perioder. Dette skjer blant annet ved vikariater, sykefravær, under permisjoner eller ved midlertidig ledighet i stillinger. Sammen med overtid og midlertidige ansettelser bidrar utleie av arbeidskraft til fleksibilitet i arbeidslivet.

5.1.2 Lovhjemmel

Lovtekst

Utleie av arbeidskraft er i utgangspunktet forbudt, men det kan gjøres unntak fra forbudet. Lovbestemmelsen som regulerer utleie av arbeidskraft finnes i sysselsettingsloven § 27. Bestemmelsen lyder slik:

> "Det er forbudt å drive virksomhet som går ut på å stille egne tilsatte til disposisjon for en oppdragsgiver når disse er underlagt oppdragsgiverens le-

delse og oppdragsgiveren selv har tilsatte til å utføre arbeid av samme art eller driver en virksomhet hvor slikt arbeid inngår som et naturlig ledd.

Departementet eller den det gir fullmakt, kan gjøre unntak fra forbudet i foregående ledd. For unntaket kan settes slike vilkår som departementet bestemmer.

Det er også forbudt å gjøre bruk av arbeidskraft fra slik virksomhet som nevnt i første ledd, med mindre det er gjort unntak etter annet ledd."

Straff og påtale

Overtredelse av forbudet mot utleie og innleie av arbeidskraft kan straffes "med bøter eller med fengsel inntil 3 måneder eller begge deler", jf. sysselsettingsloven § 40 første ledd. Påtale finner bare sted etter «krav fra Arbeidsdirektoratet eller den det bemyndiger», jf. § 40 annet ledd.

5.1.3 Forskrift

Det er i forskrift gjort unntak fra forbudet mot utleie av arbeidskraft. Etter den siste mer omfattende revisjonen av forskriften i 1983 er det gjort generelle unntak fra forbudet mot utleie av arbeidskraft på visse områder. På andre områder kan det etter søknad gis dispensasjon fra forbudet.

Områder unntatt fra forbudet mot utleie av arbeidskraft

Områder som helt er unntatt fra forbudet mot utleie av arbeidskraft er etter forskriften § 1 første ledd:

- Firma som driver reisereparasjonsvirksomhet eller vedlikeholdsarbeid ombord på skip i utenriks fart.
- Losse- og lastekontorer eller tilsvarende organer som er opprettet i samarbeid mellom partene i transportsektoren for utleie av arbeidskraft til lossing og lasting av skip.
- Deltakere på arbeidsmarkedstiltak som drives i samarbeid med den offentlige arbeidsformidling.
- Avløserlag i landbruket som stiller avløsere til disposisjon for bønder i forbindelse med sykdom og avvikling av ferie mv.
- Utleievirksomhet som skjer i forbindelse med gjennomføringen av lærekontrakter inngått etter reglene i lov om fagopplæring.

Etter forskriften § 1 annet ledd er det videre gitt et generelt unntak for firma som stiller arbeidstakere til disposisjon for oppdragsgivere innen områdene

"kontor-, regnskap-, sekretær-, butikk-, demonstrasjons-, og kantinearbeid, teknisk tegning eller til lagerarbeid i tilknytning til varehandelen."

Disse områdene vil i det senere omtales som *kontorsektoren mv.*

Dispensasjon fra forbudet mot utleie av arbeidskraft

Etter forskriften § 2 kan en virksomhet eller et firma søke om tidsbegrenset dispensasjon for utleie av arbeidskraft på andre områder. Dispensasjonen kan gis som en generell dispensasjon av Arbeidsutleieutvalget, og gjelder for et geografisk avgrenset område eller for hele landet for et tidsrom av inntil fem år.

Dispensasjon kan også gis for et enkelt oppdrag. Slik dispensasjon gis av det enkelte fylkesarbeidskontor, jf. forskriften § 2 tredje ledd. Dersom utleieperioden overstiger ett år må saken inn for Arbeidsutleieutvalget.

Ved vurderingen av slike søknader om dispensasjon etter § 2 skal det i henhold til forskriften § 3

> "legges særlig vekt på behovet for den virksomhet det søkes tillatelse til å drive, herunder i hvilken grad den offentlige arbeidsformidling er i stand til å dekke behovet og om virksomheten vil ha betydning for sysselsettingen i vedkommende distrikt".

Det skal videre legges vekt på om bedriften som søker om adgang til utleie av arbeidskraft "driver eller har drevet bransjemessig vanlig opplæringsvirksomhet" innenfor de bransjer eller oppdrag den vil leie ut til. Ved utleie av arbeidskraft innen industrisektoren, herunder bergverk, bygg og anlegg, skal det også legges vekt på om bedriften har egenproduksjon ved etablerte anlegg.

Dispensasjon til arbeidsgiverforeninger for en gruppe av bedrifter som etablerer en pool-ordning for utleie av arbeidskraft

Etter en forskriftsendring i 1992 kan Arbeidsutleieutvalget

> "gi dispensasjon til arbeidsgiverforeninger for en gruppe av bedrifter som ønsker å etablere en pool-ordning for utleie av arbeidskraft."

Formålet med etablering av pool-ordninger er, som uttalt i forskriften § 9,

> "å redusere omfanget av oppsigelser og permitteringer ved mangel på oppdrag, og gjøre det mindre formålstjenlig å benytte overtid for å løse kapasitetsproblem. Det er opp til partene å etablere nærmere samarbeidsformer om utvikling og bruk av slike pool-ordninger."

Ifølge forskriften skal dispensasjonen gis til arbeidsgiverforeningen, og den enkelte medlemsbedrift kan kun leie ut til eller leie inn fra andre bedrifter innen arbeidsgiverforeningen. Bedriftene som deltar i en pool-ordning må videre tilhøre samme bransje, og en slik pool-ordning skal begrenses til et nærmere bestemt geografisk område. Det er videre i forskriften blant annet gitt begrensninger for hvor mange arbeidstakere den enkelte bedrift kan leie ut, avhengig av hvor mange som er ansatt i bedriften.

5.1.4 Fortolkning av loven

Hva er utleie av arbeidskraft

Tjenestemannsutvalget som i 1970 ble nedsatt til å utrede spørsmål i forbindelse med arbeidsutleiefirmaenes virksomhet har ikke definert arbeidsutleie. Det er uttalt i Ot.prp. nr. 53 (1970-71) at dette utvalg mente

> "at det ville være uhyre vanskelig, og heller ikke særlig ønskelig, å få inn i loven bestemmelser som generelt definerer arbeidsutleie. Det må anses viktigere å ha bestemmelse som forbyr arbeidsutleie som utøves på en bestemt måte."

Forbudet mot utleie av arbeidskraft er i sysselsettingsloven § 27 beskrevet som

> "å stille egne ansatte til disposisjon for en oppdragsgiver når disse er underlagt oppdragsgivers ledelse."

Det vil si at det er oppdragsgiveren (innleieren) som har styrings- og instruksjonsretten over arbeidstakerne. Oppdragsgiveren har også den økonomiske risikoen for arbeidsresultatet.

De utleide arbeidstakerne er ansatt hos utleieren. Utleieren er ansvarlig for utbetaling av lønn mv., og er videre ansvarlig for at de utleide arbeidstakerne har de kvalifikasjoner som er forutsatt ved oppdraget.

På grunn av at utleie av arbeidskraft er et trepartsforhold med arbeidsgiver, arbeidstaker og oppdragsgiver så er arbeidsgiveransvaret delt. Se nærmere drøftelse under omtale av arbeidsmiljøloven, jf. *"Andre regler og avtaler som påvirker etterspørsel og tilbud etter korttidsarbeid"* i avsnitt 5.2.

Lovlig utleie

Sysselsettingsloven § 27 setter forbud mot å *drive* virksomhet som leier ut arbeidskraft. Å *drive* virksomhet er av departementet fortolket slik at dersom en bedrift tilfeldig og sporadisk leier ut arbeidskraft så rammes ikke dette. Det forbudet rammer er den utleie av arbeidskraft som er en del av bedriftens ordinære økonomiske virksomhet.

For at et forhold skal karakteriseres som utleie av arbeidskraft må oppdragsgiveren (innleieren) videre

> "selv ha tilsatte til å utføre arbeid av samme art eller driver en virksomhet hvor slikt arbeid inngår som et naturlig ledd."

Det vil si at utleie av arbeidskraft til en virksomhet kan være lovlig dersom virksomheten ikke har og heller ikke *burde* ha tilsatte til å utføre visse arbeidsoppgaver. Denne begrensning ble gjort

> "fordi det unntaksvis kan tenkes situasjoner der noen har bruk for å engasjere arbeid vedkommende selv ikke har ansatte til." (Ot.prp. nr. 53 (1970-71)).

Oppdrag vil i disse tilfelle vanligvis utføres som entreprise eller regningsarbeid.

Utleie av arbeidskraft avgrenset mot entreprise

Loven beskriver utleie av arbeidskraft som å

> "stille egne ansatte til disposisjon for en oppdragsgiver når disse er underlagt oppdragsgivers ledelse".

I mange tilfelle kan det likevel ofte være uklart hva som er selvstendige oppdrag (entreprise) som faller utenfor sysselsettingsloven § 27, og hva som er utleie av arbeidskraft. Strekpunktene nevnt nedenfor er momenter i vurderingen av om det foreligger entreprise eller utleie av arbeidskraft.

I utgangspunktet er det entreprise når:

- ledelsen av arbeidet er hos entreprenøren og ikke hos oppdragsgiver,
- antall arbeidstakere som nyttes på oppdraget er uvedkommende for oppdragsgiver,
- det er avtalt en fast pris,
- oppdraget er klart avgrenset,
- entreprenøren har et selvstendig ansvar for resultatet, og
- entreprenøren nytter egne materialer og verktøy.

Det er utleie av arbeidskraft når:

– oppdragsgiver har ledelsen av arbeidet,
– et bestemt antall arbeidstakere er stilt til disposisjon for oppdragsgiver,
– det er fastsatt en timepris eller timeavhengig pris,
– det er ubestemte eller kun skisserte arbeidsoppgaver,
– oppdragsgiver beholder ansvaret for det utførte arbeid, og
– oppdragsgivers materialer og verktøy nyttes under oppdraget.

I tillegg til ovenstående momenter vil også selve formålet med lovforbudet være et viktig tolkningsmoment. Det vil nødvendigvis oppstå enkelte tvilstilfeller hvor det kan by på problemer å konstatere om et oppdrag er en entreprise eller utleie av arbeidskraft. Videre gjør nye former for samarbeidskontrakter, bl.a. på kontinentalsokkelen, det ofte vanskelig å konstatere hvem som har den reelle ledelsen av arbeidet. Vi viser for øvrig til videre diskusjon i *"Erfaringer med og vurderinger av dagens regelverk for arbeidsutleie. Alternative ordninger"* i kapittel 10.

Dispensasjon kun for utleie av egne ansatte

Det kan kun gis dispensasjon for utleie av egne ansatte. Det kan således ikke gis dispensasjon for utleie av personell som ikke er ansatt ved bedriften eller som er leid inn. Slike tilfelle likestilles med formidling av personell, og er i strid med sysselsettingsloven § 26.

«Try and hire» vil si at et vikarbyrå tilbyr sine oppdragsgivere å leie vikarer for et nærmere bestemt tidsrom, slik at oppdragsgiver etter utløpet av dette tidsrom har anledning til å tilby vikarene fast stilling. Departementet har fortolket dette slik at kobling satt i system er arbeidsformidling i strid med sysselsettingsloven § 26.

5.1.5 Fortolkning av forskriften

Avgrensning av «kontorsektoren mv.»

Departementet har ansett opplistingen av yrker og arbeidsoppgaver i utleieforskriften § 1 annet ledd, den såkalte *kontorsektoren mv.*, som uttømmende. Departementet har videre fortolket forskriften slik at de opplistede oppgavene i forskriften § 1 annet ledd kun omfatter underordnet personell.

Vikarbyråene har fremholdt og argumentert for at området har utviklet seg noe videre enn beskrevet i forskriften, slik at blant annet bankvirksomhet omfattes. Videre hevdes det at det innenfor kontorsektoren kan leies ut arbeidskraft på alle nivåer, dvs. både underordnet og overordnet personell.

På bakgrunn av annonser i dagspressen hvor enkelte vikarbyrå tilbød bankkasserere og kunderådgivere i bank samt EDB-konsulenter, uttalte departementet i brev av 10. oktober 1996 til Arbeidsdirektoratet blant annet at

> "bankkasserere og kunderådgivere i bank samt Edb-konsulenter som utfører kontorstøtterelaterte datatjenester, PC-arbeid, brukerstøtte og datarelaterte servicefunksjoner ikke kommer inn under kontorbegrepet i utleieforskriftenes § 1 annet ledd."

Departementet begrunnet avgjørelsen med at hovedregelen i sysselsettingsloven er at det er forbudt å drive utleie av arbeidskraft og den klare forutsetning at slik virksomhet skal begrenses mest mulig. Departementet uttalte videre at

> "dette tilsier en restriktiv fortolkning av utleieforskriftene, og listen over yrker og arbeidsoppgaver som faller inn under det generelle unntaket er ansett som uttømmende. Arbeidsoppgavene, som de opplistede yrker omfatter, er fortolket snevert slik at unntaket videre bare dekker arbeidsoppgaver

> av mer underordnet karakter. De ovennevnte yrker og arbeidsoppgaver faller således ikke inn under unntaket i § 1 annet ledd."

Denne fortolkningen ble fastholdt og utdypet i departementets svar av 17. februar 1997 på et skriftlig spørsmål i Stortinget fra daværende stortingsrepresentant Lars Sponheim. I brevet ble det vist til at da § 27 i sysselsettingsloven ble vedtatt i 1971, ble en innstilling fra et utvalg som hadde utredet forskjellige spørsmål om utleie av arbeidskraft vedlagt Odelstingsproposisjonen som et vedlegg, jf. Ot.prp. nr. 53 (1970-71). I denne innstillingen ble det foreslått å legge frem et utkast til forbud mot utleie av arbeidskraft lik det forbudet som senere ble vedtatt av Stortinget. Innstillingen ga på side 18 en oversikt over utleieforholdene i kontor- og butikksektoren og uttalte følgende:

> "Utleiefirmaene i kontor- og butikksektoren påtar seg forskjellig slags kontorarbeid som stenografi, maskinskrivning, kopiering, stensilering, bokføring o.a. samt butikk- og lagerarbeid m.m."

Av dette framgår det klart hvilke arbeidsoppgaver som utvalget mente ble omfattet av begrepet *kontorarbeid* i forhold til utleie av arbeidskraft. Av denne opplistingen går det videre klart frem at oppgavene er av underordnet karakter, for det meste tekniske støttefunksjoner.

I Ot.prp. nr. 53 (1970-1971) sies det på side 12:

> "Departementet vil som utgangspunkt uttale at det i det alt vesentlige slutter seg til synspunktene og forslaget til lovendringer i den foreliggende utvalgsinnstilling".

Departementet sluttet seg med andre ord til utvalget når det gjelder innholdet i begrepet *kontorarbeid*.

Departementet har derfor hele tiden siden loven ble vedtatt lagt til grunn at begrepet *kontorarbeid* bare dekker arbeidsoppgaver av underordnet karakter når det gjelder utleie av arbeidskraft. Saksbehandling og annet arbeid som krever mer kvalifisert kunnskap faller utenfor kontorbegrepet. Så tidlig som i 1973 uttalte blant annet departementet i et brev til Manpower AS at utleie av arbeidskraft ikke omfattet ledere. Problemene knyttet til tolkningen av begrepet *kontorsektoren mv.* er nærmere drøftet i *"Erfaringer med og vurderinger av dagens regelverk for arbeidsutleie. Alternative ordninger"* i kapittel 10.

Behovsvurderinger

Etter forskriften § 3 første ledd skal det ved vurdering av søknader som nevnt i § 2

> "legges særlig vekt på behovet for den virksomhet det søkes tillatelse til å drive, herunder i hvilken grad den offentlige arbeidsformidling er i stand til å dekke behovet og om virksomheten har betydning for sysselsettingen i vedkommende distrikt."

Bestemmelsen gir således anvisning på en skjønnsmessig vurdering av søknaden om utleie av arbeidskraft.

Det skal ved vurderingen både tas hensyn til "behovet for den virksomhet det søkes tillatelse til å drive", om arbeidskraft kan skaffes gjennom arbeidsformidlingen og betydningen slik virksomhet kan ha for sysselsettingen i distriktet. Det er altså tre hensyn som skal vurderes.

Når det gjelder vurderingen av *behovet* vil det først og fremst være arbeidsmarkedets behov for den arbeidskraft som kan fremskaffes gjennom utleie av

arbeidskraft som skal vurderes. I denne forbindelse skal det tas hensyn til om arbeidsformidlingen kan fremskaffe arbeidskraft og videre den betydning utleie av arbeidskraft kan ha for sysselsettingen i distriktet.

Det tas videre i en viss utstrekning også hensyn til utleiebedriftens behov for utleie av arbeidskraft når dette er et alternativ til permittering eller oppsigelser.

En slik inngående vurdering av arbeidsmarkedets behov som forskriften tilsier, blir i mindre grad foretatt ved enkeltdispensasjoner gitt av fylkesarbeidskontorene. Tidsknapphet og behov for tillatelsen umiddelbart medfører at denne vurderingen blir av mer summarisk karakter.

Slike vurderinger foretas i større grad av Arbeidsutleieutvalget ved behandling av søknader om generelle dispensasjoner. En forutsetningsvis viktig vurdering er hvorvidt arbeidsformidlingen kan dekke behovet. Arbeidsutleieutvalget vurderer også bedriftenes behov for utleie av arbeidskraft. Arbeidsutleieutvalget har som utgangspunkt at de fleste bedrifter skal kunne greie seg med den muligheten som foreligger til å søke om dispensasjon fra fylkesarbeidskontorene for konkrete oppdrag. Det blir derfor vurdert om bedriften som søker om generell dispensasjon har behov for dispensasjon ut over det som kan dekkes ved dispensasjoner fra fylkesarbeidskontorene. Det blir ved behandlingen av søknaden undersøkt hvor mange ganger bedriften har søkt om dispensasjon fra fylkesarbeidskontoret. Dersom dette har skjedd ofte i løpet av de siste par årene, vil utvalget finne at det kan sies å foreligge et behov for at generell dispensasjon innvilges.

Arbeidsutleieutvalget har ikke akseptert som grunnlag for å innvilge generell dispensasjon at en bedrift mener at den taper i konkurransen om oppdrag mot bedrifter som allerede har fått innvilget generell dispensasjon. Det at oppdragene kommer på så kort varsel at det ikke er tid til å søke fylkesarbeidskontoret om konkret dispensasjon, er heller ikke et argument som er blitt akseptert som begrunnelse for å innvilge generell dispensasjon.

Som det fremgår av ovenstående har fortolkningen og praktiseringen av regelverket vært problematisk. Utvalget viser til videre drøftelse i *"Erfaringer med og vurderinger av dagens regelverk for arbeidsutleie. Alternative ordninger"* i kapittel 10.

5.1.6 Regulering av regelverket for utleie av arbeidskraft i tidsrommet 1971-1998

Historisk bakgrunn

De første utleiefirma i kontorsektoren som leide ut underordnet kontorpersonale, ble etablert her i landet i 1948. Slik virksomhet var da vel kjent og hadde vært drevet i andre land noen tid. Innen slutten av 1960-årene var det etablert vel 20 firmaer med datterselskaper i virksomhet på dette området. Enkelte av dem utvidet virksomheten til også å omfatte butikk- og industriarbeid. Noen av disse firmaene var datterselskaper av internasjonale selskaper.

På industriområdet ble de første arbeidsutleiefirmaene etablert i midten av 1950-årene. To sveisefirmaer ble etablert i 1955. I slutten av 60-årene var det etablert om lag 40 utleiefirmaer i denne sektor. Disse firmaene leide i det vesentlige ut sveise- og platearbeidere, samt i noen utstrekning også rørleggere og montører. De fleste av utleiefirmaene som leide ut verkstedarbeidere lå i Østfold og Vestfold, og de viktigste oppdragsgiverne var medlemsbedriftene i daværende Mekaniske Verksteders Landsforbund.

Utbredelsen av utleiefirmaene, især innen verkstedindustrien, ble oppfattet som problematisk. I verkstedindustrien var det på denne tid et stramt arbeidsmarked. Totalt var det ved arbeidskontorene registrert arbeidsledige tilsvarende rundt 1 prosent av arbeidsstyrken i denne perioden og bedriftene hadde vanskeligheter med

å rekruttere arbeidskraft på regulær måte. Bedriftene var derfor i mange tilfelle tvunget til å rekruttere arbeidskraft gjennom utleiefirmaene. Utleiefirmaene leiet videre på denne tid også i en viss utstrekning ut folk til svenske verft. Norsk industri ble tappet for arbeidskraft som det var stor bruk for.

I Ot. prp. nr. 53 (1970-71) «Om endringer i lov av 27. juni 147 om tiltak til å fremme sysselsetting» ble det blant annet uttalt følgende:

> "Utleiefirmaene på industriområdet tilfører ikke noen nevneverdig ny arbeidskraft, men rekrutterer i det alt vesentligste sine arbeidstakere fra bestående bedrifter ved å tilby bedre økonomiske betingelser. Ikke sjelden tas folkene fra en bedrift for senere å bli leiet ut til den samme bedriften, med den forskjell at arbeidsgiveren nå må betale langt mer for arbeidskraften."

Det interne tjenestemannsutvalg ble satt ned av Kommunal- og arbeidsdepartementet i 1970 for å utrede spørsmål i forbindelse med arbeidsutleiefirmaenes virksomhet, samt å foreslå endringer i sysselsettingsloven med sikte på å få særlige regler for slike firmaer uttalte blant annet:

> "Leiearbeiderne har ikke de samme fordeler som de faste arbeiderne. De har ingen tariffavtaler og nyter ikke godt av spesielle pensjonsordninger, medbestemmelsesrett, velferdstiltak o.a. Disse arbeidere vil i regelen heller ikke kunne få videreopplæring i bedriften. Fordi de også ofte skifter arbeidsplass vil de vanskelig gli inn i miljøet i den enkelte bedrift. Utvalget er videre kjent med at det volder irritasjon og misnøye blant bedriftens egne ansatte at leiearbeiderne får bedre betalt for samme arbeid. Enkelte aksjoner har derfor forekommet for å oppnå lik lønn med leiearbeiderne. Også leiearbeidere har gått til aksjon mot utleiefirmaet fordi de har vært misfornøyd med den lønn eller diettgodtgjøring som utleie firmaet har betalt."

Tjenestemannsutvalget konkluderte med

> "at de samme hensyn som i sin tid førte til et forbud i sysselsettingsloven mot privat formidling taler for en liknende regulering av arbeidsutleiefirmaenes virksomhet. Den viktigste grunn til en regulering er likevel de ulemper i forbindelse med arbeidsutleie som har manifestert seg på en rekke områder. Særlig når det gjelder industriområdet, synes det påkrevet at det snarest mulig blir iverksatt tiltak som effektivt kan stoppe utleie av arbeidskraft med de uheldige følger den nå har."

Det var mindre problemer rundt utleie av arbeidskraft til kontor- og butikkarbeid. Utvalget fant her at

> "den vesentligste ulempen var at denne arbeidskraften falt dyrere enn korttidsarbeidskraft rekruttert på annen måte, idet det beløpet oppdragsgiverne må ut med, også inkluderer fortjeneste mv. til utleiefirmaet."

Tjenestemannsutvalget mente sysselsettingsloven burde få en generell forbudsbestemmelse samtidig som det skulle være adgang til å gjøre unntak fra forbudet i særlige tilfeller.

Sysselsettingsloven § 27

Tjenestemannsutvalgets innstilling ble lagt til grunn for Ot.prp. nr. 53 (1970-71) hvor det ble fremmet et forslag om forbud mot utleie av arbeidskraft med muligheter for unntak og dispensasjoner. Stortinget vedtok på dette grunnlag et generelt forbud mot utleie av arbeidskraft slik som foreslått, jf. sysselsettingsloven § 27. Lovbestemmelsens annet ledd ga adgang til dispensasjon fra forbudet.

Noen få etablerte utleiefirmaer innenfor kontorbransjen ble gitt en avviklingsfrist, først på ett år, senere utvidet til to til tre år og deretter forlenget flere ganger.

Forskrifter

Forskriftene til § 27 ble fastsatt av Kommunal- og arbeidsdepartementet i 1972. Det ble gjort et generelt unntak fra forbudet for reisereparasjonsvirksomhet i utenriks sjøfart, losse- og lastekontorer. På disse områdene hadde, på grunn av arbeidets art, arbeidet vært organisert som arbeidsutleie i lang tid uten at det hadde medført problemer. Senere er det gjort unntak også for deltakere på arbeidsmarkedstiltak, avløserlag i landbruket og utleievirksomhet som skjer i forbindelse med gjennomføringen av lærekontrakter inngått etter reglene i lov om fagopplæring. I forskriftene ble videre vilkår og retningslinjer for når dispensasjon kan gis til andre typer virksomheter spesifisert, samt fremgangsmåte og rutiner for behandling av søknader om slike dispensasjoner.

Ifølge forskriftene var det Arbeidsdirektoratets styre som skulle behandle søknadene om generell dispensasjon. Fylkesarbeidskontorene kunne gi midlertidige dispensasjoner. Ifølge forskriftene skulle utleier og arbeidstaker inngå en skriftlig arbeidskontrakt som klart påla utleier arbeidsgiveransvaret overfor arbeidstakeren. Arbeidstakeren skulle fritt kunne ta arbeid hos oppdragsgiver når utleiefirmaets oppdrag var avsluttet.

Bruken av utleiefirmaer i Norge

I 1977 nedsatte Kommunal- og arbeidsdepartementet en arbeidsgruppe til å vurdere visse spørsmål i forbindelse med bruk av leiefirmaer i Norge. Mandatet var å vurdere både kortsiktige og langsiktige tiltak for å bekjempe ulovlig arbeidsutleie.

Arbeidsgruppen foreslo blant annet at hovedorganisasjonene i arbeidslivet skulle inngå en avtale som skulle ta sikte på å hindre at bedriftene brukte leiefirmaer uten at disse hadde arbeidsmarkedsmyndighetenes tillatelse til å drive utleie av arbeidskraft. Arbeidsgruppen vurderte også om et konsesjonssystem ville være et mer egnet middel for utleie av arbeidskraft enn eksisterende forbudslinje med dispensasjonsadgang. Gruppen konkluderte at arbeidsmarkedsmyndighetene best kunne kontrollere virksomheten gjennom en dispensasjonsadgang. Et hovedspørsmål var videre hvordan ulovlig arbeidsutleie kunne stoppes. Et flertall i gruppen foreslo at også innleie av arbeidskraft skulle være ulovlig dersom dispensasjon for utleie av arbeidskraft ikke var gitt. Begrunnelsen for dette forslaget var at når utleievirksomheten var etablert i et land hvor utleie av arbeidskraft var lovlig, så kunne denne rettes mot Norge. Et flertall i gruppen foreslo videre at dersom den som benytter ulovlig arbeidskraft er en juridisk person bør straffeansvaret påhvile styre og virksomhetens leder.

Forslaget om at hovedorganisasjonene i arbeidslivet skulle inngå en avtale som ovenfor nevnt ble det ikke enighet om og dette ble ikke fulgt videre opp. På bakgrunn av innstillingen fra ovennevnte arbeidsgruppe ble det imidlertid fremmet forslag i Ot.prp. nr. 4 (1980-81) om et nytt tredje ledd i sysselsettingsloven § 27 som ville gjøre også innleie av arbeidskraft straffbart dersom dispensasjon ikke forelå. Det ble også foreslått en endring i sysselsettingsloven § 40 som ga en adgang til å bøtelegge selve virksomheten for overtredelse av sysselsettingsloven § 27.

Forslaget om også å gjøre innleie av arbeidskraft forbudt når det ikke forelå dispensasjon fikk tilslutning av Stortinget i 1980. Forslaget om bøtestraff for selve virksomheten ble imidlertid ikke vedtatt.

Endringer i utleieforskriften i 1983

Adgang til utleie av arbeidskraft innen *kontorsektoren mv.* var begrenset etter utleieforskriften av 1972. Dispensasjonene til vikarbyråene var tidsbegrensede og antall personer som kunne leies ut var begrenset. Dispensasjonene var videre geografisk begrenset til visse områder.

Ved en større endring av utleieforskriften i 1983 ble *kontorsektoren mv.* generelt unntatt fra forbudet mot utleie av arbeidskraft. Samtidig ble Arbeidsutleieutvalget opprettet. Det partssammensatte Arbeidsutleieutvalget, et underutvalg under Arbeidsdirektoratets styre, overtok behandlingen av søknader om generell dispensasjon for utleie av arbeidskraft.

Det har etter 1983 bare vært foretatt mindre endringer i utleieforskriften. I 1986 ble det innført en tidsbegrensning på 12 måneder når det gjelder utleie til oppdrag innen *kontorsektoren mv.*, med mulighet til en forlengelse i ytterligere 12 måneder. For utleie av arbeidskraft etter dispensasjon, er det i dag en tidsbegrensning på 6 måneder med mulighet til en forlengelse i 3 måneder. For oppdrag innen industrisektoren gjelder imidlertid ingen tidsbegrensning på de enkelte oppdrag.

Departementet opphevet videre i 1995, en bestemmelse i utleieforskriften om at arbeidstakerne skulle ansettes i utleiefirmaet ved skriftlig kontrakt. Grunnen til dette er at det nå er tatt inn i arbeidsmiljøloven § 55B annet ledd, at når det gjelder utleie av arbeidskraft skal skriftlig avtale inngås umiddelbart selv om oppdragets varighet ikke overstiger en måned.

Utleie av arbeidskraft og forholdet til ILO-konvensjon nr. 96

Ulike organer innen ILO har gitt utrykk for at formidling og utleie av arbeidskraft var to forskjellige typer virksomhet, men at ILO-konvensjon nr. 96 dekket begge. Når utleie av arbeidskraft ikke er eksplisitt nevnt i konvensjonen, så hevdet ILO at dette skyldes at utleie var lite utbredt da konvensjonen ble vedtatt. Intensjonen var likevel å dekke begge typer virksomhet.

Norske myndigheter har alltid hevdet det standpunkt at formidling av arbeidskraft og utleie av arbeidskraft er to forskjellige institutter. Dette innebærer at dispensasjon for utleie av arbeidskraft derfor ikke er i strid med ILO-konvensjon nr. 96. Norske myndigheter har hevdet at ILO-konvensjon nr. 96 kun omhandler formidling av arbeidskraft. Departementet har med tilslutning fra NAF (NHO), begrunnet dette blant annet med at utleiefirmaene ikke opptrer som rene «mellomledd» mellom arbeidstakerne og oppdragsgiverne, men som arbeidsgivere. LO mente som ILO, at konvensjonen også omfatter utleievirksomhet. Ikke bare Norge, men en rekke andre land har fastholdt standpunktet at konvensjonen ikke omfatter utleie av arbeidskraft. Diskusjonen om dette synes å ha stilnet, bl.a. kan det skyldes at ILO-konvensjon nr. 96 har blitt noe svekket i de senere år.

Den nye konvensjon, ILO-konvensjon nr. 181, dekker imidlertid eksplisitt både formidling og utleie av arbeidskraft, jf. *"Internasjonalt lov- og avtaleverk"* i kapittel 7.

5.1.7 Forvaltning og kontroll av regelverket

Forvaltning av regelverket

Regelverket for utleie av arbeidskraft, lov og forskrifter, forvaltes av departementet og arbeidsmarkedsetaten, både Arbeidsdirektoratet og ytre etat.

Når det gjelder de generelle unntak fra forbudet, jf. forskriften § 1 annet ledd, skal firmaene som vil sette igang slik virksomhet enten være registrert som aksjeselskap eller som personlig firma stille en garanti fra bank eller forsikringsselskap

på minimum kr. 50.000. Firmaene må selv følge opp dette. For øvrig skal firmaene, jf. forskriften § 15 femte ledd, sende melding til Arbeidsdirektoratet om

> "firmaets kontoradresse og om hvor omfattende virksomheten antas å bli."

Videre skal firmaene hvert halvår sende melding om

> "antall mottatte oppdrag, antall sysselsatte personer fordelt på kjønn, samt innen hvilket geografisk område utleie i det vesentligste har funnet sted."

Når det gjelder generell dispensasjon etter § 2, behandles søknadene av Arbeidsutleieutvalget som er et partssammensatt utvalg på 3 medlemmer. Etter forskriften § 16 skal

> "Ett av medlemmene ... være målsmann for arbeidstakerne og ett målsmann for arbeidsgiverne. Det tredje medlem som er utvalgets leder, skal ha innsikt i arbeidsmarkedsspørsmål."

Arbeidsdirektoratet er sekretariat for utvalget, LO (Fellesforbundet) og NHO representerer partene. Utvalgets avgjørelser kan påklages til departementet etter forvaltningslovens regler.

Dersom det konstateres uenighet mellom medlemmene i Arbeidsutleieutvalget under behandling av en søknad, kan et medlem som anser saken å være av prinsipiell interesse kreve den forelagt departementet til avgjørelse, jf. forskriften § 17 annet ledd. Departementet treffer i disse tilfelle en førstegangs avgjørelse i saken, og avgjørelsen kan påklages til Kongen.

Ved vurdering av søknader om generell dispensasjon skal Arbeidsutleieutvalget vurdere hvilket behov som foreligger for den virksomhet det søkes om tillatelse til å drive, jf. forskriften § 3 første ledd. Dette gir anvisning på en skjønnsmessig vurdering av søknaden.

Det går videre frem av forskriften § 3 første ledd at det skal vurderes om den offentlige arbeidsformidling er i stand til å dekke det aktuelle behovet for arbeidskraft. Dette innebærer at arbeidsformidlingens Totalsystem må sjekkes for å klarlegge i hvilken grad det finnes ledig meldt arbeidskraft av den aktuelle typen. Dersom behovet for arbeidskraft kan dekkes tilfredsstillende gjennom ordinær formidling, skal søknad om dispensasjon for utleie avslås.

Det skal også legges vekt på om utleien kan ha betydning for sysselsettingen i vedkommende distrikt. Hva som er et *distrikt* kan variere i ulike deler av landet og det kan ikke fastslås generelt hvordan dette skal oppfattes. Dette må derfor vurderes i hvert enkelt tilfelle.

Det går også frem av forskriften at det skal legges vekt på om utleiefirmaet driver eller har drevet bransjemessig vanlig opplæringsvirksomhet som kvalifiserer arbeidskraft til det eller de oppdrag det vil leie ut til, jf. § 3 annet ledd. Dette innebærer imidlertid ikke at det må gis avslag dersom utleier ikke driver slik opplæringsvirksomhet.

Videre må utleiebedriften tilfredsstille visse krav, jf. utleieforskriften § 3 tredje ledd:

- Bedriften må være registrert i Foretaksregisteret når dette er pliktig eller loven gir adgang til det. I lov om registrering av foretak §§ 2-1 og 2-2 går det frem hvilke foretak som skal registreres og hvilke som har rett til å bli registrert.
- Bedriften må også ha ordnede avtaleforhold om lønns- og arbeidsvilkår. Dette innebærer ikke et krav om tariffavtale, men dersom slik avtale ikke foreligger må det kunne dokumenteres at det på annen måte er ordnede lønns- og arbeidsvilkår. Utgangspunktet for vurderingen av arbeidsvilkårene må tas i arbeidsmil-

jølovens generelle og spesielle bestemmelser.
– Bedriften skal også ha tilstrekkelig utbygd organisasjon og administrasjon.

Ved vurderingen av søknader fra bedrifter innen industrisektoren, skal det legges vekt på om utleiebedriften har en egenproduksjon som står i rimelig forhold til utleievirksomheten, jf. forskrift om utleie av arbeidskraft § 3 fjerde ledd. Denne regelen praktiseres slik at det som hovedregel ikke gis dispensasjon for flere enn 50 prosent av produksjonsarbeiderne i bedriften på søknadstidspunktet. Det skal foreligge spesielle forhold dersom denne hovedregel skal fravikes. Administrasjonsmedarbeidere skal ikke beregnes inn i de 50 prosent da det er kravet til egenproduksjonen som ligger til grunn for denne regelen.

Kravet til egenproduksjon gjelder i utgangspunktet for oppdrag innen industrisektoren, herunder bergverks-, bygg- og anleggssektoren. Denne bestemmelsen praktiseres imidlertid slik at den også omfatter utleie fra konsulentfirma o.l. Egenproduksjon er i utgangspunktet produksjon ved egne anlegg og enheter, men det omfatter også andre selvstendige oppdrag bedriften utfører.

I forskrift om utleie av arbeidskraft § 3 femte ledd går det frem at innleiebedriften må drøfte dispensasjonssøknader med de tillitsvalgte innen de berørte arbeidsområdene. Bekreftelse på at saken er drøftet gis som regel ved at den aktuelle tillitsvalgte underskriver søknaden. Dersom søknaden ikke er underskrevet av en tillitsvalgt, må det på andre måter dokumenteres at det har vært en drøfting. Kravet til drøfting kan være dokumentert ved et møtereferat der det fremgår at tillitsvalgte har vært tilstede, og i disse tilfellene er det ikke nødvendig at møteprotokollen er underskrevet av de tillitsvalgte.

Selv om det ikke følger av forskriften, er det i praksis også hensiktsmessig at tillitsvalgte ved utleiebedriftene får uttale seg i anledning saken. Verken uttalelsene fra innleiebedriftens tillitsvalgte eller utleiebedriftens tillitsvalgte, er imidlertid bindende for fylkesarbeidskontorene ved vurderingen av om søknader skal innvilges. Uttalelsene fra tillitsvalgte, må betraktes som saksopplysninger på lik linje med andre saksopplysninger.

Dispensasjon kan etter forskriften § 5 første ledd gis for inntil 5 år. Arbeidsutleieutvalget har lagt seg på en praksis med å gi dispensasjon for 2 år.

Søknad om dispensasjon til enkeltoppdrag kan avgjøres av fylkesarbeidskontoret, jf. forskriften § 2 tredje ledd. Ved behandling av søknader om enkeltoppdrag skal det dokumenteres at innleiebedriften har drøftet saken med tillitsvalgte, jf. forskriften § 3 fjerde ledd.

Når det gjelder hvilke saker som skal behandles av fylkesarbeidskontorene har Arbeidsdirektoratet i rundskriv presisert at:

> "Fylkesarbeidskontorene skal behandle søknader om dispensasjoner for konkrete oppdrag av inntil 12 mnd. varighet.
>
> Fylkesarbeidskontorene kan kun behandle dispensasjonssøknader fra bedrifter som ved siden av egen næringsvirksomhet ønsker å leie ut egne ansatte, jf. forskriften § 2 tredje ledd. Dette innebærer at søknader fra bedrifter som kun driver med utleie av arbeidskraft om å leie ut arbeidskraft på andre områder enn de som er generelt unntatt fra utleieforbudet, jf. forskriften § 1, må behandles av Arbeidsutleieutvalget selv om de er av kortere varighet enn 12 mnd.
>
> Det er fylkesarbeidskontoret i utleiebedriftens hjemfylke som skal behandle og avgjøre søknaden om dispensasjon. Vurderingen av søknader skal imidlertid baseres på arbeidsmarkedssituasjonen på landsbasis, og ikke bare fylkets arbeidsmarked. Dette innebærer blant annet at fylkesarbeidskontoret i utleiebedriftens hjemfylke må undersøke i Totalsystemet om det noen steder i landet finnes ledigmeldt arbeidskraft av den aktuelle typen.

Dersom utleieforholdet berører flere fylker, skal også de andre berørte fylkesarbeidskontorene kontaktes under saksbehandlingen. Dette innebærer at fylkesarbeidskontoret i utleiebedriftens hjemfylke må kontakte fylkesarbeidskontoret i innleiebedriftens hjemfylke og at man sammen vurderer den arbeidskraftsmessige situasjonen. Dersom oppdraget skal utføres i et tredje fylke, må dessuten fylkesarbeidskontoret i dette fylket kontaktes. Det vil imidlertid være fylkesarbeidskontoret i utleiebedriftens hjemfylke som må stå for den endelige avgjørelsen.

Dispensasjonssøknader fra utenlandske bedrifter som ønsker å leie ut arbeidskraft til konkrete oppdrag i Norge, skal behandles av fylkesarbeidskontoret i innleiebedriftens hjemfylke. I slike tilfeller må de utenlandske bedriftene vurderes på samme måte som de norske. Det vil imidlertid være hensiktsmessig at den norske innleiebedriften i større grad enn vanlig kobles inn i saksbehandlingen da det vil være enklest å forholde seg til en bedrift som befinner seg i Norge."

Områder hvor det er gitt dispensasjon for utleie av arbeidskraft

Generell dispensasjon til utleie av arbeidskraft har i det vesentlige vært gitt til bedrifter innen verkstedindustrien. En del dispensasjoner har i de senere år vært gitt til konsulent- og ingeniørfirmaer, særlig innen offshoreindustrien. Enkelte fylkesarbeidskontor har videre gitt noen få dispensasjoner innen bygg- og anleggsbransjen.

Når det gjelder adgangen til utleie av arbeidskraft gjennom en pool-ordning, så har denne vært lite benyttet. Landsforeningen for bygg- og anlegg (LBA) fikk i 1992 dispensasjon i en to-årsperiode for utleie av arbeidskraft mellom sine medlemsbedrifter i fire fylker. LBA søkte i 1995 påny om utleie av arbeidskraft i en pool-ordning gjeldende for hele landet. Søknaden ble avslått av departementet. Det ble ved avgjørelsen blant annet lagt vekt på hovedregelen i sysselsettingsloven om at det er forbudt å drive med utleie av arbeidskraft, og den klare forutsetning at slik dispensasjon skal begrenses mest mulig. Det ble videre påpekt at det i liten grad var gitt dispensasjon til utleie av arbeidskraft i bygg- og anleggsnæringen, og at utleie av arbeidskraft i de poolene som ble opprettet som en prøveordning i bygge- og anleggsbransjen ble lite benyttet. Det ble videre også lagt vekt på arbeidsmarkedsetaten i 1995 hadde intensivert formidlingen av arbeidstakere innen bygg- og anleggsbransjen.

LBA påklaget departementets avgjørelse til Kongen og fremholdt blant annet at årsaken til at poolene i 2-årsperioden ble lite benyttet var at det i denne periode var en

"kraftig stagnasjon med en enorm kapasitetsnedbygging".

Behovet for utleie/innleie av arbeidskraft i bransjen var da minimalt. Klagen til Kongen ble ikke tatt til følge.

Kontroll av regelverket

Som nevnt innledningsvis kan overtredelse av forbudet mot utleie og innleie av arbeidskraft straffes "med bøter eller med fengsel inntil 3 måneder eller begge deler", jf. sysselsettingsloven § 40 første ledd. Påtale finner bare sted etter "krav fra Arbeidsdirektoratet eller den det bemyndiger", jf. § 40 annet ledd.

Departementet og arbeidsmarkedsmyndighetenes kontroll består i å overvåke at regelverket overholdes. Dette gjøres blant annet ved at regelverket fortolkes og presiseres for de berørte parter.

Etter dagens regelverk mangler imidlertid arbeidsmarkedsetaten hjemmel for å drive aktivt ettersyn og kontroll. Arbeidsmarkedsmyndighetene har ikke som blant annet Skatteetaten og Arbeidstilsynet adgang til å oppsøke den enkelte bedrift for ettersyn og kontroll.

Vanligvis er det fagforeningene som underretter arbeidsmarkedsetaten og påstår at det foreligger ulovlig utleie av arbeidskraft. Arbeidsdirektoratet vil i slike tilfelle tilskrive virksomheten og be om en redegjørelse for forholdet, jf. sysselsettingsloven § 37:

> "Enhver er pliktig til uten hinder av eventuell taushetsplikt å gi de opplysninger som Arbeidsdirektoratet og andre organer som har hjemmel i loven her finne nødvendig for å utføre sine gjøremål etter loven."

Ikke sjelden konstateres det at forholdet er en entreprise, andre ganger er det tvil om forholdet er utleie eller entreprise og videre kan forholdet vise seg å være bagatellmessig.

Finner Arbeidsdirektoratet at virksomheten er i strid med regelverket for utleie av arbeidskraft, blir bedriftene tilskrevet og gjort oppmerksom på at den aktuelle virksomheten er ulovlig. Arbeidsdirektoratet legger imidlertid til grunn at det ikke har hjemmel til å fatte vedtak om stans av den ulovlige virksomheten. Å fatte et vedtak om at en virksomhet skal stanse, må anses for å være et vedtak av inngripende karakter som blant annet kan innebære store økonomiske konsekvenser for de involverte partene. Dette kan ut fra legalitetsprinsippet tilsi at det må kreves en uttrykkelig hjemmel for et slikt vedtak, og slik hjemmel finnes ikke i dagens regelverk.

Arbeidsdirektoratet har i svært liten grad benyttet retten til å begjære påtale etter sysselsettingsloven § 40. I de siste to til tre årene er kun to brudd på sysselsettingsloven § 27 oversendt politiet. Dette skyldes to forhold. For det første mener Arbeidsdirektoratet at de fleste brudd på regelverket vedrørende utleie av arbeidskraft bør kunne rettes opp ved at det påpekes at det har skjedd et brudd, og at det forventes at bedriften senere retter seg etter regelverket. Det er manglende kjennskap i mange bransjer om det aktuelle regelverk vedrørende utleie av arbeidskraft, og i mange tilfeller er informasjon og påpeking av faktiske forhold tilstrekkelig. For det andre mener Arbeidsdirektoratet at det i mange av sakene er knyttet en stor grad av usikkerhet til tolkningen av regelverket. Det skyldes i stor grad regelverkets manglende klarhet. Arbeidsdirektoratet mener at myndighetene bør være rimelig sikre på domfellelse i en straffesak før det går til det skritt å begjære et forhold påtalt. Vi viser for øvrig til nærmere omtale og drøftelse under *"Erfaringer med og vurderinger av dagens regelverk for arbeidsutleie. Alternative ordninger"* i kapittel 10.

5.2 ANDRE REGLER OG AVTALER SOM PÅVIRKER ETTERSPØRSEL OG TILBUD ETTER KORTTIDSARBEID

En rekke lover antas å påvirke organiseringen i arbeidslivet, herunder etterspørsel og tilbud etter korttidsarbeid og bruk av alternative mellomleddsfunksjoner. Særlig vil lovreguleringen av arbeidsgiveransvaret, samt andre kostnader ved å ha egne ansatte som for eksempel personaladministrasjon, kunne ha innvirkning på hvordan aktørene i arbeidslivet innretter seg. Arbeidsmiljølovens regulering av arbeidsgivers plikter vil for eksempel kunne ha betydning for om en virksomhet velger å ansette egne arbeidstakere til å utføre arbeidet eller om arbeidet kjøpes inn som en tjeneste fra en annen virksomhet. Samtidig vil reglene knyttet til arbeidstid og midlertidig ansettelse også kunne ha betydning for virksomhetens etterspørsel etter

kortsiktig arbeidskraft fordi reglene legger begrensninger på bruken av den faste arbeidsstokken.

I det følgende avsnittet vil det bli redegjort for sentrale bestemmelser om arbeidsgiveransvaret, som vi blant annet finner i arbeidsmiljøloven, tjenestemannsloven, lov om lønnsplikt ved permittering, yrkesskadeforsikringsloven, skatteloven og folketrygdloven. Det vil også bli redegjort for annet regelverk som kan påvirke organiseringen i arbeidslivet, som blant annet lov om merverdiavgift og utlendingsloven.

5.2.1 Arbeidsmiljøloven

Arbeidsmiljøloven gjelder for virksomheter som har ansatt arbeidstakere. Loven omfatter både offentlig og privat virksomhet, herunder offentlig forvaltning og tjenesteyting og alle former for næringsvirksomhet. Tjenestemannsloven regulerer stillingsvernet i staten (se *"Tjenestemannsloven"* i punkt 5.2.2).

Arbeidsmiljøloven regulerer arbeidsgivers og arbeidstakers plikter og rettigheter i arbeidsforholdet, og den setter dermed skranker for arbeidsgivers styringsrett og partenes avtalefrihet. Også den individuelle arbeidsavtalen og eventuelle tariffavtaler som regulerer arbeidsforholdet begrenser arbeidsgivers styringsrett. Arbeidsmiljølovens regler skal sikre det fysiske og psykososiale arbeidsmiljø, sikre trygge tilsettingsforhold og en meningsfylt arbeidssituasjon for arbeidstaker og gi grunnlag for at virksomhetene kan løse problemer på lokalt nivå i samarbeid med arbeidslivets organisasjoner.

Arbeidstakere som er tilknyttet en utleievirksomhet, f.eks. et vikarbyrå, har sitt ansettelsesforhold der og ikke hos innleier. Arbeidsmiljølovens bestemmelser kommer således direkte til anvendelse på vikarbyråenes virksomhet. Trepartsforholdet ved arbeidsutleie gjør forholdet til arbeidsmiljøloven og plasseringen av arbeidsgiveransvaret noe komplisert og arbeidsgiveransvaret ved utleie behandles derfor særskilt i *"Arbeidsgiveransvaret ved utleie"* i punkt 5.2.1.3.

5.2.1.1 Stillingsvernsreglene

Stillingsvernsreglene skal ivareta behovet for å verne arbeidstaker som er den mest utsatte part i avtaleforholdet. Bestemmelsene om oppsigelse og midlertidig ansettelse utgjør de mest sentrale deler av lovens stillingsvernsregler. Arbeidsmiljølovens hovedregel er at arbeidstakeren skal ansettes fast. Det innebærer at ansettelsesforholdet er løpende og først opphører når arbeidsavtalen er sagt opp av en av partene. Det gjelder krav til saklig grunn for oppsigelse av arbeidsforholdet og det gjelder regler om oppsigelsesfrister. Dersom det skriftlig er avtalt en prøvetidsperiode vil det i prøvetiden gjelde et begrenset vern mot oppsigelse. Foreligger vilkårene for midlertidig ansettelse i arbeidsmiljøloven § 58A er det adgang til å inngå midlertidige arbeidsavtaler. Arbeidsforholdet opphører da normalt når den avtalte tidsperioden er over eller når arbeid er utført.

Midlertidig ansettelse

Arbeidsmiljøloven § 58A regulerer adgangen til midlertidig ansettelse, herunder vikarbyråenes adgang til å ansette arbeidstakere midlertidig.

Paragraf § 58A nr. 1 c) tillater midlertidig ansettelse i vikariater. Ordlyd og forarbeider til bestemmelsen gir ingen veiledning om hva loven mener med vikariat. Etter normal språkbruk må likevel et vikariat i utgangspunktet forstås slik at den som vikarierer skal fylle bestemte arbeidsoppgaver eller en bestemt stilling, ved

fravær av andre arbeidstakere. Det kan for eksempel være sykevikariater, vikariater ved permisjoner eller ferieavvikling. Det er ikke ubetinget avgjørende at den personen man vikarierer for eller varigheten av vikariatet er oppgitt på forhånd. I utgangspunktet er det ikke i strid med loven å benytte samme vikar flere ganger, under forutsetning av at noen faktisk er fraværende og vikaren dekker et arbeidskraftbehov som skyldes fraværet. Lovens formål og bestemmelser sett i sammenheng kan imidlertid i spesielle tilfeller sette grenser for hvor lenge det kan avtales fortløpende vikariater. Det antas således å være i strid med loven å inngå løpende kortvarige vikariatavtaler for å dekke et konstant behov for vikartjeneste.

Paragraf 58A nr. 1 a) regulerer den generelle adgangen til midlertidig ansettelse, herunder adgangen til å ansette arbeidstakere midlertidig i vikarbyrået:

> "Arbeidsavtaler som gjelder for et bestemt tidsrom eller for et bestemt arbeid av forbigående art kan bare rettsgyldig avtales [...] når arbeidets karakter tilsier det og arbeidet adskiller seg fra det som ordinært utføres i bedriften."

Bestemmelsen fikk sin ordlyd ved revisjonen av arbeidsmiljøloven høsten 1994. Ved behandlingen i Stortinget uttrykte kommunalkomiteens flertall bekymring for en utvikling i arbeidsmarkedet hvor det gjøres større bruk av midlertidig ansettelse, engasjementsstillinger, korttidsansettelser, prosjektansettelser og inn- og utleie av arbeidskraft. Det ble lagt til grunn at dette kan føre til at bedriftene gradvis innskrenker sin stab av faste ansatte til en kjernestab, hvor restbehovet for arbeidskraft fylles opp med andre typer tilknytning til bedriften. Det var på denne bakgrunn at Stortinget, etter forslag fra kommunalkomiteen, vedtok en skjerpelse av ordlyden i § 58A. Med samme begrunnelse har Stortinget ved flere anledninger, senest i februar 1998, avvist forslag om å myke opp regelverket for midlertidig ansettelse.

Det sentrale formål med § 58A har vært å forhindre at det utvikler seg en praksis der bedriftene i tillegg til en fast kjernestab, har en stab som er løsere tilknyttet i ulike former for å løse de løpende og ordinære oppgavene. Formålet er å sikre trygghet og stabilitet i arbeidsforholdene. Etter lovens ordlyd er det et vilkår for midlertidig tilsetting at arbeidet atskiller seg fra det som ordinært utføres i virksomheten. Ordlyden sier ikke noe klart om på hvilken måte arbeidet må atskille seg fra det som ordinært utføres i bedriften. Det må antas at både forskjeller i arbeidets art og markerte forskjeller i arbeidsmengde og eventuelle ytre omstendigheter ligger innenfor rammen av den språklige forståelsen av ordlyden. Bestemmelsen er ikke til hinder for midlertidig ansettelse for å dekke arbeidskraftsbehov som knytter seg til sesongmessige svingninger i varehandelen, turistnæringen, næringsmiddelindustrien og annen sesongpreget virksomhet. Også for å dekke behov for tidsavgrenset ekstra arbeidskraft som er det normale og som gjentas årlig, f.eks. julehjelp og jordbærplukking, vil det være mulig å ansette midlertidig. Arbeidsgiver kan også ansette midlertidig ved topper som ikke er sesongavhengige, dersom det dreier seg om kortvarige og uforutsigbare situasjoner. Det er ikke anledning til å ansette midlertidig for å avhjelpe generelle eller jevne variasjoner i ordretilgang eller usikkerhet om eventuell fremtidig reduksjon i arbeidsmengde, omorganisering e.l. Grensen mellom sesongvariasjoner på den ene side og generelle variasjoner i arbeidsmengde på den annen side kan være vanskelig å trekke. Det at arbeidet er organisert i prosjekter eller enkeltstående oppdrag vil ikke i seg selv være nok til å begrunne midlertidig ansettelse.

Det følger av § 58A nr. 1 d) at den øverste leder av virksomheten kan ansettes i åremålsstilling. Dette kan bare være én person i virksomheten. Kommuneloven § 24 gir adgang for kommunestyret og fylkestinget å bestemme at ledende adminis-

trative stillinger kan besettes på åremål. Slikt åremål skal være på minst seks år og kan brukes i stillinger som er tillagt et kvalifisert lederansvar på høyt nivå.

Arbeidsmiljølovens regler om midlertidig ansettelse tilhører lovens privatrettslige regler. Arbeidsmiljømyndighetene kan gi generell veiledning om reglene, mens det er domstolene som i det enkelte tilfelle må ta stilling til spørsmålet om lovlig midlertidig ansettelse. Arbeidstilsynet fører således ikke tilsyn med disse reglene.

Prøvetid

Det følger av arbeidsmiljøloven § 63 at arbeidstaker kan ansettes på prøve i inntil seks måneder, med adgang til forlengelse på visse betingelser. Bestemmelsen er etter sitt innhold og plassering primært en særregel om oppsigelsesvern i prøvetiden, når det foreligger skriftlig avtale om prøvetid. Formålet er å gi arbeidsgiver en romsligere adgang til oppsigelse innenfor prøvetiden enn ellers, og oppsigelsen er saklig dersom den er begrunnet i arbeidstakerens tilpassing til arbeidet, faglig dyktighet eller pålitelighet. Det gjelder en gjensidig oppsigelsesfrist på 14 dager i prøvetidsperioden, med mindre noe annet skriftlig er avtalt eller fastsatt i tariffavtale, jf arbeidsmiljøloven § 58 nr. 6.

Opphør av arbeidsavtalen

Arbeidsmiljøloven § 60 er den sentrale bestemmelsen i oppsigelsesvernet. Det følger av bestemmelsen at arbeidstaker ikke kan sies opp uten at det er saklig begrunnet i virksomhetens, arbeidsgiverens eller arbeidstakerens forhold. Oppsigelse på grunn av driftsinnskrenkninger eller rasjonaliseringer er å anse som usaklig dersom virksomheten har annet arbeid å tilby arbeidstaker. Ved vurderingen av sakligheten skal det foretas en avveining mellom behovet for å gå til innskrenkninger eller foreta rasjonaliseringer og de ulemper oppsigelsen påfører den enkelte arbeidstaker. Det gjelder innskrenket saklighetsnorm ved oppsigelse som skyldes driftsinnskrenkning eller rasjonaliseringstiltak i de tilfeller arbeidsgiver setter ut eller tar sikte på å sette ut virksomhetens ordinære arbeidsoppgaver på oppdrag. Slike oppsigelser vil ikke være saklige med mindre virksomheten kan godtgjøre at det er helt nødvendig av hensyn til fortsatt drift. Videre følger det av arbeidsmiljøloven § 73C at overdragelse av virksomhet til en annen innehaver i seg selv ikke gir grunn for oppsigelse, verken fra tidligere eller ny innehaver. Ved driftsinnskrenkninger og rasjonaliseringstiltak er det et spørsmål om på hvilket grunnlag man skal velge ut den eller de arbeidstakere som skal fratre. Arbeidsmiljøloven inneholder ingen regler om utvelgelse. I praksis er det tre kriterier i nevnte rekkefølge som vurderes; kvalifikasjoner, ansiennitet og sosiale behov.

Det gjelder frister for oppsigelse av arbeidsforholdet. I henhold til arbeidsmiljøloven § 58 nr. 1 er utgangspunktet en gjensidig oppsigelsesfrist på en måned. Forhåndsavtale om kortere oppsigelsesfrist kan bare inngås mellom arbeidsgiveren og arbeidstakerens tillitsvalgte i virksomhet som er bundet av tariffavtale. For arbeidstakere med lang tilknytningstid i virksomheten gjelder lengre oppsigelsesfrister og dette oppsigelsesvernet forsterkes ytterligere for eldre arbeidstakere (fra to til seks måneder). Det kan ikke forhåndsavtales kortere oppsigelsesfrist i disse tilfellene.

5.2.1.2 Arbeidstid

Arbeidsmiljøloven kapittel 10 inneholder bestemmelser som regulerer arbeidstiden for de fleste arbeidstakere som går inn under loven. Arbeidstidsreglene setter ram-

mer for virksomhetens muligheter for å avhjelpe svingninger i arbeidskraftsbehovet ved bruk av den faste arbeidsstokken. I det følgende behandles rammene for gjennomsnittsberegning av arbeidstid og bruk av overtid.

Gjennomsnittsberegning av arbeidstid

Grensene for arbeidstidens lengde følger av lovens alminnelige regler for arbeidstid og overtid. I følge loven skal den alminnelige arbeidstid som hovedregel ikke overstige 9 timer i døgnet og 40 timer i uken. Arbeidsmiljøloven gir på nærmere vilkår adgang til gjennomsnittsberegning av den alminnelige arbeidstid. Dette innebærer at arbeidstiden i enkelte uker kan overstige lovens rammer for den alminnelige arbeidstid på 40 timer, for så i andre perioder å være lavere. I gjennomsnitt skal arbeidstiden totalt sett holdes innenfor lovens rammer. En slik gjennomsnittsberegning kan gjøres innenfor en periode på høyst ett år. Ett-årsammen gjelder både når gjennomsnittsberegning foretas etter individuell avtale, avtale med de lokale tillitsvalgte ved tariffbundet virksomhet og etter tillatelse fra Arbeidstilsynet.

Ved skriftlig avtale kan gjennomsnittsberegning av arbeidstiden ordnes slik at den ikke overstiger 48 timer noen enkelt uke, og daglig arbeidstid ikke overstiger 9 timer. Ved avtale med de lokale tillitsvalgte ved tariffbundet virksomhet kan det i nærmere angitte tilfeller skriftlig avtales gjennomsnittsberegning av arbeidstiden slik at den ikke overstiger 54 timer noen enkelt uke og ikke over 10 timer noen enkelt dag, likevel slik at lengre arbeidstid enn alminnelig arbeidstid ikke kan nyttes i mer enn seks uker i sammenheng. Arbeidstilsynet kan samtykke i at arbeidstiden blir gjennomsnittlig så lang som alminnelig arbeidstid, uten hinder av grensene for daglig og ukentlig arbeidstid. Før avgjørelsen treffes skal ordningen drøftes med tillitsvalgte og ved avgjørelsen skal hensynet til arbeidstakernes helse og velferd vektlegges.

Overtid

Arbeidsmiljøloven har tre sett regler som regulerer overtidsarbeid. Visse vilkår må være oppfylt, overtidsarbeidet må holdes innenfor fastsatte rammer og det må betales en tilleggsgodtgjørelse. Reglene om overtidsarbeid finnes i dag i arbeidsmiljøloven §§ 49 og 50.

Det kan arbeides overtid i følgende hovedtilfeller: Ved uforutsette hendinger eller forfall blant arbeidstakere som kan forstyrre den jevne drift, når det er nødvendig for ikke å skade anlegg, maskiner, råstoffer eller produkter, ved uventet arbeidspress eller når det på grunn av mangel på arbeidskraft med spesiell kompetanse, sesongmessige svingninger eller har oppstått særlig arbeidspress.

Det gjelder begrensninger i den daglige, ukentlige, månedlige og det årlige forbruk av overtid. Den samlede daglige arbeidstid må ikke uten særlig avtale overstige 14 timer og overtidsarbeidet må ikke overstige 10 timer i den enkelte uke, 25 timer i fire sammenhengende uker og 200 timer i kalenderåret. Lovens overtidsregler gjelder for antall timer ut over 40 timers uke, eller utover 36 og 38 timers uke ved skift- og turnusarbeid. Etter den tariffestede generelle arbeidstidsforkortelsen til 37,5 timers uke, kan en arbeidstaker ved jevn fordeling arbeide omlag 110 timer utover vanlig arbeidstid som merarbeid, før det regnes som overtid i lovens forstand.

Adgangen til å arbeide overtid kan utvides ved avtale med tillitsvalgte, tillatelse fra Arbeidstilsynet eller etter avtale med fagforening med innstillingsrett, dvs. forening med minst 10.000 medlemmer. Det kan videre etableres alternative arbeidstidsordninger utover lovens rammer etter samtykke fra Direktoratet for

arbeidstilsynet, når arbeidet er av en så særegen art at det ikke lar seg tilpasse bestemmelsene i loven.

5.2.1.3 Arbeidsgiveransvaret ved utleie

Vikarbyråene driver utleie av arbeidskraft etter dispensasjon fra sysselsettingsloven § 27. Dispensasjon forutsetter et trepartsforhold mellom vikarbyrået som arbeidsgiver, vikaren som arbeidstaker og oppdragsgiver (innleier). Det samme gjelder ved ut- og innleie mellom produksjonsbedrifter.

Arbeidsgiver er i arbeidsmiljøloven § 4 nr. 1 definert som enhver som har ansatt en arbeidstaker for å utføre arbeid i sin tjeneste. Utgangspunktet etter gjeldende rett er at arbeidstakeren anses som ansatt hos utleiebedriften/vikarbyrået. Når det gjelder det nærmere arbeidsgiveransvaret, vil vurderingen bero på hvilke regler det er tale om.

Ved utleie er arbeidstakerne undergitt oppdragsgivers ledelse og instruksjon, og arbeider integrert i oppdragsgivers virksomhet. Oppdragsgiveren vil være ansvarlig for eventuell skade disse ansattes feil eller forsømmelser under utførelsen av arbeidet måtte påføre tredjemann.

Når det gjelder offentligrettslige verneregler reguleres dette av arbeidsmiljøloven § 15 nr. 1 c). Bestemmelsen sier at

> "hovedbedriften har ansvaret for samordningen av de enkelte virksomheters verne- og miljøarbeid".

Etter sin ordlyd taler bestemmelsen om ansvaret i tilfeller hvor det er flere arbeidsgivere på samme arbeidsplass. Den omfatter også leiearbeidere. Leiearbeidere vil således stå under ledelse av den virksomhet de leies ut til og komme inn under denne virksomhets vernetjeneste. Med verne- og miljøarbeid siktes det her først og fremst til konkrete vernetiltak som linjeledelsen i bedriften har ansvaret for og til den organiserte vernetjenestens oppgaver. Også arbeidstidsordninger antas å høre inn under bestemmelsen, når samordning er nødvendig av sikkerhetsmessige grunner.

Når det gjelder ansvar etter lovens kapittel XII om ansettelse, oppsigelse og avskjed hviler arbeidsgiveransvaret normalt på utleier. Dette innebærer at utleier blant annet må sørge for at det foreligger skriftlig arbeidskontrakt i arbeidsforholdet mellom utleier og arbeidstaker. Dersom arbeidstaker er fast ansatt i et vikarbyrå, vil dette i praksis bety at det skal utarbeides én kontrakt for arbeidsforholdet i vikarbyrået. Videre vil utleier i en eventuell oppsigelsessak være ansvarlig for at lovens vilkår er oppfylt både når det gjelder saklighetskravet og formkravene ved oppsigelse. Det er avtalen mellom utleier og arbeidstaker som danner utgangspunktet for saklighetsvurderingen, og ikke de kontraktsrettslige forpliktelser utleier har påtatt seg overfor innleier. Dersom arbeidstaker ikke oppfyller de krav som utleier og innleier har avtalt seg i mellom, vil derfor ikke dette uten videre gi saklig grunn til oppsigelse. Hvordan arbeidstaker faktisk har utført arbeidet hos innleier, vil likevel kunne stå sentralt i vurderingen ettersom arbeidstakers forpliktelser etter arbeidsavtalen normalt utføres hos innleier.

Det kontraktsrettslige forholdet mellom utleier og innleier vil i praksis kunne innebære en plikt for utleier til å skaffe innleier annen arbeidskraft hvis den person det først var meningen skulle utføre arbeidet misligholder oppdraget ved ikke å møte frem, eller ved ikke å holde de faglige mål som er forutsatt mellom utleier og innleier. Likeledes vil utleier ha et ansvar dersom arbeidstakeren blir forhindret fra å utføre arbeidet.

Vikaren har sitt ansettelsesforhold i vikarbyrået, ikke i innleiefirmaet. Hvorvidt vikarbyrået kan ansette vikaren midlertidig vil derfor bero på en vurdering av

arbeidsforholdet i vikarbyrået. Vurderingen må ta utgangspunkt i de generelle vilkårene i arbeidsmiljøloven § 58A som er gjennomgått i punkt 5.3.1.2. Vikaren har krav på fast ansettelse dersom vikarbyrået har et fast, løpende behov for arbeidskraften, noe som vil være normalsituasjonen i vikarbyråer. Dette gjelder selv om innleiefirmaet bare har behov for arbeidskraften i en kortere periode. Dersom vikarbyrået mottar ett enkeltstående oppdrag som skiller seg fra vikarbyrået's ordinære oppdrag, må det i utgangspunktet antas at vikaren kan ansettes midlertidig for å utføre oppdraget.

Arbeidsmiljøloven regulerer ikke hvor stor stilling den fast ansatte har krav på. Fast ansettelse i vikarbyråer vil derfor kunne organiseres som en rett til arbeid ved behov, f.eks. slik at den ansatte står på en liste hos vikarbyrået med fortrinnsrett til arbeid når vikarbyrået får oppdrag.

I denne forbindelse kan det vises til en kjennelse i Høyesteretts kjæremålsutvalg, se Rt. 1997 s277 [71-97], vedrørende forståelsen av § 58A og kravet på fast ansettelse. Etter en helhetsvurdering måtte arbeidstakerne anses som fast ansatte i deltidsstillinger i forbindelse med messearrangementer ved Norges Varemesse. Norges Varemesse hadde i en årrekke behov for særskilt arbeidskraft ved sine messearrangementer. Det ble lagt vekt på det langvarige arbeidsforholdet, sammenholdt med at Norges Varemesse hadde et regelmessig behov for å få utført disse typer arbeidsoppgaver. Videre ble det lagt til grunn at arbeidstakerne møtte uten særskilt innkalling og at det ikke fulgte noen forpliktelse til å møte og utføre arbeidet. Rent faktisk oppfattet imidlertid partene det som en forpliktelse og rett til arbeid. Forholdet ble derfor vurdert til å ligge nær opp til arbeidsrettslige rettigheter og plikter.

Det følger av kjennelsen at det ikke er et vilkår for fast ansettelse at det har foreligget en forpliktelse eller rett til å utføre arbeidet. Når det gjelder virkningen av at § 58A er overtrådt slår kjennelsen fast at arbeidstakerne har rett til fast ansettelse i deltidsstilling. Utover dette sier ikke kjennelsen noe om virkningen av overtredelse, for eksempel når det gjelder hvor stor deltidsstillingen arbeidstakerne har krav på. Det bør likevel pekes på at kjennelsen synes å bygge på en forutsetning om at deltidsstilling skal gis i samme omfang som arbeidstakerne har utført hos Norges Varemesse. Kjennelsen tar imidlertid ikke klar stilling til hvor stor stilling arbeidstakerne har krav på, og spørsmålet kan derfor ikke sies å være løst.

Adgangen til inn- og utleie følger av sysselsettingslovens regler, og innleie av arbeidskraft kan derfor skje uavhengig av begrensningene i § 58A. Formålet med § 58A, som er å sikre arbeidstakeren trygge tilsettingsforhold, skal ivaretas ved at bestemmelsen må overholdes i ansettelsesforholdet mellom arbeidstaker og vikarbyrået.

5.2.2 Tjenestemannsloven

Tjenestemannsloven regulerer stillingsvernet for ansatte i staten. I likhet med arbeidsmiljøloven er tjenestemannslovens hovedregel fast ansettelse. Det gjelder automatisk en seks måneders prøvetid, uten krav til skriftlig avtale slik regelen er i arbeidsmiljøloven. Videre er det større adgang til midlertidig ansettelse i statstjenesten enn i privat og kommunal sektor. Det kan ansettes midlertidig når tjenestemannen kun trengs for et bestemt tidsrom eller for å utføre et bestemt oppdrag, når arbeidet ennå ikke er fast organisert og det er usikkert hvilke tjenestemenn som trengs, i vikariater og i utdanningsstilling eller åremålsstilling, da hovedsakelig i ledende stilling. Liknende bestemmelser gjelder for embetsmenn.

Etter tjenestemannsloven gjelder noe strengere krav for oppsigelse enn etter arbeidsmiljøloven. For fast ansatte tjenestemenn med mindre enn to års sammenhengende tjeneste, og for midlertidig ansatte med mindre enn fire års sammenhen-

gende tjenestetid, gjelder krav til saklig grunn for oppsigelse. I prøvetiden er imidlertid oppsigelsesadgangen utvidet i tråd med prinsippet i arbeidsmiljøloven. Gjennomgående er oppsigelsesfristene lengre enn etter arbeidsmiljølovens regler og de forlengede oppsigelsesfrister inntrer etter kortere tid. Oppsigelsesfristene er forskjellige ettersom det er staten eller tjenestemannen som sier opp. For fast ansatte tjenestemenn med mer enn to års sammenhengende tjeneste, og for midlertidig ansatte med mer enn fire års sammenhengende tjenestetid, styrkes stillingsvernet. Tjenestemannen kan da bare sies opp når stillingen inndras eller faller bort, og oppsigelsesfristen utvides fra tre til seks måneder når staten sier opp. Unntak gjelder for midlertidig ansatte i åremålsstilling eller utdanningsstillinger og tjenestemann i visse ledende stillinger, som likevel kan sies opp når det er saklig grunn for oppsigelsen. Videre gjelder fortrinnsrett til annen passende stilling i staten, samt rett til ventelønn dersom det vil være vanskelig å skaffe tjenestemannen annet høvelig arbeid og det ikke foreligger krav på pensjon. Ventelønn fastsettes for inntil tre år av gangen.

Vikarer formidlet av arbeidsformidlingens vikartjeneste er unntatt fra tjenestemannsloven, jf. forskrift til tjenestemannsloven § 1 nr. 1C. Denne gruppen omfattes derfor fullt ut av arbeidsmiljølovens regler, herunder bestemmelsene om midlertidig ansettelse.

5.2.3 Lov om lønnsplikt under permittering

Loven regulerer arbeidsgivers lønnsplikt ved permittering. Permittering innebærer at arbeidstaker midlertidig fritas for arbeidsplikt ved driftsinnskrenkninger og driftsstans. Loven slår fast prinsippet om at arbeidstaker har krav på lønn og annet arbeidsvederlag i en arbeidsgiverperiode den første tid etter at permittering er iverksatt. Arbeidsgiverperioden er tre dager ved hel permittering og fra en til tre uker ved delvis permittering. Arbeidstaker som i løpet av de siste 18 måneder har vært helt eller delvis permittert uten lønn i 52 uker til sammen, har krav på lønn og annet arbeidsvederlag fra arbeidsgiver for den overskytende permitteringstid. Beregningsgrunnlaget for permitteringslønn er i hovedsak det samme som beregningsgrunnlaget for sykepenger etter folketrygdloven.

5.2.4 Yrkesskadeforsikringsloven

Loven gjelder for virksomheter i offentlig og privat sektor som har ansatt arbeidstakere. Arbeidsgiver plikter å tegne forsikring til dekning av yrkesskade og yrkessykdom og i et omfang som er nærmere definert i loven. Staten opptrer som selvassurandør og er unntatt fra forsikringsplikten. Det kan også gis samtykke til at fylkeskommuner og kommuner unnlater å tegne yrkesskadeforsikring. Arbeidstakere kan i sistnevnte tilfeller kreve erstatning for skade direkte av arbeidsgiveren.

5.2.5 Skattebetalingsloven

Arbeidsgiver som utbetaler lønn eller annen godtgjørelse plikter å foreta forskuddstrekk etter bestemmelsene i skattebetalingsloven. Arbeidsgiver må beregne trekkbeløpet og holde det tilbake i oppgjøret med den skattepliktige. Arbeidsgiver skal seks ganger i året sende oppgjør for forskuddstrekk i de to foregående måneder til skatteoppkreveren. Når arbeidstakere stilles til rådighet for andre, f.eks. ved utleie, svarer både oppdragsgiver og oppdragstaker for at pliktene og ansvaret etter loven oppfylles.

5.2.6 Folketrygdloven

Arbeidsgiver plikter å beregne arbeidsgiveravgift for lønn og godtgjørelse etter nærmere bestemmelser i folketrygdloven, samt å gi oppgave over beregningen til kommunekasserer og innbetale avgiften, jf. bestemmelser i skattebetalingsloven. Arbeidsgiveravgiften gjelder både for arbeids- og oppdragsforhold og fastsettes i prosent av det beløp som arbeidsgiver plikter å innberette som lønn og annen godtgjørelse. Det gjelder geografisk differensierte satser for arbeidsgiveravgiften og satsen varierer fra null prosent til 14,1 prosent. Når arbeidstaker stilles til rådighet for andre påhviler pliktene ovenfor den som har plikt til å foreta forskuddstrekk etter skattebetalingsloven.

Arbeidsgiver plikter også å foreta forskuddstrekk i utlignet trygdeavgift, etter reglene i skattebetalingsloven. Arbeidsgiver plikter videre å yte sykepenger i et tidsrom inntil 16 kalenderdager til arbeidstaker som har krav på sykepenger etter folketrygdloven. Arbeidsgiverperioden regnes fra og med første hele sykefraværsdag i hvert enkelt tilfelle. Folketrygdloven gir nærmere bestemmelser om hvordan arbeidsgiverperioden skal beregnes.

5.2.7 Lov om allmenngjøring av tariffavtale

Loven gjelder fastsetting av lønns- og arbeidsvilkår for arbeidstakere som utfører arbeid i annens tjeneste i Norge. En tariffnemnd kan treffe vedtak om at lønns- og arbeidsvilkår i en landsomfattende tariffavtale helt eller delvis skal gjelde for alle arbeidstakere som utfører arbeid av den art avtalen omfatter i en bransje eller en del av en bransje. Vilkåret er at krav om slik allmenngjøring er fremsatt av en arbeidstaker- eller arbeidsgiverorganisasjon som er part i avtalen og har innstillingsrett, jf. lov om arbeidstvister. Loven ble innført i forbindelse med at EØS-avtalen åpnet for et fritt arbeidsmarked i EØS-området. Målsettingen var å sikre arbeidstakere som arbeider i Norge likeverdige lønns- og arbeidsvilkår med de vilkår norske arbeidstakere har. Loven har så langt ikke kommet til anvendelse

5.2.8 Utlendingsloven

Borgere fra EØS-land (EU og EFTA-land med unntak av Sveits) trenger ikke arbeidstillatelse for arbeid i Norge. Utenlandske statsborgere som kommer fra land utenfor EØS-området må ha arbeidstillatelse for å arbeide i Norge.

Etter utlendingsforskriften § 5 annet ledd kan det i tidsrommet 15. mai til 31. oktober, gis arbeidstillatelse i inntil tre måneder for et arbeidsforhold

> "innen typisk sesongregulert virksomhet eller i forbindelse med ordinær ferieavvikling."

Slik arbeidstillatelse gir ikke adgang til arbeid for lengre tid enn tre måneder regnet fra den dato utlendingen reiste inn i landet.

Da det ikke lykkes å rekruttere tilstrekkelig med sesongarbeidskraft fra land innenfor EØS-området, har det i de senere år vært gitt sesongarbeidstillatelser til arbeidstakere i land utenfor EØS-området. Arbeidstillatelsene har særlig vært gitt til arbeid innen jord- og hagebruksnæringen. For å forenkle saksbehandlingen fastsettes det hvert år kvoter, dvs. antall arbeidstillatelser for denne næringen. For 1998 er kvoten satt til 8000 tillatelser. For 1997 var kvoten 6810 tillatelser. Storparten av den utenlandske sesongarbeidskraften i jord- og hagebruksnæringen kommer fra Polen.

5.2.9 Regler for merverdiavgift

Utleie av arbeidskraft faller utenfor merverdiavgiftslovens område, mens en næringsdrivende som utfører et oppdrag vil være avgiftspliktig dersom det er tale om tjenester av en art som er avgiftspliktige etter merverdiavgiftsloven § 13 annet ledd. Som eksempel kan nevnes avtale om utførelse av vedlikeholdsarbeider på et bygg. En næringsdrivende som påtar seg oppdrag med å utføre vedlikeholdet vil utføre avgiftspliktige tjenester etter merverdiavgiftsloven § 13 annet ledd nr. 1. Dersom det i stedet inngås avtale om å leie inn de samme arbeiderne til å gjøre det samme arbeidet, vil det ikke pliktes beregnet avgift, da utleie av arbeidskraft faller utenfor merverdiavgiftslovens område. Hvorvidt det skal beregnes avgift eller ikke, vil i denne sammenheng bare ha betydning dersom arbeidene utføres for en ikke avgiftspliktig uten fradragsrett for inngående avgift. I tillegg kan dette ha betydning for plikten til å beregne investeringsavgift. Arbeid med reparasjon og vedlikehold av driftsmidler utløser i utgangspunktet plikt til å beregne investeringsavgift. Utføres arbeidene av innleide arbeidere, anses det som arbeid for egen regning, dvs. som om arbeidene var utført med egne ansatte. Det pliktes således ikke beregnet investeringsavgift, jf. investeringsavgiftsloven § 13 første ledd nr. 2.

KAPITTEL 6

Omfang og utvikling av utleie av arbeidskraft mv.

6.1 ARBEIDSMARKED I ENDRING

6.1.1 Virksomhetens behov for å kunne endre bruken av arbeidskraft

Over tid vil alle virksomheter oppleve at deres behov for arbeidskraft endres. Hvordan virksomhetene velger å møte slike variasjoner i behovet for arbeidskraft, vil blant annet avhenge av om endringene er forutsigbare eller ikke, eller om de er planlagte. Sesongvariasjoner, enten det er i etterspørselen etter virksomhetens produkter eller i råstofftilgangen, vil i de fleste tilfeller kunne planlegges. Det samme er tilfelle for ferieavvikling og permisjoner i forbindelse med fødsler og opplæring av egne ansatte. Prosjektarbeid og tidsbegrensede oppdrag kan også planlegges med stor grad av sikkerhet. Sykefravær blant virksomhetens ansatte er noe vanskeligere å planlegge. I en lang rekke tilfeller vil endringer i behovet for arbeidskraft ikke kunne planlegges.

I de tilfellene hvor behovet for arbeidskraft varierer hyppig eller endringene i liten grad er forutsigbare vil det fra virksomhetens synspunkt i mange tilfeller være mindre risikabelt å kjøpe inn tjenester eller bruke korttidsarbeidskraft - herunder innleid arbeidskraft - i stedet for å produsere med egne faste ansatte. I tilfeller der virksomhetens behov for arbeidskraft reduseres, kan utleie av egne ansatte være et alternativ for virksomheter som får dispensasjon fra forbudet. Alternativt vil virksomhetene kunne velge å permittere ansatte.

En rekke lover og forskrifter har betydning for hvordan virksomhetene tilpasser bruken av arbeidskraft:

- *Sysselsettingsloven* regulerer blant annet adgangen til å drive arbeidsutleie og å gjøre bruk av innleid arbeidskraft.
- *Arbeidsmiljøloven* gir blant annet bestemmelser om ansettelser, herunder midlertidige ansettelser, oppsigelser, avskjed, arbeidstid og bruk av overtid.
- *Tjenestemannsloven* angir blant annet i hvilke tilfeller midlertidige ansettelser kan nyttes i statlig sektor.
- *Lov om lønnsplikt under permittering* angir arbeidsgivers lønnsplikt ved permitteringer mens adgangen til å permittere er nedfelt i Hovedavtalene og ulovfestet rett.

Innenfor de lover og regler som gjelder, kan den enkelte virksomhet tilpasse bruken av arbeidskraft på kort sikt på flere måter. Virksomhetene kan variere bruken av egne ansatte gjennom permitteringer eller endret arbeidstid, omfanget av overtid kan endres eller omfanget av skiftordninger, kvelds- og helgearbeid kan variere. I tillegg kan midlertidige ansettelser nyttes, arbeidskraft kan leies inn eller ut, og bruken av tjenesteleverandører kan endres. For den enkelte virksomhet vil flere av disse ordningene for å endre bruken av arbeidskraft fremstå som nære alternativer, f.eks. bruk av innleid arbeidskraft og bruk av tjenesteleverandør. Dermed vil det være en tendens til at innstramning av en ordning vil føre til at virksomhetene øker bruken av andre alternative ordninger.

6.1.2 Arbeidstakers behov og rettigheter

Trygghet i jobben er viktig for arbeidstakerne. Data fra undersøkelse om arbeidsforhold og arbeidserfaring i 1989 og 1997 utført av Norsk samfunnsvitenskapelige datatjeneste bekrefter dette. I 1997 svarte nesten 94 prosent at det er viktig at jobben er sikker, som er marginalt lavere enn i 1989. Til sammenlikning svarte om lag 70 prosent at det var viktig med høy inntekt. Et annet interessant trekk ved denne undersøkelsen, er at i 1997 svarte vel 57 prosent at fleksibel arbeidstid var viktig mot nesten 43 prosent i 1989.

Arbeidstakere som føler trygghet i arbeidssituasjonen vil i sterkere grad kunne identifisere seg med «sin virksomhet». En styrket tilhørighet til virksomheten kan virke motiverende for arbeidsinnsatsen, oppmuntre til faglig utvikling og kompetanseheving og øke viljen til omstilling. I en tid med stadig økende krav til omstilling i næringslivet og i offentlig virksomhet vil arbeidsstokkens holdning til endringer være av stor betydning. En mindre stabil arbeidsstokk vil også kunne medføre økte kostnader til rekruttering, opplæring mv. for virksomhetene.

Stillingsvernsreglene i arbeidsmiljøloven og det generelle forbudet mot ut- og innleie i sysselsettingsloven har sitt utgangspunkt i at fast ansettelse i et to-partsforhold skal være det vanlige. Disse reglene har også som funksjon å gi større stabilitet i arbeidsforholdet. En situasjon der virksomhetene stadig tilpasser arbeidsstokken til en svingende etterspørsel, fører til at noen arbeidstakere vil kunne gå inn og ut av arbeidslivet med hyppige permitteringer og ledighetsperioder. Korte ledighetsperioder vil neppe skape problemer med den inntektsdekning den enkelte får gjennom dagpengeordningen. Langvarig arbeidsledighet kan imidlertid føre til at kompetansenivået reduseres og at ledigheten virker diskvalifiserende. Mulighetene for på nytt å komme i arbeid svekkes. Faren for varig utstøtning fra arbeidsstyrken øker.

Stillingsvernsreglene i arbeidsmiljøloven og sysselsettingslovens generelle forbud mot utleie av arbeidskraft er verneregler for de arbeidstakere som er i arbeid. Samtidig som reglene beskytter de som er i arbeid, kan de ha som virkning i noen tilfelle at de hindrer arbeidsledige å komme inn i arbeidslivet. Det vil særlig gjelde i perioder hvor arbeidsledigheten er høy og virksomhetenes etterspørsel etter arbeidskraft er lav. Begrenset mulighet for midlertidig ansettelse, og rett til å stå i stilling ved rettslig prøving av en oppsigelsessak, kan gjøre virksomhetene mer tilbakeholdne med å ansette unge arbeidstakere uten arbeidserfaring, jf. NOU 1994:3. Ved oppsigelse vil ansiennitetsbestemmelser og praksis for øvrig ofte føre til at unge arbeidstakere, med liten arbeidserfaring og få sosiale forpliktelser, faller dårligere ut. Likeledes vil de særskilte bestemmelsene om oppsigelse ved militærtjeneste og ved fødsel og adopsjon i større grad berøre unge arbeidstakere.

En større tilgang til løsere tilknytningsforhold til arbeidslivet vil kunne gi arbeidssøkende arbeidserfaring og kontakt med arbeidslivet, noe som senere kan hjelpe dem til fast arbeid. Men samtidig kan større adgang til midlertidige tilsettinger føre til at faste stillinger på lengre sikt blir omgjort til midlertidige stillinger.

6.1.3 Ulike tilknytningsformer for arbeidskraften

Innenfor de grenser lover og regler setter kan den enkelte virksomhet velge hvilke oppgaver som skal utføres av egne ansatte, om midlertidige ansatte eller innleid arbeidskraft skal benyttes, og omfanget av under- og tjenesteleverandører. I enkelte tilfeller vil tilknytningsformer for arbeidskraften være bestemt ut fra tradisjoner og praksis i virksomheten, teknologiske forhold, bransjepraksis eller tilgangen på arbeidskraft. I andre tilfeller vil virksomheten ha behov for å knytte arbeidskraft til seg for en kortere periode for å erstatte fast ansatte som er borte på grunn av sykdom, permisjon e.l. Hvilke valg virksomheten gjør vil blant annet være avhengig av

lov- og avtaleverket. Nedenfor følger en kort gjennomgang av de ulike tilknytningsformene virksomheten kan velge:

– *Fast ansettelse* innebærer at arbeidstaker har et ansettelsesforhold til virksomheten for et ubegrenset tidsrom. Hvis dette forholdet skal opphøre må arbeidstakeren sies opp eller avskjediges. I arbeidsmiljøloven er det formulert en rekke regler om virksomhetens adgang til oppsigelse eller avskjedigelse. Fast ansettelse er det normale ansettelsesforholdet mellom bedrift og arbeidstaker. Arbeidsmiljøloven angir ikke hvilken arbeidstid den fast ansatte har krav på. I enkelte tilfeller vil fast ansettelse bare være retten til arbeid ved behov.
– *Midlertidig ansettelse* innebærer at arbeidstaker har et ansettelsesforhold til virksomheten for et begrenset tidsrom. Arbeidsmiljøloven og tjenestemannsloven angir i hvilke situasjoner midlertidige ansettelser kan nyttes i henholdsvis privat, kommunal og statlig sektor, jf. *"Andre regler og avtaler som påvirker etterspørsel og tilbud etter korttidsarbeid"* i avsnitt 5.2 for en nærmere omtale.
– *Innleie av arbeidskraft* omfatter ordninger hvor virksomheten leier inn arbeidstakere fra en annen bedrift. Ved innleie får virksomheten «retten til å disponere arbeidstakeren» for en gitt periode. Arbeidstakers ansettelsesforhold i bedriften som leier ut kan være enten fast eller tidsbegrenset. Sysselsettingsloven gir et generelt forbud mot utleie, men det er åpnet opp for unntak fra forbudet. For de områdene der det gjøres unntak fra forbudet om utleie er det ingen begrensninger på innleie.
– *Ekstern kontrakt* brukes gjerne for å beskrive at virksomheten kjøper varer og tjenester fra andre bedrifter. Ved kjøp fra enmannsbedrifter eller selvstendige næringsdrivende kan denne formen omfatte en rekke ulike typer forhold, fra konsulentoppdrag til såkalt kontraktørvirksomheter. Med kontraktørvirksomhet menes at en persons arbeid er tett integrert med bedriftens og underlagt dens daglige ledelse, men der vedkommende opererer som selvstendig næringsdrivende. Eksterne kontrakter kan også omfatte både underleverandører og entrepriser. Enkelt sagt viser disse to kategoriene til leveranser hvor henholdsvis vare- og tjenesteinnholdet dominerer. I de tilfellene hvor tjenesteinnholdet dominerer, vil det ofte kunne være en glidende overgang mellom innleie av arbeidskraft og ekstern kontrakt.

De to førstnevnte tilknytningsformene omtales ofte som intern arbeidskraft mens de to sistnevnte tilknytningsformene omtales som ekstern arbeidskraft. Når en virksomhet går over fra å benytte intern til økt bruk av ekstern arbeidskraft benevnes det gjerne «outsourcing».

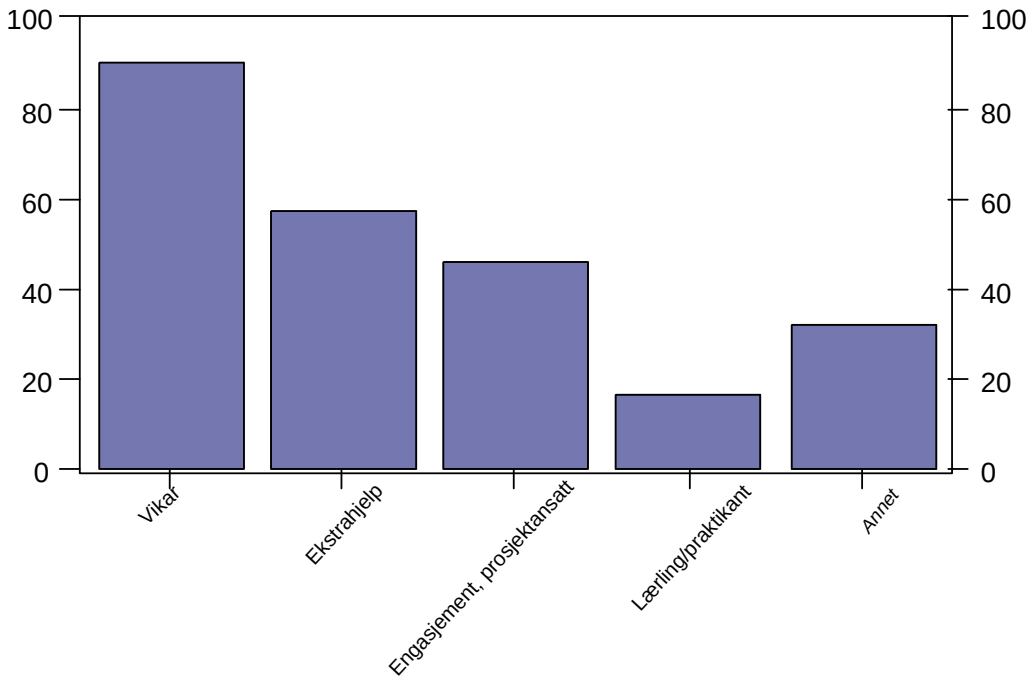
6.1.4 Bruken av korttidsarbeidskraft

I dette avsnittet vil vi se nærmere på utbredelsen av ulike typer korttidsarbeid og alternativer til dette. Det innebærer at fast ansettelse ikke vil bli omtalt direkte, men overtid knyttet til faste ansettelser omtales. Først gis en beskrivelse av kortidsarbeidsmarkedet sett fra arbeidstakers side, dvs. hvor mange som er sysselsatt og hvor stor andel denne sysselsettingen utgjør av totalt antall årsverk. I denne forbindelse vil vi også omtale utbredelsen av ulike typer arbeidstidsordninger som skift- og turnusarbeid. Slike ordninger kan være et alternativ til mer tradisjonelle typer korttidsarbeid. Deretter gis en beskrivelse av korttidsarbeidsmarkedet sett fra den enkelte virksomhets side, dvs. hvor mange virksomheter som bruker korttidsarbeidskraft. Denne omtalen er i hovedsak basert på resultatene av en spørreundersøkelse som er

presentert i Olsen og Torp (1998)[1] . Denne spørreundersøkelsen belyser omfanget av de ulike tilknytningsformene for arbeidskraften. Undersøkelsen belyser også i hvilken grad virksomhetene kombinerer ulike ordninger for tilknytning av arbeidskraften. Utviklingen over tid i omfanget av korttidsarbeidskraft er relativt dårlig dekket i statistikken, og omtalen bærer preg av det. Til sist omtales virksomhetenes bruk av ulike typer korttidsarbeidskraft.

Alt i alt viser statistikken at et betydelig antall virksomheter benytter korttidsarbeidskraft, som pålagt overtid, midlertidig ansettelser og innleie av arbeidskraft. Samtidig utgjør arbeidet som utføres av korttidsarbeidskraft en relativt liten del av alle årsverk som utføres i løpet av ett år. Det trekker i retning av at disse tilknytningsformene er nyttige og viktige for at virksomhetene i både offentlig og privat sektor skal kunne håndtere mer kortsiktige svingninger i behovet for arbeidskraft.

Ifølge Statistisk sentralbyrås arbeidskraftundersøkelse (AKU) var vel 240.000 personer *midlertidig ansatte* i 2. kvartal 1997, jf. figur 6.1. Det svarer til 12 prosent av alle lønnstakere. Størst omfang hadde vikarer og ekstrahjelp, som til sammen omfattet nesten 150.000 personer. Nesten 50.000 personer, svarende til i overkant av 2 prosent av alle lønnstakere var ansatt i tilknytning til et prosjekt. AKU begynte med regelmessig kartlegging av midlertidig ansatte for relativt kort tid siden, og kartleggingen foretas kun en gang i året; i 2. kvartal. Utviklingen over tid i midlertidige ansettelser kan dermed ikke belyses med utgangspunkt i AKU. Så langt utvalget kjenner til, er det heller ingen annen statistikk som på en systematisk måte registrerer omfanget av midlertidige ansettelser. I Nergaard og Stokke (1996) fra Forskningsstiftelsen Fafo antydes det at omfanget av midlertidige ansettelser kan ha vært om lag uendret fra 1989 til 1995.



Figur 6.1 Midlertidig ansatte etter ansettelsestype. 1.000 personer. 2. kvartal 1997

1. Bygger på en intervjuundersøkelse med daglig leder i til sammen 2.130 virksomheter med mer enn 10 ansatte. I alt er det om lag 25.000 virksomheter med mer enn 10 ansatte.

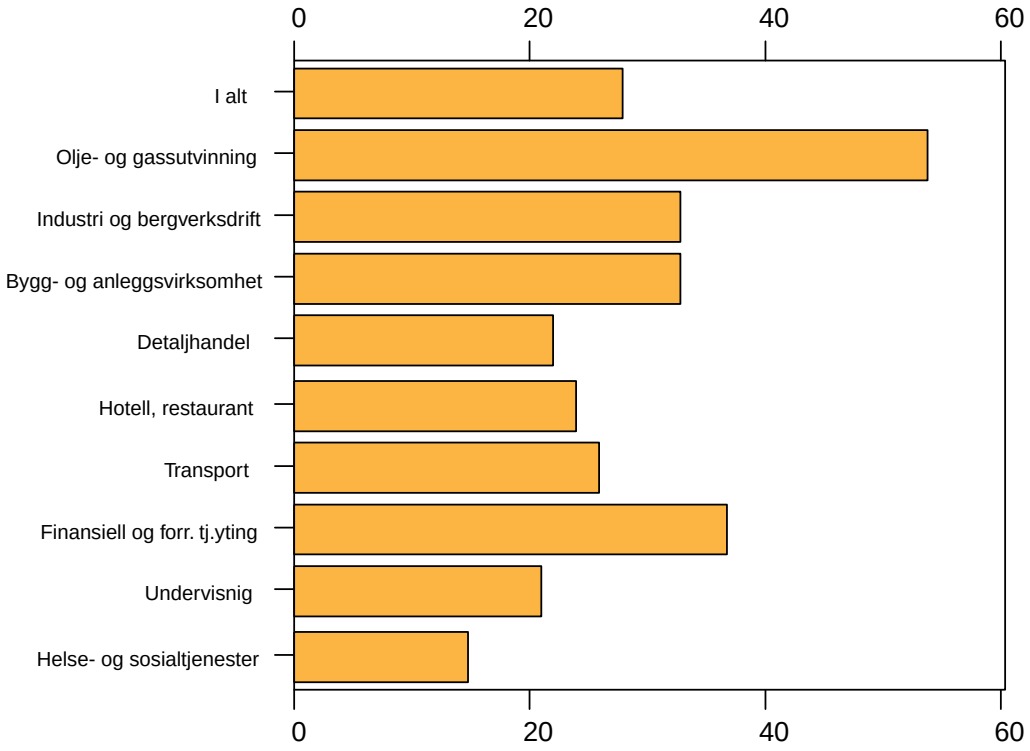
Kilde: Statistisk sentralbyrå

Tabell 6.1: Midlertidig ansatte etter næring i 2. kvartal 1997. Prosent av samlet sysselsetting i næringen.

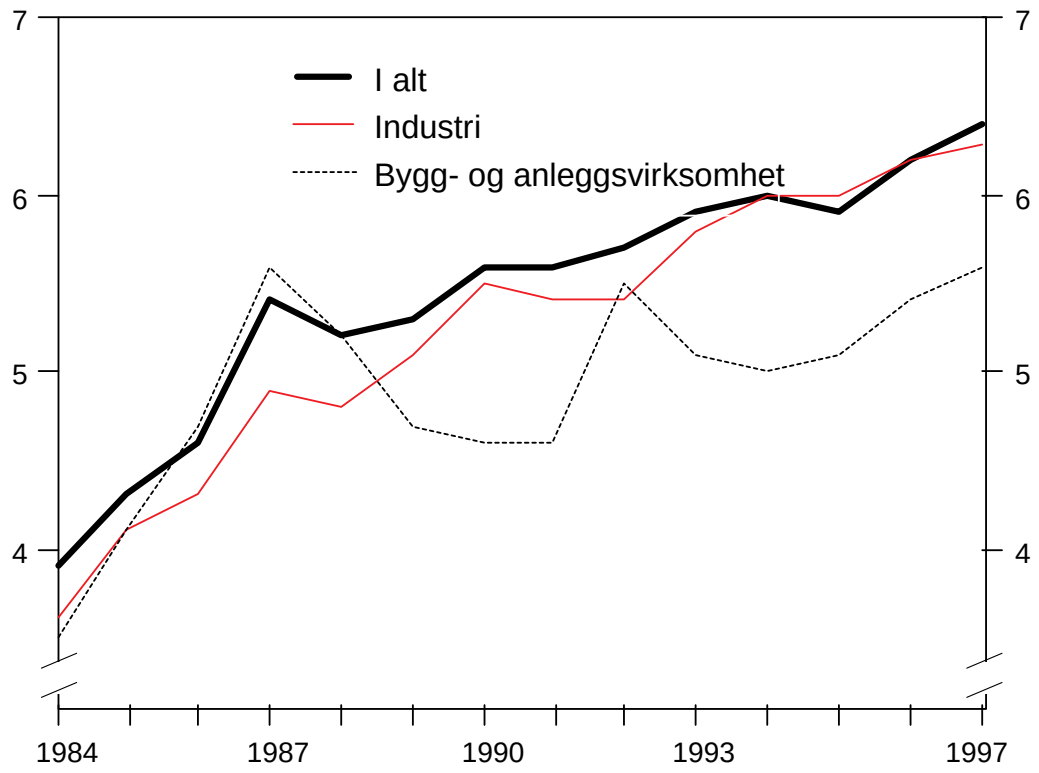
I alt	12,0
Herav:	
Olje- og gassutvinning	-
Industri	7,3
Bygge- og anleggsvirksomhet	9,0
Detaljhandel	10,5
Hotell- og restaurant	17,7
Transport- og kommunikasjon	7,2
Offentlig administrasjon	10,6
Undervisning	17,9
Helse- og sosialtjenester	18,6

Kilde: Statistisk sentralbyrå

Pålagt overtid svarte til 78.000 årsverk, eller om lag 4 prosent av alle utførte årsverk i 2. kvartal 1997 ifølge AKU. Av det totale overtidsomfanget ble nesten 60 prosent kompensert med lønn, i underkant av 20 prosent ble avspasert og noe over 20 prosent var uten kompensasjon. AKU er foreløpig lite egnet til å belyse utviklingen i bruken av overtid. NHO har registrert timer betalt med overtid i bedriftene i LO/NHO-området gjennom flere år. Ifølge denne statistikken har det vært en klar tendens til *økt bruk av overtid* i LO/NHO-området siden midten av 1980-tallet, jf. figur 6.3. I 1984 ble i underkant av 4 prosent av alle utførte timeverk betalt med overtid. I 1997 ble 61/2 prosent av alle utførte timeverk betalt med overtid. Overtidsbruken økte særlig sterkt i 1987, noe som må ses i sammenheng med at normalarbeidstiden ble redusert til 37,5 timer pr. uke dette året. Året etter gikk overtidsbruken bare svakt ned, og gjennom lavkonjunkturen på slutten av 1980-tallet og begynnelsen av 1990-tallet økte omfanget av betalt overtid i LO/NHO-området. Statistikken for LO/NHO-området omfatter bare betalt overtid mens AKU, omtalt ovenfor, i tillegg til betalt overtid også omfatter overtid som avspaseres og ubetalt overtid.



Figur 6.2 Andelen heltidsansatte med overtid i alt og i utvalgte næringer. 2. kvartal 1997. Prosent
Kilde: Statistisk sentralbyrå



Figur 6.3 Antall betalte overtidstimer som andel av totalt antall utførte timeverk for lønnstakere i LO/NHO-området. Prosent

Kilde: Næringslivets Hovedorganisasjon

Ifølge AKU utførte nesten 22 prosent av de sysselsatte lørdagsarbeid regelmessig i 2. kvartal 1997, og mer enn 12 prosent utførte søndagsarbeid regelmessig i 2. kvartal 1996, jf. tabell 6.2. Videre utførte 5,4 prosent av alle sysselsatte nattarbeid regelmessig. Kveldsarbeid ble utført regelmessig av mer enn 16 prosent av alle sysselsatte mens nesten 15 prosent av de sysselsatte utførte regelmessig skift- og turnusarbeid. Hotell- og restaurantsektoren skiller seg ut som storbruker av alle de ovenfor nevnte arbeidstidsordninger. Også innen olje- og gassutvinning, transport og kommunikasjon og i helsesektoren er alle typer arbeidstidsordninger mye brukt. Kapitalintensive industrisektorer, som kjemisk industri, gjør stor bruk av skiftarbeid.

Tabell 6.2: Sysselsatte personer etter arbeidsordning i utvalgte næringer i 2. kvartal 1997. Prosent av samlet sysselsetting i næringen.

	Skift/ turnus-arbeid*	Kveldsarbeid	Nattarbeid	Lørdagsarbeid	Søndagsarbeid*
I alt	14.7	16.5	5.4	21.9	12.5
Herav:					
Olje- og gassutvinning	26.5	26.4	18.4	34.7	28.1
Industri	14.0	15.1	5.7	13.4	9.2

Tabell 6.2: Sysselsatte personer etter arbeidsordning i utvalgte næringer i 2. kvartal 1997. Prosent av samlet sysselsetting i næringen.

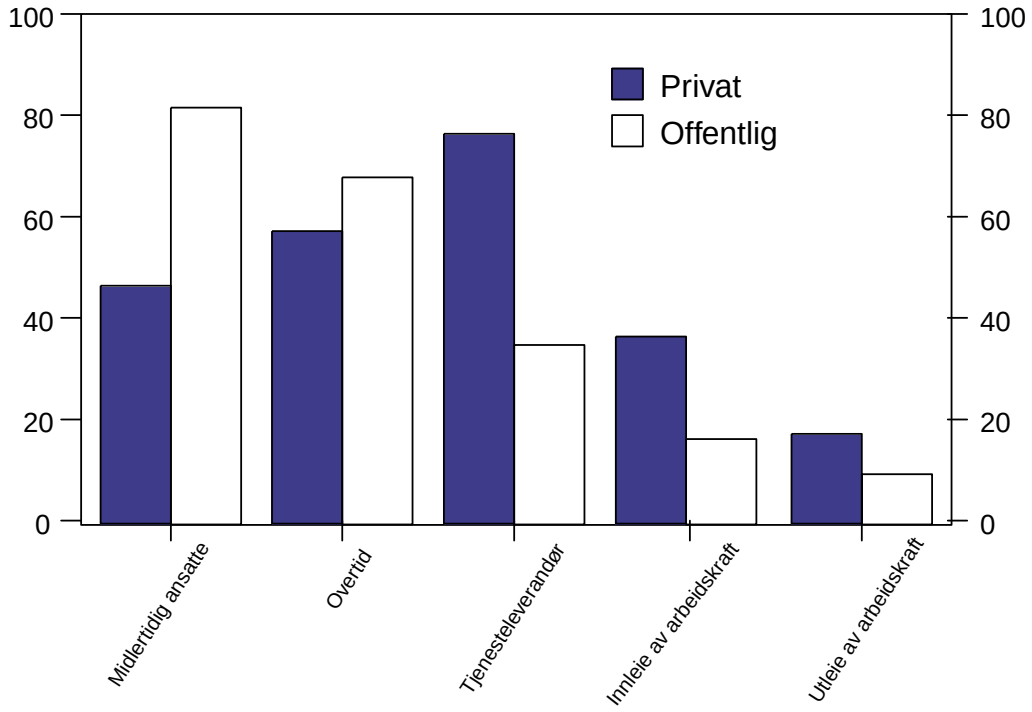
	Skift/ turnus-arbeid*	Kveldsarbeid	Nattarbeid	Lørdagsarbeid	Søndagsarbeid*
Bygge- og anleggsvirksomhet	2.5	7.4	1.0	7.2	3.8
Detaljhandel	15.9	19.2	1.4	67.1	3.3
Hotell- og restaurant	37.8	49.6	26.0	63.8	47.3
Transport- og kommunikasjon	26.6	24.4	12.5	40.3	26.2
Offentlig administrasjon	6.4	8.2	3.0	8.2	6.7
Undervisning	1.4	10.8	1.2	6.6	5.4
Helse- og sosialtjenester	28.7	19.0	7.9	17.1	17.1

* Tall fra 2. kvartal 1996.

Kilde: Statistisk sentralbyrå

Omfanget av kvelds- og nattarbeide har økt siden 1980 ifølge Sosialt Utsyn 1998, noe som må ses i sammenheng med den sterke veksten i tjenesteytende næringer i denne perioden. I 1996 arbeidet 72 prosent av alle ansatte menn og 65 prosent av alle ansatte kvinner dagtid. I 1980 var de tilsvarende andelene henholdsvis 82 prosent og 79 prosent Også skift- og turnusarbeid har økt noe i omfang siden 1980.

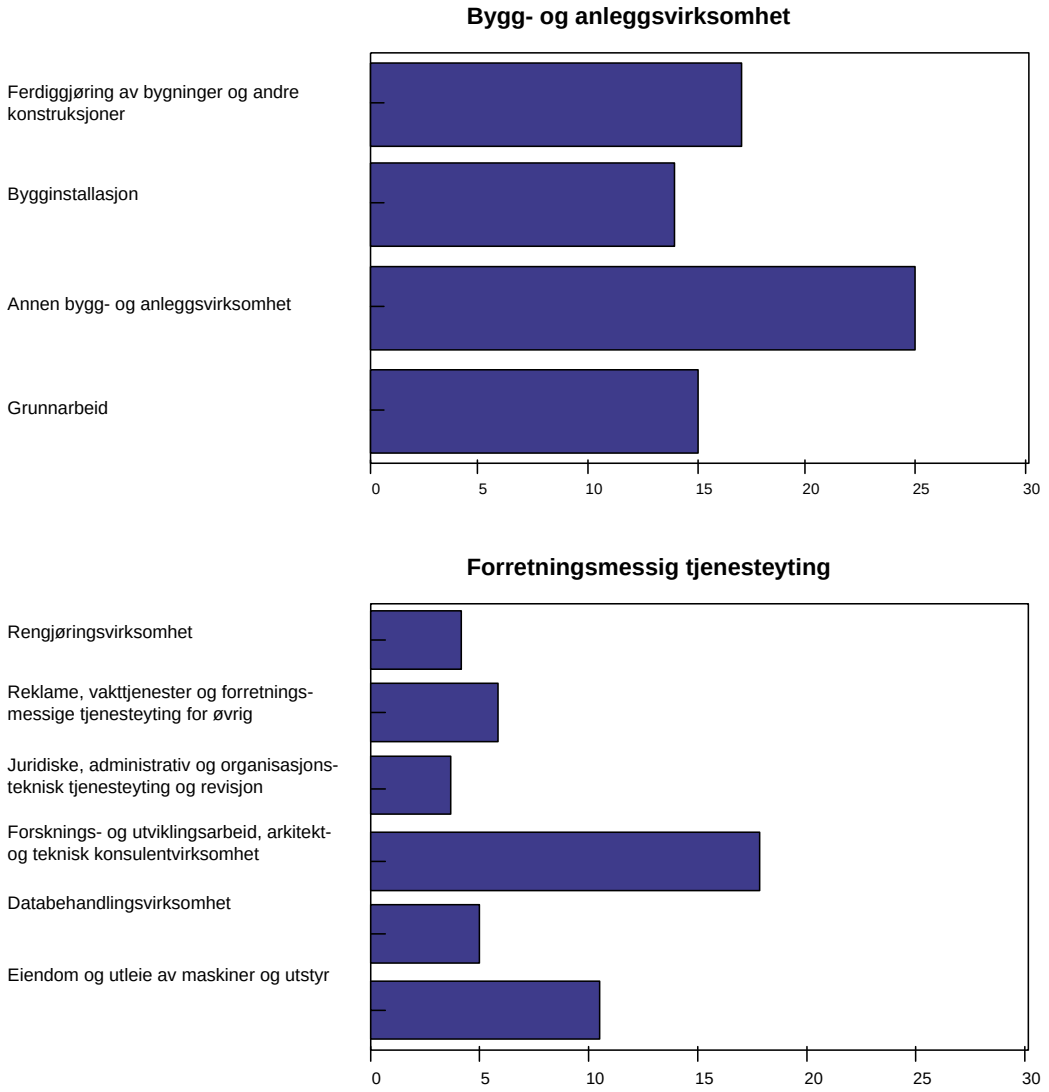
"" i Figur 6.4 gir en oversikt over virksomhetenes bruk av korttidsarbeidskraft i 1996. Figuren angir hvor stor andel av virksomhetene i henholdsvis privat og offentlig sektor som benytter de ulike formene for korttidsarbeid, men sier ikke hvor mye virksomhetene utnytter ordningene. De mest brukte ordningene var tjenesteleverandører, pålagt overtid og midlertidig ansettelse. Bruk av midlertidig ansettelser er mye mer utbredt i offentlig enn i privat sektor. Det henger trolig sammen med at arbeidsmiljøloven er strengere enn tjenestemannsloven når det gjelder adgangen til midlertidige ansettelser og at bruken av permisjoner er mer utbredt i offentlig enn i privat sektor. Til gjengjeld er bruken av tjenesteleverandører nesten dobbelt så vanlig i privat som i offentlig sektor. Bruk av pålagt overtid er svært utbredt i både privat og offentlig sektor. Innleie av arbeidskraft er mindre utbredt, vel 1/3 av bedriftene i privat sektor og 1/6 i offentlig sektor benyttet innleid arbeidskraft i 1996.



Figur 6.4 Virksomhetenes bruk av ulike ordninger for å kunne tilpasse arbeidskraftbehovet på en fleksibel måte.

Kilde: Olsen og Torp (1998)

Virksomhetenes bruk av tjenesteleverandører er relativt dårlig dekket med statistikk. Innen bygg- og anleggsnæringen og forretningsmessig tjenesteyting har imidlertid Statistisk sentralbyrå gjennom flere år samlet inn opplysninger om omfanget av bortsatt arbeid, det vil si betaling til underentreprenør. Denne undersøkelsen viser at kostnadene ved bortsatt arbeid i bygg- og anleggsnæringen svarte til vel 20 prosent av næringens omsetning i 1995. I 1985 utgjorde bortsatt arbeid vel 15 prosent av omsetningen i bygg- og anleggsnæringen. Tallene for 1985 og 1995 er ikke direkte sammenliknbare som følge av omlegging av statistikken, men det synes som om omfanget av bortsatt arbeid har økt fra 1985 til 1995. For forretningsmessig tjenesteyting er tallene vanskeligere å sammenlikne over tid, men i 1995 svarte bortsatt arbeid i denne næringen til om lag 10 prosent av den totale omsetningen i næringen. "" i Figur 6.5 gir en nærmere oversikt over omfanget av bortsatt arbeid i 1995 i enkeltsektorer innen bygg- og anleggsnæringen og forretningsmessig tjenesteyting.



Figur 6.5 Bortsatt arbeid, regnet som andel av salgsinntekt, i enkeltsektorer innen bygg- og anleggsnæringen og forretningsmessig tjenesteyting. 1995

Kilde: Statistisk sentralbyrå

6.1.5 Den økonomiske utviklingen og virksomhetenes bruk av ulike tilknytningsformer for arbeidskraft

I dette avsnittet omtales trekk ved den økonomiske utviklingen som antas å ha påvirket bedriftenes bruk av ordninger som gjør dem i stand til å kunne variere bruken av arbeidskraft på en fleksibel måte, herunder bruk av innleid arbeidskraft. Det gis en omtale av den økte internasjonaliseringen av norsk næringsliv, reformer som er gjennomført med sikte på å bedre ressursutnyttelsen i norsk økonomi, de sterke konjunktursvingningene på 1980-tallet og 1990-tallet og dreiningen i næringssammensetningen i retning av tjenesteytende sektorer. Hvordan disse forholdene kan ha påvirket bedriftenes bruk av enkeltordningene inn- og utleie av arbeidskraft, pålagt overtid, midlertidige ansettelser og tjenesteleverandører er vanskelig å angi på en presis måte. Disse enkelte ordningene henger nært sammen, og

virksomhetene vil velge løsninger som de ser seg best tjent med. På kort sikt kan det være gunstig for virksomheten å satse på bruk av innleid arbeidskraft og tjenesteleverandører, mens det på lengre sikt kan lønne seg å investere i medarbeiderne gjennom blant annet opplæring og kompetanseutvikling. Den enkelte virksomhet vil, innenfor de rammer som lov- og regelverket setter, avveie slike kortsiktige og langsiktige hensyn.

Økt konkurranse fra utenlandske produsenter

I hele etterkrigstiden, og særlig siden midten av 1980-tallet har internasjonal handel økt mer enn produksjon og forbruk. Fra 1985 til 1997 økte verdens eksport av varer og tjenester med i gjennomsnitt i underkant av 7 prosent årlig mens BNP i samme periode økte med 3 prosent årlig. I Norge derimot har handelen med tradisjonelle varer økt om lag i takt med bruttonasjonalproduktet for Fastlands-Norge. Allikevel er det grunn til å tro at internasjonale avtaler, særlig iverksettelsen av EØS-avtalen i 1994 og videreutviklingen av regelverket for internasjonal handel gjennom WTO har ført til økt konkurranse for norske produsenter. Konkurransen er blitt skjerpet ved at sektorer som tidligere i stor grad var skjermet har blitt mer utsatt for konkurranse fra utlandet. I tillegg møter norske eksportører konkurranse fra flere land enn tidligere.

Kapitalbevegelsene mellom land har økt enda sterkere enn handelen med varer og tjenester. Særlig gjelder det direkteinvesteringer på tvers av landegrensene. Dermed utjevnes kravene til avkastning av kapitalen mellom land. Det er dermed grunn til å regne med at investeringer i Norge i stadig større grad vil bli vurdert ut fra avkastningen i forhold til alternativer i andre land. Kapitaltilførsel fra utlandet har tradisjonelt vært viktig for norsk økonomi. Fra 1993 har imidlertid norsk næringslivs direkteinvesteringer i utlandet økt sterkt, og utgjorde vel 29 milliarder kroner i 1997 etter en foreløpig topp på vel 36 milliarder kroner året før. En konsekvens av næringslivets investeringer i utlandet er at mange norske selskaper er blitt flernasjonale. En studie av de 30 største norske industriselskapene, Hammervoll og Heum (1993), fant at i perioden 1975-1993 økte andelen av de ansatte som var sysselsatt i utlandet fra 6 prosent til 39 prosent. Mens det tidligere i hovedsak var de største selskapene som etablerte eller gikk inn i produksjon i utlandet, har stadig flere mindre selskaper tatt slike skritt de senere år. Flernasjonale selskaper har ofte interne arbeidsmarkeder som omfatter virksomheter i flere land, og det er grunn til å anta at grupper av ansatte i slike selskaper er mer internasjonalt mobile enn arbeidstakere for øvrig. Det er også grunn til å tro at selskaper som etablerer seg i Norge i noen grad tar med seg måter å organisere og utnytte arbeidskraften på fra sitt hjemland.

Økt konkurranse i skjermet sektor

Til tross for den økte internasjonaliseringen er mesteparten av arbeidskraften knyttet til produksjon av varer og tjenester som omsettes innen det enkelte land uten direkte konkurranse fra utlandet. Det gjelder nesten all offentlig tjenesteyting og det meste av privat tjenesteproduksjon. I løpet av de siste 10 til 15 årene er det blitt gjennomført en rekke reformer for å bedre virkemåten til norsk økonomi, og derigjennom bidra til at varer og tjenester produseres mest mulig effektivt. Av reformene som i stor grad er sluttført, kan nevnes dereguleringen av finansmarkedene og boligmarkedet, omleggingen av kraftmarkedet, omleggingen av konkurransepolitikken i forbindelse med ny konkurranselov og skattereformen. Tidligere adgangsreguleringer i markedet for lufttransport er gradvis fjernet gjennom luftfartsavtalen

med EU og senere EØS-avtalen. De resterende enerettene til Telenor AS i det faste nettet ble avviklet 1. januar 1998.

I tillegg er konkurransen skjerpet også i andre skjermede sektorer. Dagligvarebransjen, som tidligere var dominert av småbedrifter, har utviklet seg i retning av stordrift i alle ledd i distribusjonskjeden. Utviklingen har ført til at både dagligvarehandelen og leverandørindustrien er blitt mer effektive noe som så langt har gitt lavere forbrukspriser. Skjerpet konkurranse har også bidratt til at flere skjermede næringer har utvidet åpningstidene og derigjennom økt omfanget av skift-, kvelds- og nattarbeid.

Forsterkede konjunktursvingninger

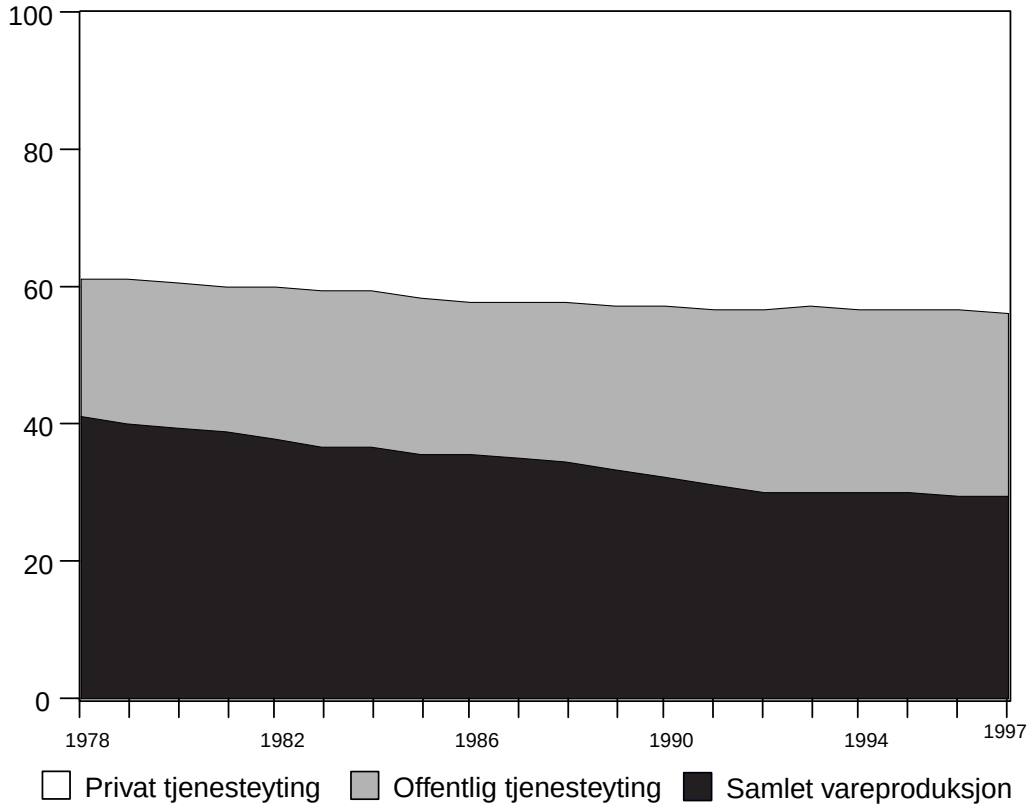
Siden begynnelsen av 1980-tallet har konjunktursvingningene i Norge vært store både når en sammenlikner med andre vesteuropeiske land og med den tidligere etterkrigstiden. Høykonjunkturen som startet i 1983, varte til og med 1986, og ble etterfulgt av den lengste nedgangsperioden i etterkrigstiden. Fra og med andre halvår 1993 tok veksten i norsk økonomi seg opp igjen, og BNP for Fastlands-Norge økte med i gjennomsnitt 3,7 prosent pr. år i fireårsperioden 1994-1997. Høsten 1988 økte arbeidsledigheten sterkt, og kom opp i 61/2 prosent av arbeidsstyrken i 1993 (ny AKU-definisjon) som er om lag 4 prosentpoeng over nivået i 1987. I løpet av 1993 snudde utviklingen i arbeidsmarkedet, og fra 1993 til 1997 økte sysselsettingen med 185.000 personer. Den sterke sysselsettingsveksten har fortsatt inn i 1998, og arbeidsledigheten er nå kommet ned i 31/4 prosent. Beholdningen av ledige stillinger har økt sterkt samtidig som arbeidsledigheten er redusert. På landsbasis er det nå om lag 3 arbeidsledige pr. ledig stilling, det vil si om lag som i 1987. I de fleste deler av landet og for flere typer arbeidskraft er det nå stor mangel på arbeidskraft.

De sterke konjunktursvingningene på 1980-tallet og 1990-tallet førte til store variasjoner i bedriftenes behov for arbeidskraft. Nedgangskonjunkturen på slutten av 1980-tallet og begynnelsen av 1990-tallet var så dyp at flere bedrifter etter hvert måtte redusere bemanningen. Mange bedrifter erfarte at det var betydelige kostnader forbundet med å redusere arbeidsstokken. Det kan ha ført til at flere bedrifter har ønsket en noe løsere tilknytning til deler av arbeidsstokken når behovet for arbeidskraft igjen har økt. Det kan ha økt bruken av tjenesteleverandører. Det kan også ha ført til at bruken av konsulenttjenester og innleie av arbeidskraft har økt. Ved en mindre fast arbeidsstokk kan det tenkes at bedriftenes bruk av overtid øker.

Endret næringssammensetning

Næringsstrukturen i Norge er betydelig endret de to siste tiårene. Sysselsettingen har økt kraftig i tjenesteytende næringer, både i privat og offentlig sektor, mens sysselsettingen har gått tilbake i de fleste andre næringer. I 1978 ble snaue 59 prosent av alle timeverkene utført i tjenesteytende sektorer. Denne andelen var økt til 70 prosent i 1997, jf. figur 6.6. Offentlig forvaltningsvirksomhet, i hovedsak i kommunesektoren, sto for om lag halvparten av veksten i de totale timeverkene i tjenestesektoren. Innen privat tjenesteyting var veksten særlig sterk i finansiell tjenesteyting. Primærnæringene, industrien og bygge- og anleggsvirksomheten hadde stor tilbakegang i sysselsettingen over denne perioden. I alle industriland har en sett den samme utviklingen, dvs. at arbeidskraft er flyttet over fra vareproduserende til tjenesteytende sektorer. Det har sammenheng med at inntektsveksten i større grad har ført til økt etterspørsel etter tjenester og at produktivitetsveksten har vært svakere i tjenestesektorene sammenliknet med industrien og primærnæringene.

Den sterke veksten i tjenesteytende sektorer har falt sammen med økt yrkesdeltakelse blant kvinner. Arbeidstidsordningene er gjennomgående mer fleksible i tjenesteytende næringer enn i vareproduserende næringer, noe som har ført til større innslag av deltid enn i andre næringer. Økt sysselsetting i tjenesteytende næringer har derfor vært en medvirkende årsak til at det de siste ti årene har vært en klar nedgang i gjennomsnittlig arbeidstid i Norge.



Figur 6.6 Sysselsettingen fordelt etter næring.
Kilde: Statistisk sentralbyrå

Oljeinntektene har gitt mulighet til å utvide størrelsen på offentlig sektor, noe som har forsterket endringene i næringsstrukturen. Strukturelle endringer bidro også til innskrenkinger i en del konkurranseutsatte bransjer, først og fremst skipsbyggingsindustrien. Omstilling av mange verft for leveranser til norsk sokkel gjorde at industriproduksjonen ikke gikk mer tilbake. På 1990-tallet har industriproduksjonen vist ny vekst. Omslaget må blant annet ses i sammenheng med lavere pris- og kostnadsvekst i norsk økonomi enn hos handelspartnerne. Fra 1993 har industrisysselsettingen økt.

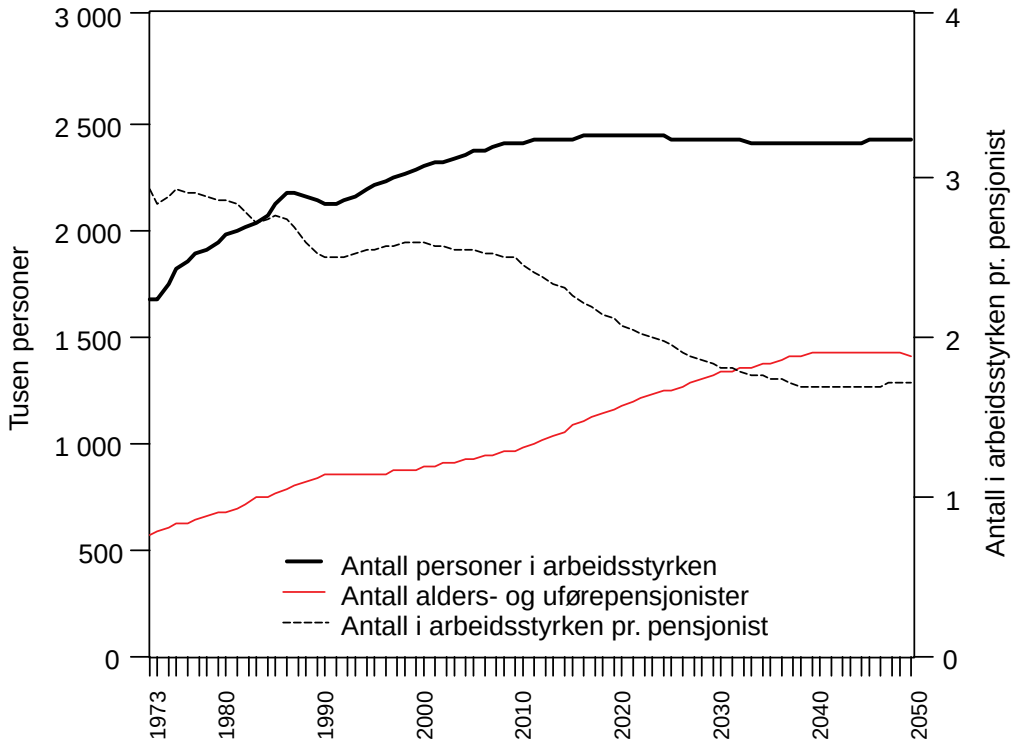
Enkelte tjenesteytende næringene møter sterke variasjoner i etterspørselen over året. Det kan ha ført til økt bruk av midlertidige tilsettinger. Trolig er omfanget av lørdags-, søndags- og nattarbeid også økt fordi flere tjenesteytende næringer har en relativt stor bruk av slike arbeidstidsordninger. Oppbygging av petroleumssektoren har ført med seg et betydelig omfang av såkalt prosjektorganisering. Det innebærer

at de enkelte bedriftene som deltar i prosjektet i stor grad ansetter arbeidstakere for prosjektets varighet.

Endringer i befolkningens alderssammensetningen

Andelen pensjonister i befolkningen vil øke sterkt utover i neste århundre, jf. figur 6.7. Samtidig som andelen pensjonister øker, medfører økt forventet levealder at hvert enkelt individ vil tilbringe en stadig større andel av livet som pensjonist. Dette gjør at en økende del av befolkningen vil være utenfor yrkeslivet. Endringene i alderssammensetningen innebærer generelt at den totale etterspørselen vil vris i retning av mer tjenesteytende produksjon, og mer spesielt at etterspørselen etter tjenester innen helse- og omsorgssektoren vil øke kraftig i de kommende tiårene.

Fremskrivningene i "" i figur 6.7 bygger på det såkalt mellomalternativet i SSBs befolkningsframskrivning fra 1996. Dette alternativet innebærer at Norges samlede befolkning vil vokse stadig svakere, med om lag 0,4 prosent pr. år gjennom de tre første tiårene av neste århundre, og med bare knapt 0,1 prosent pr. år fra 2030 til 2050. Befolkningen i yrkesaktiv alder vokser samlet sett noe mindre. Fra 2020 vil antallet personer i yrkesaktiv alder ifølge framskrivningen falle svakt. Det er lagt til grunn en moderat stigning i yrkesfrekvensene for kvinner og ungdom fram til 2010, og konstante yrkesfrekvenser for alle grupper etter 2010. Der er videre lagt til grunn at gjennomsnittlig arbeidstid reduseres med om lag 2 prosent fra 1995 til 2010, for deretter å være uendret. Framskrivningen viser at en vil oppleve et kraftig fall i antall personer i arbeidsstyrken pr. pensjonist i løpet av de neste tiårene.



Figur 6.7 Pensjonister og arbeidsstyrke.

Kilde: Statistisk sentralbyrå og Finansdepartementet

6.1.6 Motiver for bruk av korttidsarbeidskraft

Ifølge Olsen og Torp (1998) var fravær blant de fast ansatte og behov for spesialkompetanse de viktigste grunnene til at bedrifter benyttet innleid arbeidskraft og tjenesteleverandører. Tidsbegrensende prosjekter og arbeidstopper er også viktige årsaker til å benytte ekstern arbeidskraft. Enkelte bedrifter oppgir også at de benytter ekstern arbeidskraft for å prøve ut arbeidere, med tanke på senere fast ansettelse, og for å unngå for mange fast ansatte, jf. tabell 6.3. I dette avsnittet ser vi nærmere på statistikk som beskriver omfanget og utviklingen i sykefraværet fordi sykefraværet ser ut til være viktig for den enkelte virksomhets bruk av korttidsarbeidskraft. I tillegg beskrives de viktigste lovfestede permisjonsordningene fordi permisjoner også ser ut til å påvirke virksomhetenes bruk av korttidsarbeidskraft.

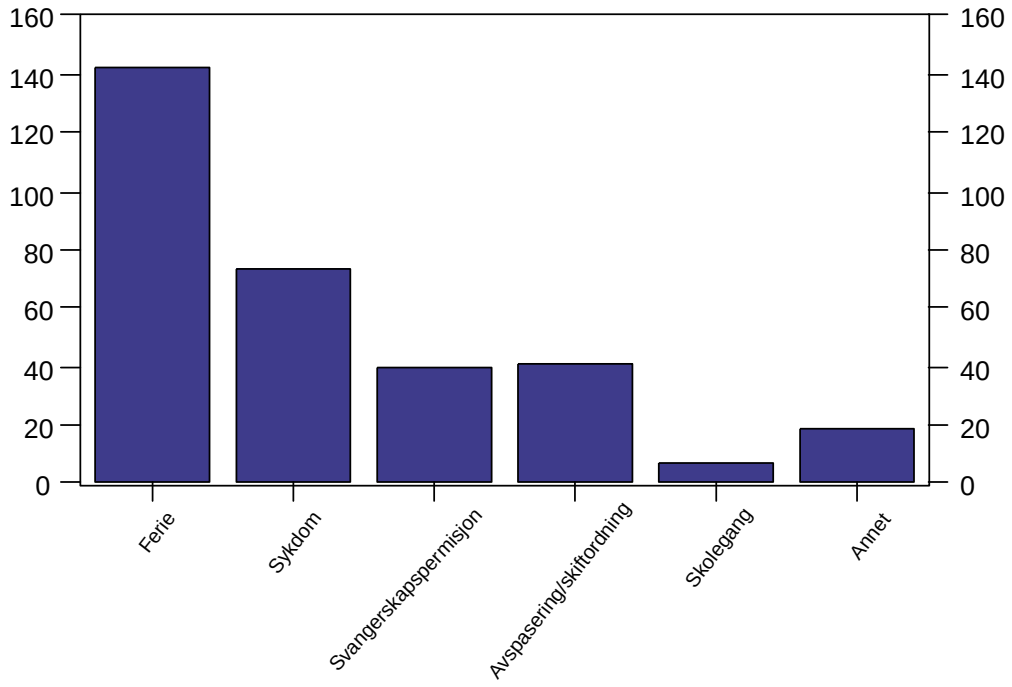
Tabell 6.3: Motiver for bruk av innleie og tjenesteleverandører i 1996. Antall virksomheter som benytter disse ordningene i prosent av alle virksomheter)*

	Alle	Privat	Offentlig
Fravær blant fast ansatte	18.9	23.0	11.0
Sesong	13.9	18.4	5.3
Arbeidstopper/nye oppdrag	17.9	22.9	8.6
Tidsbegrensede prosjekt	16.9	19.5	11.8
Spesialkompetanse	18.9	21.1	15.0
Prøve ut folk	5.7	8.1	1.2
Unngå fast ansatte	7.9	9.9	4.1

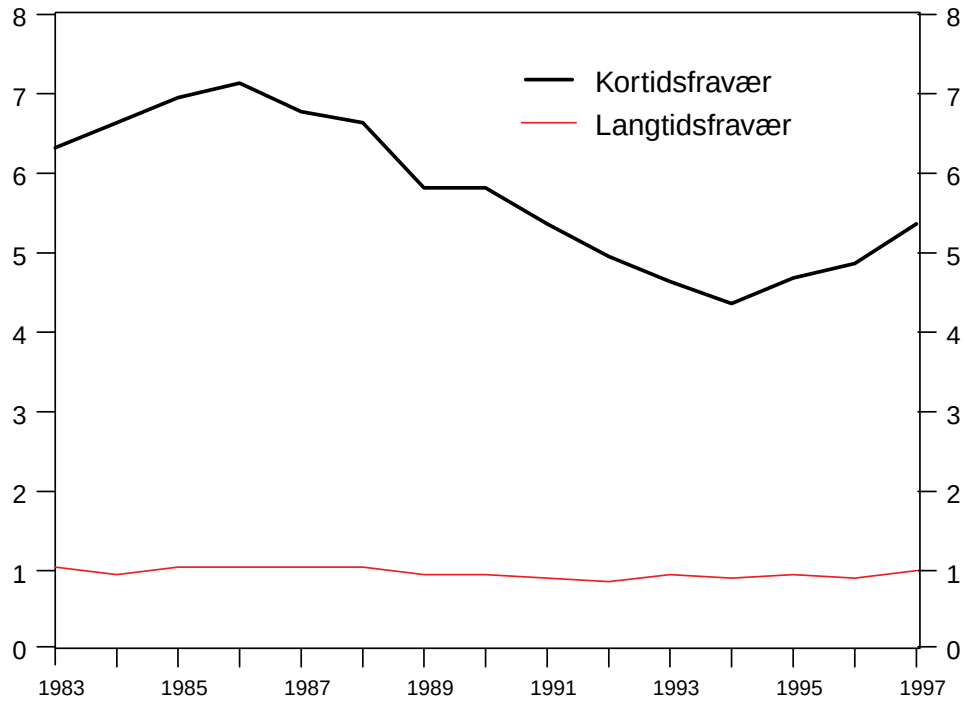
*) Den enkelte virksomhet kan oppgi flere motiver.

Kilde: Olsen og Torp (1998)

Ifølge AKU var i gjennomsnitt 172.000 sysselsatte personer midlertidig fraværende i 1997. Det svarer til 7,8 prosent av alle sysselsatte, jf. figur 6.8. Av disse var 71.000 personer borte som følge av egen sykdom, svarende til 3,2 prosent av sysselsettingen.



Figur 6.8 Midlertidig fraværende sysselsatte etter årsak til fraværet. 1.000 personer. 1997
Kilde: Statistisk sentralbyrå



Figur 6.9 Utviklingen i sykefraværet i LO/NHO-området.
Kilde: Næringslivets Hovedorganisasjon

Det samlede sykefraværet i norsk økonomi registreres foreløpig ikke på noen systematisk måte, men NHO har gjennom flere år registrert sykefraværet i sine medlemsbedrifter. Denne statistikken utarbeides for både arbeidere og funksjonærer, og har en dekningsgrad på om lag 30 prosent. Korttidsfraværet, dvs. tre eller færre sammenhengende sykedager, har vært økende siden 1994 etter en sammenhengende nedgang fra 1986 til 1994, jf. figur 6.9. Langtidsfraværet, dvs. sykefravær over 3 dager har holdt seg relativt stabilt gjennom perioden. Samlet utgjør sykefraværet i LO/NHO-området om lag 6 1/3 prosent av mulige arbeidsdager, som svarer til om lag 25.000 årsverk.

Siden 1970-tallet er det innført en rekke ordninger som kan påvirke etterspørsel etter korttidsarbeidskraft. Særlig omfattende har utvidelsene av permisjonsordningene i forbindelse med fødsel vært. Ved iverksetting av arbeidsmiljøloven i 1977 ble den betalte permisjonen i forbindelse med fødsel utvidet til 18 uker. Senere har denne blitt utvidet en rekke ganger, og siden 1993 har permisjonen vært 42 uker. Det kan velges mellom 42 uker med 100 prosent lønnskompensasjon eller 52 uker med 80 prosent lønnskompensasjon.

Behovet for korttidsarbeidskraft vil også kunne øke framover som følge av at regjeringen har lagt opp til at myndighetene skal bidra til økt satsing på etter- og videreutdanning. Kontantstøtten for småbarnsforeldre vil også kunne øke behovet for korttidsarbeidskraft.

6.1.7 Økt konkurranse og bedriftenes bruk av arbeidskraft, herunder nye måter å organisere arbeidskraften på

Økt konkurranse sammen med hurtige endringer i forbrukernes behov og en rask teknologisk utvikling gjør at bedriftene raskt må kunne tilpasse seg endringer, være fleksible, for å hevde seg. Det kan føre til at den enkelte bedrift velger *nye former for arbeids- og bedriftsorganisering*, dvs. utnytte den arbeidskraften bedriften allerede disponerer over på alternative måter. Dels kan det dreie seg om endringer i bedriftenes struktur og styringssystemer som for eksempel reduksjon i antall ledelsesnivåer og mellomlederfunksjoner, desentralisering av ansvar og beslutningsmyndighet og oppbryting av den tradisjonelle inndelingen i spesialiserte avdelinger og kontorer. Også utførelsen av arbeidsoppgavene kan endres, så som bruk av selvstyrte arbeidsgrupper, jobbrotasjon, integrasjon av flere funksjoner i samme jobb og opplæring av de ansatte til å mestre flere arbeidsoppgaver.

I norsk arbeidsliv har blant annet selvstyrte arbeidsgrupper, delegering av beslutningsmyndighet og flerferdighet hos de ansatte vært prøvd ut gjennom lang tid. I regi av Samarbeidsprosjektet mellom LO og NHO på 1960-tallet ble det gjennomført forsøk etter disse prinsippene i en del norske bedrifter. I Olsen og Torp (1998) er det blant annet gjengitt resultater av en undersøkelse blant norske bedrifter for å kartlegge omfanget av slike fleksible former for organisering av arbeidet. Denne undersøkelsen viser at det i norsk arbeidsliv på 1990-tallet har vært ganske utbredt med tiltak som tar sikte på å organisere arbeidet med sikte på større fleksibilitet. Det framgår av undersøkelsen at 40 prosent av virksomhetene innenfor både privat og offentlig sektor på 1990-tallet har gjennomført minst en større endring i sin organisasjon i tråd med prinsippene for organisatorisk fleksibilitet. Mange av virksomhetene har gitt de ansatte *større ansvar* i arbeidssituasjonen. I offentlig sektor har mer enn 70 prosent av virksomhetene økt de ansattes ansvar mot om lag 30 prosent i private bedrifter. Utviklingen i privat og offentlig sektor har vært nokså lik når det gjelder *reduksjon i antall ledelsesnivåer og antall organisatoriske enheter.* I privat sektor har de ansatte i 80 prosent av virksomhetene fått opplæring med sikte

på å kunne ha *flere ansvarsområder*, mot 70 prosent i offentlig sektor. *Selvstendige arbeidsgrupper* og *jobbrotasjon* er mer utbredt i privat sektor enn i offentlig sektor.

Når en virksomhet gjennomfører omorganiseringer, er det en tendens til at flere tiltak nyttes samtidig. Det viser seg imidlertid ifølge Olsen og Torp at virksomhetens teknologibruk var den viktigste årsaken til omorganisering, og viktigere enn virksomhetens konkurransesituasjon.

6.1.8 Tilbudet av korttidsarbeidskraft

Hvor mye arbeidskraft som tilbys, vil avhenge av flere forhold. Tradisjonelt har tilbudet av arbeidskraft blitt vurdert i forhold til lønnen. Andre forhold som ansettelsesvilkår og arbeidsmiljø, er imidlertid også viktige for arbeidstakeren og er dermed med på å bestemme hvor mye arbeidskraft som er tilgjengelig i de ulike delene av arbeidsmarkedet. Fast ansettelse er den normale ansettelsesformen i det norske arbeidsmarkedet. Ifølge AKU var 87 prosent av lønnstakerne fast ansatt i 2. kvartal 1997, mens 13 prosent var midlertidig ansatt. I underkant av 60 prosent av de midlertidige ansatte som svarte ga uttrykk for at de ønsket fast ansettelse, mens i underkant av 40 prosent ikke ønsket fast ansettelse.

Personer med liten yrkeserfaring eller svak utdannelsesbakgrunn - som nykommere og langtidsledige - vil kunne ha vansker med å få fotfeste på arbeidsmarkedet. Det kan blant annet skyldes at tariffestede lønninger i enkelte tilfeller vil være for høye til at arbeidsgiver vil ansette personer med svake kvalifikasjoner og en løs arbeidsmarkedstilknytning. For slike grupper vil korttidsarbeidsmarkedet kunne være en aktuell mulighet for å få fotfeste i arbeidsmarkedet.

Mange unge vil for en periode kunne ønske en løsere tilknytning til arbeidslivet for å fullføre en påbegynt utdanning. Nykommere på arbeidsmarkedet kan også ha mangelfull informasjon om arbeidsmarkedet og være usikker på hvilke typer arbeid de skal velge. Det vil derfor kunne være ønskelig for nykommere på arbeidsmarkedet å kunne prøve ut ulike jobber, eventuelt i kombinasjon med mer utdanning, før de velger en mer permanent tilknytning til arbeidslivet. Det å skaffe seg arbeidserfaring gjennom forskjellige jobber, f.eks. gjennom et firma som driver utleie av arbeidskraft, vil kunne gi innpass til en mer stabil tilknytning til arbeidsmarkedet, gjennom faste ansettelser. AKU viser at det er en klar overvekt av ungdom blant de midlertidig sysselsatte. Nesten 40 prosent av de midlertidig sysselsatte var i 2. kvartal 1997 under 25 år mens i underkant av 9 prosent av de fast ansatte var under 25 år.

6.2 OMFANG OG UTVIKLING AV UTLEIE AV ARBEIDSKRAFT

6.2.1 Utleie fra vikarbyråer

Vikarbyråenes tradisjonelle virksomhet er utleie av arbeidskraft innenfor kontor-, regnskaps-, sekretær-, butikk-, demonstrasjons- og kantinearbeid, teknisk tegning eller lagerarbeid i tilknytning til varehandelen. I tillegg har en rekke vikarbyråer startet å tilby ulike konsulenttjenester innenfor rådgivning, personalplanlegging, ledelse og data. En undersøkelse av Nesheim (1997) tyder på at denne typen av tjenester foreløpig ikke utgjør en stor andel av vikarbyråenes virksomhet. Undersøkelsen omfatter de to største vikarbyråene i Norge, som begge har utvidet sitt spekter av tjenester utover tradisjonell vikarutleie. Undersøkelsen viser at henholdsvis 97 og 85 prosent av omsetningen i de to vikarbyråene i 1996 var innenfor utleievirksomhet.

Omfang

Ifølge Arbeidsdirektoratet var det 197 *registrerte virksomheter* i vikarbyråbransjen i 1997. Opplysningene fra Arbeidsdirektoratet dekker hele vikarbyråbransjen i Norge. Meldeplikten til Arbeidsdirektoratet omfatter også filialer og avdelingskontorer. Et stort vikarbyrå med flere filialer, vil således omfatte flere registrerte virksomheter.

De registrerte virksomhetene varierer mye med hensyn til antall vikarer og oppdrag. Under ti av virksomhetene rapporterer om over tusen vikarer og flere tusen oppdrag i løpet av et år. På den annen side er det vel 50 virksomheter som har under 20 vikarer og 0-100 oppdrag i løpet av et helt år. Nesten halvparten av virksomhetene rapporterer om 20-100 vikarer i staben, og nesten 50 av virksomhetene har mellom 100-1000 vikarer i staben.

Grovt sett kan virksomhetene i bransjen deles i to. Den ene gruppen består av noen få aktører, som har etablert seg i de største byene, og som har den største markedsandelen målt i antall vikarer og oppdrag. Mange av disse er medlemmer av Autoriserte Vikarbyråers Forening (AVF) som er en bransjeorganisasjon for vikarbyråer i Norge. I 1998 er 13 vikarbyråer med avdelingskontor medlemmer av foreningen. Den andre gruppen av virksomheter består av små, lokale firma eller spesialiserte firma, som betjener spesielle segmenter i markedet.

Hver enkelt virksomhet plikter å rapportere om antall oppdrag og antall vikarer til Arbeidsdirektoratet. I 1997 hadde de 197 virksomhetene til sammen vel 120.000 oppdrag. Ifølge rapporteringen ble oppdragene utført av om lag 24.700 vikarer i løpet av 1. halvår 1997 og 28.700 vikarer i løpet av 2. halvår 1997. Rapporteringen på antall vikarer er strømningstall, dvs. antall personer som har utført oppdrag i løpet av halvåret og ikke beholdningen av antall vikarer på et gitt tidspunkt.

Mange vikarer veksler mellom perioder med og uten oppdrag. For å få et bilde på omfanget av arbeid utført av vikarbyråene sammenlignet med resten av økonomien bør vi derfor ta utgangspunkt i utførte timeverk. AVF har informasjon om antall fakturerte timer i løpet av et år fra sine medlemsbyråer. Medlemmene i AVF utgjorde i 1996 om lag 86 prosent av markedet for vikarbyråer og de fakturerte om lag 12 mill. timer samme år, ifølge Olsen (1997). Med en markedsandel på 86 prosent, vil hele vikarbyråbransjen (inklusive byrå som ikke er medlemmer i AVF) ha oppdrag tilsvarende om lag 14 mill. timer i 1996. Ifølge nasjonalregnskapet ble det utført 3.040 mill. timeverk blant sysselsatte i 1996. Et anslag på vikarbyråenes omfang av arbeidsmarkedet (målt i antall timeverk) i 1996 blir ifølge Olsen (1997) dermed *0,5 prosent.*

Utvikling

Tabell 6.4 gir en oversikt over utviklingen av omfanget av vikarbyråbransjen i perioden 1984-1997. Antall registrerte virksomheter er basert på opplysninger fra Arbeidsdirektoratet. Antall vikarer og omsetningstall er basert på tall fra AVF over sine medlemmers virksomhet. Også her er tallet på vikarer er strømningstall, dvs. antall personer som har utført oppdrag i løpet av et år.

Tabell 6.4: Antall registrerte virksomheter, antall vikarer og omsetning i millioner kroner.

	Registrerte virksomhete r	Antall vikarer	Omsetning i mill. kr. Faste 1997-priser
Nivå 1984	36	6.300	446

Tabell 6.4: Antall registrerte virksomheter, antall vikarer og omsetning i millioner kroner.

	Registrerte virksomheter	Antall vikarer	Omsetning i mill. kr. Faste 1997-priser
" 1987	133	23.700	1.316
" 1994	96	15.322	1.238
" 1995	124	21.417	1.685
" 1996	169	28.178	2.155
" 1997	197	34.475	2.869
Endring 1984-1987 (prosent)	+ 97	+ 17.400 (+ 276 %)	+ 870(+ 195 %)
" 1987-1994 (prosent)	- 37	- 8.378 (- 35 %)	-78 (- 6 %)
" 1994-1997 (prosent)	+ 28	+ 19.153 (+ 125 %)	+ 1631 (+ 132 %)

Note: Antall registrerte virksomheter bygger på rapportering til Arbeidsdirektoratet. Antall vikarer og omsetning i mill. kr. er hentet fra medlemsbyråene i AVF.

Kilde: Arbeidsdirektoratet, AVF og Torp og Pettersen (1989)

I 1983 ble forskriftene til sysselsettingsloven § 27 liberalisert, jf. *"Regelverket for utleie av arbeidskraft"* i avsnitt 5.1. Ifølge Torp og Pettersen (1989) førte dette til en tredobling av antallet registrerte virksomheter, og i 1984 var det registrert 36 virksomheter (filialer og avdelingskontor) i vikarbyråbransjen. Antall virksomheter økte kraftig frem til 1987, da det til sammen fantes 133 virksomheter. I samme periode økte også antall vikarer og omsetningen blant AVFs medlemmer økte.

Antall registrerte virksomheter og antall vikarer innen vikarbyråbransjen har i hovedsak fulgt konjunkturutviklingen i Norge. I perioden 1988-1993 økte antallet ledige i Norge. Utvalget har ikke tilgjengelig tall som kan dekke denne perioden, men data for årene 1987 og 1994 vil kunne gi en pekepinn på utviklingen i løpet av nedgangskonjunkturen 1988-1993. Både antall registrerte virksomheter, antall vikarer og omsetningen målt i faste priser er redusert fra 1987 til 1994.

I perioden 1994-1997 har antallet registrerte virksomheter, antallet vikarer og omsetningen i bransjen fordoblet seg. Økningen må blant annet ses i sammenheng med konjunkturutviklingen i norsk økonomi for øvrig.

Ifølge statistikk fra AVF har antallet medlemmer i perioden 1986-1997 holdt seg på et relativt stabilt nivå. Siden AVF organiserer de store vikarbyråene, må vi regne med at det er de små vikarbyråene (målt i antall oppdrag og vikarer) som i hovedsak etableres og legges ned i takt med konjunkturutviklingen.

Geografisk fordeling

Vikarbyråene befinner seg først og fremst i de største byene. Den geografiske fordelingen av de registrerte virksomhetene innen vikarbyråbransjen viser en konsentrasjon av virksomheter i sentrale og relativt befolkningstette områder som Oslo, Akershus, Rogaland og til dels Hordaland og Buskerud. Den geografiske spredningen er i stor grad næringsbestemt. Den følger forskriftens spesifisering av hvilke yrker det er tillatt å drive utleie innenfor og hvor vikarbyråenes potensielle kunder befinner seg.

Oppdrag fra vikarbyråene fordelt på arbeidsområde

Tabell 6.5 viser oppdrag fra enkelte vikarbyråer fordelt på arbeidsområder i perioden 1986-1996. Tallene er hentet fra Olsen (1997) og baserer seg på informasjon fra enkelte av vikarbyråene som er medlemmer i AVF. Tabellen omfatter ikke bare oppdrag innenfor vikarbyråenes tradisjonelle virksomhet, utleie, men også ulike typer av konsulenttjenester som for eksempel data og IT, rådgivning og personalplanlegging som mange av vikarbyråene har startet å tilby. Arbeidsområdene som er presentert i tabellen, er fordelt etter en inndeling som vikarbyråene selv benytter.

Tabell 6.5: Vikarbyråenes oppdrag fordelt på arbeidsområder. Prosentvis fordeling basert på antall oppdrag og omsetning.

	1986-1988	1992	1996
Kontorarbeid	56	55	43
Regnskap	17	24	23
Butikk	3	1	1
Kantine	4	3	6
Teknisk tegning	1	5	2
Lagerarbeid	7	3	8
Konsulenter/ledere	-	2	3
Data/IT	11	4	7
Salg/markedsføring	-	2	2
Kurs/opplæring	-	0	1
Renhold	1	1	2
Annet	1	2	2
Sum	100	100	100

Note: Tallene er basert på fire vikarbyråer i 1986-1988, sju i 1992 og ni byråer i 1996.

Kilde: Olsen (1997)

Hvilke arbeidsområder vikarbyråene opererer innenfor, vil selvsagt være avspeilet av det generelle unntaket fra forbudet mot utleie av arbeidskraft. Arbeidsområdene som er omfattet av utleieforskriften (kontorarbeid, regnskap, butikk, teknisk tegning og lagerarbeid i tabellen nedenfor), utgjorde i overkant av 80 prosent av oppdragene i 1996. Det var klart flest oppdrag innenfor kontorarbeid og regnskap. Videre har det kommet inn nye arbeidsområder som konsulenter/ledere, salg/markedsføring og kurs/opplæring. Mye av dette ligger nok innenfor de nye tjenesteleveransene som vikarbyråene nå tilbyr i tillegg til vikarutleie. Ifølge tabell 6.5 utgjorde denne typen av tjenester seks prosent av antall oppdrag i 1996.

Fordi datagrunnlaget er svært begrenset og ikke nødvendigvis representativt for hele bransjen, må sammenligninger over tid gjøres med varsomhet. Tabell 6.5 tyder på at det fra 1986-1988 til 1996 har vært en relativ økning i regnskap samt en relativ reduksjon i kontorarbeid.

6.2.2 Utleie fra virksomheter etter dispensasjon

Forskriftene til sysselsettingsloven åpner også for utleie av egen arbeidskraft etter dispensasjon. Dispensasjon til virksomheter som ønsker å leie ut egne ansatte har

tradisjonelt vært gitt innenfor verkstedindustrien og til arbeidskraft på alle nivåer innenfor den oljerelaterte industrien. Det er også gitt dispensasjoner innenfor bygg og anlegg og elektro og installasjon, men dette er gjort i liten grad i forhold til verkstedindustrien. På andre områder er omfanget av dispensasjoner lite. Vanlige yrkesgrupper som det søkes dispensasjon for, er sveisere, rørleggere, elektrikere, jern- og metallarbeidere, anleggsarbeidere, ingeniører og sjøfolk. Dette er yrker som faller utenfor vikarbyråenes virkeområde.

Søknader fra virksomheter om utleie av arbeidskraft kan ha sin bakgrunn i at virksomheten ønsker å unngå å permittere eller si opp arbeidstakerne som følge av manglende ordretilgang. Mange virksomheter vil i slike tilfeller ønske en dispensasjon for å leie ut egne ansatte. Ut fra dette forventer utvalget at antall arbeidstakere som er disponible for utleie (tilbudssiden) vil være større, jo lavere aktivitet det er i markedet. I andre tilfeller er søknad om dispensasjon for utleie av egne ansatte knyttet til *konkrete oppdrag*. Slike konkrete oppdrag vil til en viss grad avspeile etterspørselen etter korttidsarbeidskraft. Etterspørselen etter korttidsarbeidskraft vil vi forvente øker i perioder med høy aktivitet og lav arbeidsløshet. Både tilbudssiden og etterspørselssiden av virksomheters utleie av egen arbeidskraft påvirkes altså av konjunkturene på arbeidsmarkedet. Begge sider vil ha innvirkning på *søknadsmengden*, men de trekker i hver sin retning. Slik sett bidrar utleie og innleie av arbeidskraft til å utjevne tilbuds- og etterspørselssvingninger mellom delmarkeder og virksomheter. Virksomheter med ledig kapasitet og arbeidskraft kan leie ut sine egne ansatte til oppdrag til andre virksomheter i for eksempel en annen del av landet.

En dispensasjon blir vanligvis gitt til en virksomhet for utleie til en annen virksomhet (konkret dispensasjon) eller til en virksomhet for utleie til flere andre ikke spesifiserte virksomheter (generell dispensasjon). I hovedsak er det fylkesarbeidskontoret som gir dispensasjon for konkrete oppdrag, mens Arbeidsutleieutvalget gir dispensasjon på mer generell basis, jf. nærmere beskrivelse i *"Regelverket for utleie av arbeidskraft"* i avsnitt 5.1.

Utvalget vil nedenfor gå gjennom data som sier noe om omfang og utvikling i dispensasjoner til arbeidsutleie gitt fra henholdsvis fylkesarbeidskontorene og Arbeidsutleieutvalget. Når det gjelder fylkesarbeidskontorenes og Arbeidsutleieutvalgets praktisering, håndheving og kontroll av utleie av arbeidskraft, viser vi til omtale av dette i *"Håndhevingsproblemer med dagens regelverk"* i punkt 10.2.1. Fra Nergaard og Stokke (1996) har vi informasjon om andelen av lønnstakerne som har vært utleid i løpet av en tidsperiode. Denne undersøkelsen kan gi et bilde på omfanget av utleie *via et vikarbyrå* og *mellom produksjonsbedrifter* i forhold til resten av arbeidsmarkedet i perioden 1.1.94-1.4.95. I alt oppga *3,1 prosent av lønnstakerne* at de i løpet av de siste 15-18 månedene hadde vært utleid av sin vanlige arbeidsgiver for å utføre arbeidsoppgaver for en annen arbeidsgiver. Dette tilsvarer om lag 57.000 personer.

Omfang og utviklingen i dispensasjoner gitt fra fylkesarbeidskontorene

Tabell 6.6 viser utviklingen i antall dispensasjoner til konkrete oppdrag gitt av fylkesarbeidskontorene i 1995, 1996 og 1997. Tallene i tabell 6.6 viser hvor mange dispensasjoner som er gitt i *løpet av året* og hvor mange personer som var omfattet av disse dispensasjonene. Tallene omfatter også forlengelser av tidligere gitte dispensasjoner. Ifølge Arbeidsdirektoratet utgjør imidlertid forlengelsene en mindre del av dispensasjonene. Rapporteringen fra enkelte av fylkesarbeidskontorene er noe mangelfull, og tabellen gir derfor ikke et fullstendig bilde av antall dispensasjoner gitt fra fylkesarbeidskontorene det enkelte år.

Tabell 6.6: Antall dispensasjoner gitt fra fylkesarbeidskontorene og antall personer dispensasjonene omfatter.

	1995	1996	1997
Antall dispensasjoner	1.621	1.867	1.777
Antall personer	10.042	13.883	10.807

Note: Tabellen gir ikke et fullstendig bilde på grunn av manglende rapportering fra enkelte fylkesarbeidskontor.

Kilde: Arbeidsdirektoratet

I 1997 ga fylkesarbeidskontorene i underkant av 1.800 dispensasjoner for utleie til konkrete oppdrag. Dispensasjonene omfattet om lag 10.800 personer i løpet av året. Fylkesarbeidskontorene ga til sammen 41 avslag på søknad om slik dispensasjon i 1997. Tabell 6.6 viser at det har vært en økning i antall dispensasjoner og personer som er omfattet av disse fra 1995 til 1996. Fra 1996 til 1997 har det vært en svak nedgang. På grunn av mangelfull rapportering, er det vanskelig å si om denne utviklingen er reell eller ikke.

Dispensasjonene omfattet flest personer i Rogaland, Telemark og Møre og Romsdal i 1997. Nær halvparten av personene som dispensasjonene omfatter, er ansatt i virksomheter i disse tre fylkene. Det høye omfanget av personer i Rogaland henger sammen med oljeindustrien.

Omfanget og utviklingen i dispensasjoner fra Arbeidsutleieutvalget

I innledningen nevnte utvalget at *antall søknader* om utleie av egen arbeidskraft kan være påvirket av konjunkturene på arbeidsmarkedet. Vi har ikke informasjon om utviklingen i antall søknader til fylkesarbeidskontorene, men data over utviklingen i *antall søknader til Arbeidsutleieutvalget* for perioden 1992-97. Disse tallene viser at antall søknader om dispensasjon (både generelle og konkrete) har økt fra henholdsvis 102 og 101 søknader i 1992 og 1993 til 213 søknader i 1997. I perioden 1992 til 1997 har altså søknadsmengden til Arbeidsutleieutvalget variert i takt med etterspørselssiden i arbeidsmarkedet.

Av de 213 søknadene som Arbeidsutleieutvalget behandlet i 1997, ble 23 overført til det daværende Kommunal- og arbeidsdepartementet til behandling i førsteinstans, jf. § 17 annet ledd i utleieforskriften. Det heter der at

> "Dersom det konstateres uenighet mellom medlemmene i Arbeidsutleieutvalget om avgjørelsen i en sak, kan et medlem som anser saken å være av prinsipiell betydning, kreve den forelagt Kommunal- og arbeidsdepartementet til avgjørelse".

Antall saker som ble overført i 1997, var særdeles høyt sammenlignet med tidligere år da ingen eller en sak ble overført årlig. De fleste av sakene i 1997 gjaldt søknader om utleie av helsepersonell. De øvrige gjaldt stort sett søknader om konkrete dispensasjoner for utleie av arbeidskraft utenfor unntakslisten i utleieforskriften. De fleste sakene som ble forelagt departementet for endelig avgjørelse ble avslått. To firma har fått tre konkrete dispensasjoner til å leie ut sykepleiere og leger til tre sykehus for en avgrenset periode. Bakgrunnen for disse tre konkrete dispensasjonene var blant annet et spesielt behov for helsepersonell ved de tre aktuelle sykehusene. Etter at departementet ga åpning for konkrete dispensasjoner har Arbeidsut-

leieutvalget innvilget flere slike søknader innen helsesektoren, også for andre yrkesgrupper enn sykepleiere og leger. For øvrig ga Arbeidsutleieutvalget i august 1996 et dansk vikarbyrå en generell dispensasjon til å leie ut 40 leger frem til september 1998.

Arbeidsutleieutvalget innvilget 131 av søknadene, og avslo 59 av søknadene i 1997. Arbeidsutleieutvalget har som utgangspunkt at de fleste virksomheter skal kunne greie seg med en konkret dispensasjon på maksimalt 12 måneder fra et av fylkesarbeidskontorene. De fleste av de 59 avslagene gjaldt virksomheter som hadde søkt om generell dispensasjon, men som Arbeidsutleieutvalget mente skulle ha søkt fylkesarbeidskontoret. En del av avslagene gjaldt også søknader fra andre firmaer enn dem som tradisjonelt har søkt om dispensasjon (som konsulent- og ingeniørselskaper). De 131 dispensasjonene omfattet 3.754 ansatte. De generelle dispensasjonene omfattet 2.717 ansatte, mens 1.037 ansatte var omfattet av konkrete dispensasjoner. Dette er ikke faktiske tall for antall utleide, men antall personer det er gitt dispensasjon for å leie ut.

Generelle dispensasjoner blir som hovedregel gitt for 2 år, men det gis generell dispensasjon for en kortere periode dersom virksomheten har søkt om dette. I gjennomsnitt var varigheten av de gitte generelle dispensasjonene i 1997 på 23 måneder. Gjennomsnittlig varighet på gitte konkrete dispensasjoner i 1997 var 11 måneder, men her varierer lengden fra 1 til 24 måneder.

Tabell 6.7 viser *beholdningen* av antall virksomheter med dispensasjon fra Arbeidsutleieutvalget og hvor mange personer som er omfattet av dispensasjonene på noen gitte tidspunkter. Heller ikke dette er faktiske tall for antall utleide, men antall personer det er gitt dispensasjon for å leie ut. Tallene i tabell 6.7 kan ikke sammenlignes med tallene i tabell 6.6 fordi tabell 6.6 angir strømmen av dispensasjoner gjennom et år, mens tabell 6.7 angir beholdningen på et gitt tidspunkt.

Tabell 6.7: Antall virksomheter med dispensasjon fra Arbeidsutleieutvalget og antall personer dispensasjonene omfatter. Beholdningstall på gitte tidspunkter.

	Aug. 1983	Nov. 1988	19.10.1990	29.10.1993	1.1.1996	1.1.1997	13.1.1998
Virksomheter	77	120	152	150	132	145	188
Personer	3030	7025	7595	12055	8893	10423	9774

Note: I tallene fra 1983 og 1988 er dispensasjoner innen konserner holdt utenfor.

Kilde: Torp og Pettersen (1989) og Arbeidsdirektoratet

Pr. 13.1.98 var det 188 virksomheter som hadde generell dispensasjon gitt av Arbeidsutleieutvalget. Totalt hadde disse adgang til å leie ut 9.774 personer.

I 1992, 1994 og 1996 har Arbeidsutleieutvalget gitt to generelle dispensasjoner av to års varighet for utleie av til sammen 4.000 sjømenn. Dispensasjonene i 1994 og 1996 er forlengelser av de gamle dispensasjonene fra 1992. Resten av dispensasjonene omfatter hovedsakelig yrkesgrupper som sveisere, rørleggere, elektrikere, jern- og metallarbeidere, anleggsarbeidere og ingeniører.

Antall innvilgede dispensasjoner som kun omfatter en person har økt de siste årene. I 1997 omfattet 34 av dispensasjonene en person, som regel ingeniører, samt noen geologer. I 1992 var det tilsvarende tallet tre personer, og det har således vært en sterk vekst i denne typen av søknader. Det hevdes at enkelte virksomheter ønsker å ansette disse arbeidstakerne, men at arbeidstakerne selv ønsker å være utleid.

De fleste dispensasjonene fra Arbeidsutleieutvalget blir gitt til virksomheter i Rogaland og Hordaland. Dette henger sammen med at oljeindustrien er sterkt representert i søknadsmassen.

Tabell 6.7 viser at det var en økning i antall gitte dispensasjoner og antall personer som var omfattet av disse fra 1983 til 1988. På 1980-tallet ble det gitt færrest dispensasjoner i 1983 og flest i 1988, ifølge Torp og Pettersen (1989). Det er flere virksomheter med dispensasjon og dispensasjonene omfatter flere personer når vi sammenlignet tallene på 1990-tallet med 1980-tallet. Det har imidlertid ikke vært noen klar trend i utviklingen etter 1990 når det gjelder *antall gitte dispensasjoner* og *antall personer* som de gitte dispensasjonen omfatter. Dette i motsetning til *antall søknader* til Arbeidsutleieutvalget, som har vist en klar økning i perioden 1993-97. På 1990-tallet omfattet dispensasjonene flest personer i 1993. Tallene fra 1993 er imidlertid fra oktober, mens senere data er fra årsskiftet. Det kan være derfor være sesongmessige variasjoner som forklarer noe av forskjellen.

6.2.3 Etterspørselssiden

Etterspørselen etter tjenester fra vikarbyråene

Olsen (1997) har spurt enkelte av vikarbyråene om hva slags næringstilknytning deres kunder har. Tabell 6.8 gir en oversikt over næringstilknytningen til kunder av vikarbyråene på tre ulike tidspunkter: 1986-88, 1992 og 1996. Fordi dataene kun bygger på et utvalg av tre vikarbyråer i 1986-1988, fem vikarbyråer i 1992 og syv vikarbyråer i 1996, må vi på grunn av usikkerhet være forsiktig med å trekke konklusjoner om endringer over tid.

I 1996 var de fleste kundene innenfor olje og shipping og annen tjenesteyting. Bank, forsikring og finans og offentlig virksomhet er også store kunder av vikarbyråene. I 1986-88 utgjorde olje og shipping om lag 50 prosent av kundene til vikarbyråene. I 1996 var denne andelen redusert til om lag en fjerdedel. I samme periode har det vært en økning i andelen av kunder fra bank, forsikring og finans, offentlig virksomhet og annen tjenesteyting.

Tabell 6.8: Kundenes næringstilknytning. Prosentvis fordeling basert på oppdrag og omsetning.

	1986-1988	1992	1996
Industri	15	12	7
Olje/shipping	54	47	26
Transport	1	1	4
Varehandel	5	3	5
Hotell og restaurant	1	3	4
Bank, forsikring og finans	8	10	15
Annen tjenesteyting	7	15	25
Stat, kommune og fylke	7	11	15
Annet	2	-	-
Sum	100	100	100

Note: Tallene er basert på tre vikarbyråer i 1986-1988, fem i 1992 og syv i 1996.

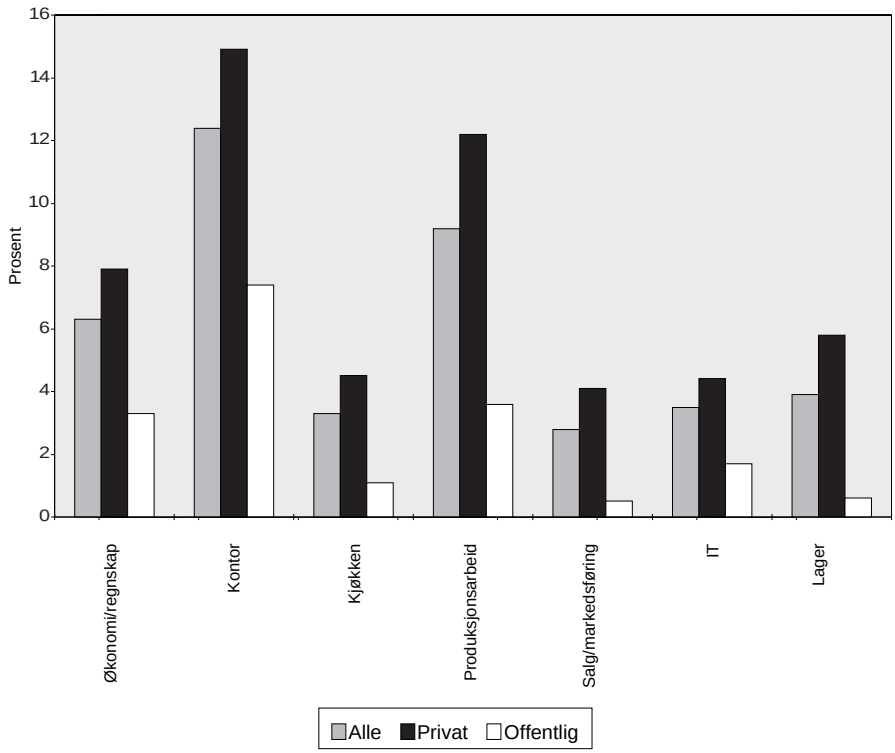
Kilde: Olsen (1997)

Etterspørselen etter innleietjenester generelt

Olsen og Torp (1998) har gjennomført en analyse av hvordan norske virksomheter reduserer eller øker bruken av arbeidskraft etter behov. Innleie av arbeidskraft er en type som kan benyttes i denne sammenheng. Andre typer kan for eksempel være bruk av midlertidig ansettelse og overtid. I undersøkelsen omfatter begrepet innleie av arbeidskraft innleie fra vikarbyrå, konsulentfirma eller fra annen bedrift.

Om lag en tredjedel av bedriftene i undersøkelsen hadde benyttet innleid arbeidskraft i løpet av 1996. Bruk av innleid arbeidskraft er mer vanlig i privat virksomhet (37 prosent) sammenlignet med det offentlige (17 prosent). Både i privat og offentlig virksomhet er det en positiv sammenheng mellom bruken av innleid arbeidskraft og antall ansatte i bedriften. I private (offentlige) bedrifter med for eksempel 200-499 ansatte er andelen virksomheter som benytter seg av innleid arbeidskraft på 65 prosent (49 prosent).

"" i Figur 6.10 viser bruken av innleid arbeidskraft i privat og offentlig sektor etter arbeidsområder. Dataene gir ikke mulighet til å skille mellom forskjellig former for innleie. Tallene inneholder derfor både innleie fra vikarbyrå, konsulentfirma eller fra andre bedrifter. Type arbeidsoppgaver kan imidlertid gi en pekepinn om dette. Produksjonsarbeid omfatter typisk ansatte som er leid inn fra andre bedrifter. Det er mest vanlig med innleie av arbeidskraft innenfor kontor og produksjonsarbeid, henholdsvis 12 og 9 prosent av virksomhetene i Norge har hatt innleid arbeidskraft innenfor kontorarbeid og produksjonsarbeid i løpet av 1996. I offentlig sektor foregår det først og fremst innleie innenfor kontorområdet.



Figur 6.10 Bruk av innleid arbeidskraft etter arbeidsområde og sektor. Prosent av alle virksomheter.
Kilde: Olsen og Torp (1998)

6.2.4 Hvem er de utleide?

Vikarer ansatt i vikarbyråer

Institutt for samfunnsforskning har gjennomført en spørreskjemaundersøkelse i mars-mai 1998 blant vikarer som er ansatt i vikarbyrå. Hovedresultatene fra denne gjengis i *"Hvem er de utleide?"* i punkt 6.2.4 og *"Arbeidsbetingelser i vikarbyrå"* i 6.2.5.

Vikarbyråbransjen er meget kvinnedominert. Mens 47 prosent av de fast ansatte i AKU i 1997 var kvinner, viser en ny undersøkelse blant vikarer som er ansatt i vikarbyrå at andelen kvinner i vikarbyråene er 69 prosent (Torp, Schøne og Olsen, 1998). Tabell 6.9 viser samtidig at vikarene gjennomgående er yngre sammenlignet med aldersfordelingen blant de fast ansatte i arbeidsstyrken totalt. Over halvparten av vikarene i vikarbyråbransjen er under 30 år. Til sammenligning utgjorde den samme aldersgruppen kun en av fem blant de fast ansatte i arbeidsstyrken. I aldersgruppen 30-59 år, der over 70 prosent av de fast ansatte i arbeidsstyrken befinner seg aldersmessig, finner vi nesten halvparten av vikarene.

Tabell 6.9: Kjønns- og aldersfordeling blant vikarer i vikarbyrå (mars-mai 1998) og fast ansatte i arbeidsstyrken ifølge AKU (1997). Prosent

	Vikarer i vikarbyrå	Fast ansatte i arbeidsstyrken
Kjønn		
- Kvinner	69	47
- Menn	31	53
Sum	100	100
Alder		
- Under 25 år	28	9
- 25-29 år	23	12
- 30-39 år	26	28
- 40-59 år	22	45
- 60 år og over	1	6
Sum	100	100

Kilde: Torp, Schøne og Olsen (1998) og SSBs arbeidskraftundersøkelse

Undersøkelsen viser videre at utdanningsnivået blant vikarene i bransjen er relativt høyt. Bare 20 prosent har 10 års utdanning eller mindre, mens 40 prosent har utdanning på universitets- og høgskolenivå. Tilsvarende andeler blant fast ansatte i AKU er 36 og 30 prosent. Tilbøyeligheten til å ta høyere utdanning har økt de siste årene, og siden vikarene er yngre enn de fast ansatte, forklarer dette det høye utdanningsnivået blant vikarene. Dataene om utdanning blant vikarene må dessuten vurderes kritisk fordi undersøkelsen baserer seg på selvrapportert utdanning. Dette gir ofte en større andel med høyere utdanning enn ved registerbaserte opplysninger som i AKU.

Fire av fem vikarer oppgir at hovedbeskjeftigelsen er sysselsatt på heltid eller deltid. Videre svarer 11 prosent av vikarene at deres hovedbeskjeftigelse var student eller skoleelev. Dette synes relativt lavt, men kan skyldes at undersøkelsen er gjennomført i en periode da mange studenter og skoleelever er opptatt med eksamener.

Videre oppfattet seks prosent av vikarene seg som arbeidsledige og tre prosent seg som hjemmearbeidende.

Nesten 30 prosent av alle vikarene kommer fra fast jobb, dvs. fast jobb i en annen bransje eller i et annet yrke, og 13 prosent svarer at de kommer fra en midlertidig jobb. 25 prosent har vært skoleelever eller studenter, 19 prosent har vært arbeidsledige og fem prosent har vært hjemmeværende. En av fire mannlige vikarer var arbeidsledige umiddelbart før de begynte å arbeide som vikar. Andelen som kommer fra arbeidsløshet er økende med alder og avtakende med utdanning. Dette viser noe av vikarbyråenes rekrutteringsgrunnlag, og kan gi en viss støtte til en hypotese om at vikarbyråbransjen klarer å mobilisere marginale grupper på arbeidsmarkedet. Blant de eldste (50 år og mer) er det fem prosent som oppgir at de tidligere var under attføring eller uføretrygdet.

Kvinnelige vikarer har lengre yrkeserfaring enn mannlige vikarer. Nesten to tredeler av de kvinnelige vikarene har minst seks års yrkeserfaring. Den tilsvarende andelen for mannlige vikarer er under 50 prosent. Dersom vi ser på aldersforskjellen, rekrutteringsgrunnlaget og forskjellen i antall års yrkeserfaring, får vi følgende bilde: Kvinner med en viss yrkeserfaring velger å bli vikar etter noen år med en annen jobb, mens menn i større grad tar vikarjobben som sin første jobb eller som første jobb etter en periode som arbeidsledig.

Arbeidsutleie fra vikarbyråer og mellom produksjonsbedrifter

Nergaard og Stokke (1996) har gjennomført en undersøkelse av utleide arbeidstakere i 2. kvartal 1995 som skal omfatte utleie både fra vikarbyråer og mellom produksjonsbedrifter.

Hver tredje ansatt med utleieerfaring, er ansatt innen industri eller bygg- og anleggsbransjen, mens en av fem er ansatt i forretningsmessig tjenesteyting (som omfatter virksomheter som leier ut kontor og lagerpersonell og bedrifter som driver rådgivnings- og konsulentvirksomhet innen for eksempel ingeniørfaget). Om lag en tredel av de utleide har et yrke innenfor teknisk, vitenskapelig, humanistisk arbeid mv. Videre har om lag 25 prosent av de utleide et yrke innenfor industri, bygg og anlegg. Det er få som har svart at de arbeider i «typiske» vikarbyråyrker. I overkant av 20 prosent har et yrke innen administrasjon, kontor, salg og transport og lager, dvs. de «typiske» vikarbyråyrkene. En forklaring kan være at det er stor turnover i denne bransjen, og at undersøkelsesperioden strekker seg over 15-18 måneder. I tillegg kommer at intervjuene fant sted i løpet av perioden april-juni. I denne perioden er mange studenter, som ofte kan være vikarbyrå-ansatte, opptatt med eksamener, og prioriterer sannsynligvis arbeid lavt.

Undersøkelsen viser at tre av fire arbeidstakere med utleieerfaring var menn, og det er en noe større andel yngre arbeidstakere sammenlignet med lønnstakerne i AKU. De typiske vikarutleieforholdene som omfatter *kontorsektoren mv.* er ikke de dominerende utleieforholdene i denne undersøkelsen, og mange av de som har erfart arbeidsutleie er knyttet til virksomheter innen produksjonsbedrifter, i byggebransjen osv. Det kan bidra til å forklare at andelen menn blant de utleide i denne undersøkelsen er såpass høyt. Om lag 40 prosent av gruppen som har vært leid ut, har utdanning på universitets- eller høyskolenivå. Utdanningsnivået og stillingstypene blant de utleide, tyder også på at en betydelig del av utleievirksomheten omfatter forholdsvis høyt kompetent personale.

6.2.5 Arbeidsbetingelser i vikarbyrå

Arbeidskontrakt og fagorganisering

Ifølge AVF kan vikarene i vikarbyråene være ansatt på tre typer av kontrakter:

1. *Faste ansettelser*. Disse har lønn og alle rettigheter selv i perioder uten oppdrag. Nivået på lønnen kan variere - noen kan for eksempel få en garanti om minst 50 prosent lønn i perioder uten oppdrag, mens andre kan få garanti om 100 prosent lønn.
2. *Faste ansettelser med tilsigelse*. Disse jobber i noen perioder, men har ikke lønn i perioder uten oppdrag.
3. *Ansettelser på engasjement (midlertidig tilsetting)*. Disse har ikke faste oppdrag.

Ifølge undersøkelsen til Torp, Schøne og Olsen (1998) er tre av fire vikarer ansatt på engasjement. 16 prosent er ansatt på tilsigelse, mens kun syv prosent er fast ansatt. Andelen fast ansatte er høyere blant menn enn blant kvinner, den er høyere blant eldre enn yngre og høyere blant vikarer knyttet til små byråer (mindre enn 100 arbeidstakere) enn blant vikarer knyttet til store byråer. Blant dem som er ansatt på engasjement, har 16 prosent fått tilbud om fast ansettelse og tre prosent har fått tilbud om ansettelse på tilsigelse. De som har takket nei til fast ansettelse eller ansettelse på tilsigelse har relativt lang ansiennitet i vikarbyrået, og det er også relativt flere av dem med tittelen «konsulent» sammenlignet med dem som ikke har fått et slikt tilbud.

Arbeidsmiljøloven gjelder også for ansatte i vikarbyråene, og dermed også bestemmelsene om unntak fra hovedregelen om fast, tidsubegrenset ansettelse. En sentral problemstilling er om vikarer kan være midlertidig ansatt for hvert enkelt oppdrag, jf. alternativ 3 over, eller om vikaren har krav på fast ansettelse, jf. alternativ 1 og 2. Vurderingen av om vikaren er lovlig midlertidig ansatt skjer i forhold til vikarbyrået, fordi vikaren har sitt ansettelsesforhold der. En slik vurdering skal ta utgangspunkt i de generelle vilkår for midlertidig ansettelse, jf. arbeidsmiljøloven §58a. I *"Andre regler og avtaler som påvirker etterspørsel og tilbud etter korttidsarbeid"* i avsnitt 5.2 er det gitt en nærmere beskrivelse av denne problemstillingen.

Arbeidsmiljøloven sier ingenting om hvor stor stilling den fast ansatte har krav på. Fast ansettelse i vikarbyrå kan derfor bare være en rett til arbeid ved behov. I praksis er dette i mange tilfeller organisert slik at den ansatte står på en liste hos vikarbyrået med fortrinnsrett til arbeid når vikarbyrået får oppdrag.

På spørsmål om de er medlem av en fagforening eller yrkesorganisasjon, svarer 14 prosent ja og 86 prosent nei. Dette er en relativt lav organisasjonsgrad etter norske forhold. Sammenliknet med andre, lignende grupper av arbeidstakere er den kanskje mer som forventet. Nergaard (1998) viser for eksempel at i 1995 var organisasjonsgraden i varehandel 23 prosent.

Vikarbyrå-erfaring, arbeidstid og oppdrag

Vikarene har kort ansiennitet i yrket og i bransjen. En av fire har arbeidet 6 måneder eller mindre som vikar eller konsulent i et vikarbyrå, 26 prosent har arbeidet 7-11 måneder og bare seks prosent har arbeidet mer enn fem år som vikar. Kvinner har lenger ansiennitet enn menn, og dette gjelder særlig for dem med utdanning tilsvarende videregående skole eller lavere. Om lag en av fire kvinner med slik utdanningsbakgrunn har arbeidet tre år eller mer som vikar. I gjennomsnitt blir altså vikarene ikke lenge i dette yrket, og det er stor gjennomstrømning i bransjen.

Storparten av vikaroppdragene er på heltid. Om lag 77 prosent av vikarene arbeider heltid. Mannlige vikarer arbeider oftere heltid enn kvinnelige vikarer.

Arbeidstid varierer også med utdanning. Andelen som arbeider heltid øker med utdanningsnivå, men vikarer med høyere utdanning har også størst andel blant vikarer med kort deltid. Dette kan nok delvis forklares med studenter som kombinerer studier med deltidsarbeid som vikar.

Ni av ti vikarer er fornøyd med arbeidstiden sin, og mest fornøyd er vikarene som arbeider heltid. Over en av fem vikarer som arbeider deltid (1-34 timer pr uke), ønsker lengre arbeidstid.

Nær 30 prosent av alle vikarene har kun hatt et oppdrag i løpet av de to siste årene. En stor andel av dem har jobbet som vikar i seks måneder eller mindre. Blant dem som har arbeidet mer enn to år som vikar, har en av fire bare hatt ett oppdrag, som oftest fornyet flere ganger. Om lag 10 prosent av dem med mer enn to års ansiennitet har hatt 10 oppdrag eller flere de siste to årene.

Storparten av vikarene er fornøyd med det antall oppdrag de har hatt de siste to årene. I alt svarer 78 prosent at de har hatt et passe antall oppdrag i løpet av perioden. Vikarer som har hatt fem oppdrag eller flere i løpet av perioden, er de som i størst grad ønsker flere oppdrag. Dette kan tyde på at vikarer med mange oppdrag, også har uønskede perioder uten arbeid mellom oppdragene.

Av samtlige vikarer har 23 prosent mottatt arbeidsledighetstrygd i perioder de har vært uten oppdrag i løpet av de to siste årene. Ikke overraskende er andelen med arbeidsledighetstrygd lavest for vikarer som sier de har hatt tilbud hele tiden (10 prosent) og høyest for dem som har vært fire måneder eller mer uten tilbud om oppdrag (57 prosent). Andelen som har mottatt arbeidsledighetstrygd er omtrent like stor for kvinner og menn, den er økende med alder og avtakende med utdanning.

Fast stilling gjennom vikarbyrå

Vikarer som er utleid fra vikarbyrå, vil i noen tilfeller bli tilbudt fast jobb av oppdragsgiver. Dette ses på som en formidling, men her er formidlingen ikke et mål i seg selv. I undersøkelsen til Torp, Schøne og Olsen (1998) blir vikarene spurt om de har fått tilbud om fast jobb hos noen av oppdragsgiverne de har arbeidet hos de siste to årene. Om lag 40 prosent sier at de en eller flere ganger har fått tilbud om fast jobb hos en oppdragsgiver: Det er med andre ord neppe mangel på tilbud som er forklaringen på at de blir i yrket. Hvorfor de ikke tar imot tilbudet, gir undersøkelsen ikke svar på. Vikarer med midlere og høyere utdanning får oftere tilbud om fast jobb enn de som bare har ungdomsskole eller grunnkurs fra videregående skole.

Tall fra AVF fra 1997 viser at blant medlemsbyråene har 3.862 vikarer gått over i fast stilling, av totalt 34.475 vikarer. Det vil si at 11 prosent av vikarene har gått over i fast arbeid etter et vikaroppdrag.

Positive og negative sider ved vikarjobben

Vikarene ble i ovennevnte undersøkelse stilt overfor ulike utsagn om det å arbeide som vikar i et vikarbyrå. Det generelle inntrykket er at det er stor oppslutning (60-85 prosent) om mange av de positive utsagnene slik som: «...kan kombinere jobb og familieliv», «...fin måte å bli kjent med arbeidslivet på», og «...god strategi for å finne ny jobb». Det negative utsagnet «...det å arbeide som vikar gir økonomisk usikkerhet» får også stor oppslutning. To av tre vikarer er svært enige eller delvis enige i dette. Utsagnet «...bedre lønn enn jeg ellers ville fått» får oppslutning fra bare 17 prosent. Her er 34 prosent svært uenig.

Vikarene ble også spurt om hvem de opplever som sine arbeidskolleger; de andre på samme arbeidsplass eller de andre vikarene i samme vikarbyrå. Tre av fire

svarer at arbeidskollegaene er de som de «til enhver tid jobber sammen med» og tre prosent svarer «de andre vikarene». Tilknytningen til kollegaene hos oppdragsgiver er økende med utdanning, med ansiennitet og med vikarbyråets størrelse.

Del IV
Internasjonal del

KAPITTEL 7

Internasjonalt lov- og avtaleverk

7.1 INNLEDNING

I mandatet for utvalgets arbeid er det blant annet presisert at utvalget skal

> "vurdere hvilke endringer som er nødvendig i det norske regelverket dersom Norge skal ratifisere ILO-konvensjon nr. 181."

For å kunne gi sin vurdering av dette, ønsket utvalget nærmere kunnskap om det internasjonale regelverket og de internasjonale forpliktelser Norge er underlagt. På grunn av den knappe tidsfrist utvalget har hatt for sitt arbeid, ga utvalget advokatfirmaet Wiersholm, Mellbye & Bech i oppdrag å utrede visse spørsmål vedrørende internasjonale regler om arbeidsformidling og arbeidsutleie.

Mandatet for oppdraget til advokatfirmaet Wiersholm, Mellbye & Bech var todelt. For det første skulle det utredes nærmere hvilke endringer i det norske regelverket som er nødvendige for at Norge skal kunne ratifisere ILO-konvensjon nr. 181 om privat arbeidsformidling. I den forbindelse skulle også de tidsfrister som gjelder for at Norge eventuelt skal kunne ratifisere ILO-konvensjon nr. 181 vurderes.

For det andre ble advokatfirmaet bedt om å vurdere i hvilken utstrekning den seneste utvikling i EF-domstolens praksis påvirker Norges forpliktelser etter EØS-avtalen med hensyn til nasjonal lovgivning om arbeidsformidling og arbeidsutleie. Det siktes med dette til dommer avsagt etter undertegningen av EØS-avtalen, og særlig til konsekvensene av EF-domstolens dom i sak om offentlig arbeidsformidlingsmonopol i Italia i november 1997 (C-55/96 Job Centre Coop).

Advokatfirmaets betenkning er vedlagt denne utredning som vedlegg 1. I dette kapittel gis et kort sammendrag og utvalgets vurderinger.

7.2 SAMMENDRAG AV UTREDNINGEN FRA ADVOKATFIRMAET WIERSHOLM, MELLBYE & BECH

7.2.1 ILO-konvensjon nr. 181

I betenkningens *punkt 3* redegjøres det først for bakgrunnen for vedtakelsen av ILO-konvensjon nr. 181 om privat arbeidsformidling. Deretter gis en oversikt over konvensjonens innledende del og en gjennomgang av konvensjonens 24 artikler.

I betenkningens *punkt 4* vurderes det om noen av bestemmelsene i ILO-konvensjon nr. 181 om privat arbeidsformidling er i strid med gjeldende norsk regelverk. I den forbindelse konsentreres oppmerksomheten om konvensjonens materielle bestemmelser i artikkel 1 til 14.

Det følger av konvensjonens artikkel 2 at privat arbeidsformidling og privat arbeidsutleie i utgangspunktet skal være tillatt. Det er derfor etter advokatfirmaets oppfatning, klart at konvensjonen innebærer at de grunnleggende forbudene mot privat arbeidsformidling og arbeidsutleie i sysselsettingsloven §§ 26 og 27 må oppheves dersom konvensjonen skal ratifiseres. Det hevdes imidlertid at det i forbindelse med en eventuell oppheving av disse forbudene neppe er nødvendig å innføre en egen konsesjonsordning eller andre særskilte krav for private arbeidsformidlingsfirma, idet den alminnelige selskaps- og næringslovgivning må antas å sikre den nødvendige kontroll med slik virksomhet.

Ifølge betenkningen fremstår det som noe usikkert om det vil være nødvendig å innføre særskilte lovbestemmelser rettet mot forskjellsbehandling på grunn av sosial opprinnelse, men det antas at det neppe er grunn til dette, jf. vedlegg 1 avsnitt 4.5. Diskriminering på grunn av rase, hudfarge, religion og liknende rammes ikke av generelle skrevne lovbestemmelser. ILO-konvensjon nr. 181 artikkel 5 stiller neppe krav ut over det som følger av andre konvensjoner som Norge allerede er forpliktet av, jf. FN-konvensjonen om avskaffelse av alle former for rasediskriminering og ILO-konvensjon nr. 111 om diskriminering i sysselsetting og yrke. Det kan imidlertid, ifølge betenkningen, fremstå som noe mer usikkert om disse konvensjonene er tilfredsstillende gjennomført i norsk rett. Ut over dette synes konvensjonen ikke å stille særlige krav til endringer av norsk lovgivning.

I betenkningens *punkt 5* vurderes enkelte spørsmål vedrørende ratifikasjon av ILO-konvensjon nr. 181 om privat arbeidsformidling. Det påpekes at ratifikasjon reiser både folkerettslige og internrettslige spørsmål. Av ILOs konstitusjon artikkel 19 nr. 5 bokstav b følger det at ethvert medlemsland er forpliktet til å fremlegge en konvensjon for vedkommende lands kompetente myndigheter innen ett år etter avslutningen av den konferansen der konvensjonen ble vedtatt. ILO-konvensjon nr. 181 om privat arbeidsformidling ble vedtatt på ILO-konferansens 85. sesjon som ble holdt 3.-19. juni 1997. Dette innebar at ILO-konvensjon nr. 181 måtte forelegges for de kompetente myndigheter i Norge senest 19. juni 1998. Dette har Norge gjort gjennom St.prp. nr. 66 (1997-98) som ble godkjent i statsråd 22. mai 1998.

Norge har allerede ratifisert en konvensjon om privat arbeidsformidling - ILO-konvensjon nr. 96 om arbeidskontorer som tar betaling. Det følger av denne konvensjonens artikkel 24 nr. 1 at et medlemslands ratifikasjon av en ny revidert konvensjon uten videre skal anses for å innebære en øyeblikkelig oppsigelse av ILO-konvensjon nr. 96, uavhengig av gjeldende oppsigelsesfrister. Det forhold at Norge har ratifisert ILO-konvensjon nr. 96 om arbeidskontorer som tar betaling, har følgelig ikke noen betydning for adgangen til å ratifisere ILO-konvensjon nr. 181 om privat arbeidsformidling.

7.2.2 EF-domstolens praksis vedrørende privat arbeidsformidling

I *punkt 6* i betenkningen vurderes det generelt hvilken betydning EF-domstolens praksis etter undertegningen av EØS-avtalen har ved tolkningen av EØS-avtalens hoveddel. Etter EØS-avtalen artikkel 6 er det bare EF-domstolens praksis frem til undertegningen som skal legges direkte til grunn ved tolkningen av avtalen.

Bakgrunnen for skillet mellom EF-domstolens praksis fra henholdsvis før og etter undertegningen av EØS-avtalen, er at EFTA-landene ikke ønsket å forplikte seg til å følge fremtidig praksis fra et organ som de ikke selv kunne delta i. På den annen side er det et behov for å legge vekt også på rettsavgjørelser truffet etter undertegningen av EØS-avtalen. Dette er også kommet til uttrykk i Overvåknings- og domstolsavtalens artikkel 3 nr. 2, der det er uttalt at EFTA-domstolen og EFTAs Overvåkningsorgan skal ta *tilbørlig hensyn til* senere praksis ved EF-domstolen.

Advokatfirmaet Wiersholm, Mellbye & Bech mener det må kunne legges til grunn at også avgjørelser fra EF-domstolen avsagt etter undertegningen av EØS-avtalen om tolkningen av EF-traktaten, som den klare hovedregel skal legges til grunn ved tolkningen av de tilsvarende bestemmelsene i EØS-avtalen. Dette prinsippet bør bare kunne fravikes dersom det finnes klare holdepunkter for det, f.eks. at avtalepartene har hatt ulike intensjoner ved inngåelsen av deler av avtaleverket eller at EF-reglene har et mer vidtrekkende formål enn de tilsvarende bestemmelsene i EØS-avtalen. Dette vil neppe være tilfelle for de sentrale bestemmelsene

om fri flyt av varer og tjenester, etableringsrett, arbeidskraftens frie bevegelighet og konkurranse.

7.2.3 Dommen i sak C-55/96 Job Centre Coop

I *punkt 7* beskrives EF-domstolens praksis om arbeidsformidling og arbeidsutleie etter undertegningen av EØS-avtalen. EF-domstolen har i denne perioden bare avsagt én dom på dette området - dommen i sak C-55/96 Job Centre Coop (jf. vedlegg 8). Når betydningen av denne dommen skal vurderes, er det for det første et poeng at dommen hovedsakelig omhandler tolkningen av EUs konkurranseregler, dvs. EF-traktaten artikkel 86 og 90 tilsvarende EØS-avtalen artikkel 54 og 59. EØS-avtalen artikkel 54 forbyr et foretaks utilbørlige utnyttelse av en dominerende stilling innen EØS-området eller en vesentlig del av dette. Etter artikkel 59 gjelder denne bestemmelsen også for offentlig foretak. En enerett kan ikke antas å være nødvendig for at den offentlige arbeidsformidlingen skal kunne utføre sin oppgave. Dette innebærer at artikkel 54 er anvendelig i forhold til et lands arbeidsformidlingsmonopol.

For det annet svarer premissene i dommen på en rekke punkter til det som er uttalt i sak C-41/90 Höfner og Elser, en dom vedrørende den tyske lovgivningen om arbeidsformidling som ble avsagt før undertegningen av EØS-avtalen. Den viktigste forskjellen mellom C-41/90 Höfner og Elser og C-55/96 Job Centre Coop er at førstnevnte dom gjelder en offentlig enerett til formidling av lederstillinger, mens sistnevnte dom gjelder arbeidsformidling generelt. Dommen i sak C-55/96 Job Centre Coop må følgelig anses å slå fast generelt at EF-landene ikke kan ha regler for offentlige arbeidsformidlingskontor som innebærer at disse *nødvendigvis* vil misbruke sin dominerende stilling.

I henhold til konklusjonen i dommen vil et slikt misbruk ikke kunne unngås dersom følgende vilkår er oppfylt:

1. De offentlige arbeidsformidlingskontorene er åpenbart ikke i stand til for all slags virksomhet å imøtekomme etterspørselen på arbeidsmarkedet.
2. Private selskapers arbeidsformidlingsvirksomhet gjøres faktisk umulig gjennom opprettholdelse av lovbestemmelser som forbyr slik virksomhet gjennom trusler om straff og administrative sanksjoner.
3. Den aktuelle virksomhet vil kunne omfatte andre medlemsstaters statsborgere eller områder.

Det tredje vilkåret vil i praksis alltid være oppfylt. Det antas i betenkningen at det i praksis ikke vil være særlig vanskelig å konstatere om vilkår nr. 2 er oppfylt. Rekkevidden av det første vilkåret er imidlertid usikker, idet det i dommen ikke er sagt noe mer om hva som skal til for å si at den offentlige arbeidsformidlingen åpenbart ikke er i stand til å dekke etterspørselen på markedet.

På de områder der den offentlige arbeidsformidling fungerer på en måte som tilfredsstiller markedets behov, må et monopol kunne opprettholdes. Hva som skal til for at markedets behov skal anses tilfredsstilt, er imidlertid uklart. Av Generaladvokatens forslag til avgjørelse i sak C-55/96 Job Centre Coop fremgår det at det offentlige italienske arbeidsformidlingskontoret formidlet mindre enn 5 prosent av alle de arbeidstakere som ble skaffet arbeid i Italia. Dette var ikke tilfredsstillende, men det er likevel uklart hvilke krav som faktisk kan stilles til en offentlig arbeidsformidling. Ved en slik vurdering kan det være aktuelt å se hen både til arbeidsformidlingens markedsandel i forhold til det totale antall ledige stillinger og til hvor stor del av de oppdragene som faktisk gis som løses tilfredsstillende.

Arbeidsformidling

I *punkt 8* vurderes det om EUs konkurranseregler tolket i lys av dommen i sak C-55/96 Job Centre Coop innebærer at det må gjøres endringer i norsk regelverk.

For så vidt gjelder reglene om privat arbeidsformidling er advokatfirmaet Wiersholm, Mellbye & Bechs konklusjon at det innenfor sektorer der den offentlige arbeidsformidlingen dekker etterspørselen, ikke oppstår problemer i forhold til EUs konkurranseregler. Etter advokatfirmaets vurdering er det imidlertid klart at den offentlige arbeidsformidlingen i Norge i hvert fall på noen områder ikke klarer å fylle markedets formidlingsbehov. Det foreligger dermed antakelig motstrid mellom EUs konkurranseregler og det norske regelverket om arbeidsformidling. En forbudsbestemmelse som sysselsettingsloven § 26 vil være vanskelig å praktisere på en måte som er dynamisk nok til at forbudet i EØS-avtalen artikkel 54 ikke fra tid til annen overtres innenfor enkelte sektorer i arbeidsmarkedet.

Arbeidsutleie

For så vidt gjelder reglene om arbeidsutleie har dommen i sak C-55/96 Job Centre Coop ingen betydning. I Norge driver det offentlige pr. i dag ikke arbeidsutleie. Det foreligger dermed ikke noe offentlig foretak som har en dominerende stilling og som må respektere EUs konkurranseregler.

EØS-avtalen

Det følger av lov av 27. november 1992 nr. 109 om gjennomføring i norsk rett av hoveddelen i EØS-avtalen § 1 at hele EØS-avtalens hoveddel gjelder som norsk lov og av samme lov § 2 at slike lovbestemmelser i tilfelle konflikt skal gå foran andre bestemmelser. Det kan dermed tenkes at private allerede på det nåværende tidspunkt kan påberope seg EUs konkurranseregler for norske domstoler i den grad disse bestemmelsene gir rettigheter ut over det som følger av sysselsettingsloven § 26 og forskrift om unntak fra forbudet mot privat arbeidsformidling. Advokatfirmaet vil likevel anbefale at det foretas de lov- og forskriftsendringer som er nødvendige for at det norske regelverket om privat arbeidsformidling også formelt kan sies å oppfylle kravene i EØS-avtalen og EUs konkurranseregler.

7.3 UTVALGETS VURDERINGER

Utvalget slutter seg til advokatfirmaets konklusjoner når det gjelder konsekvensene av å ratifisere ILO-konvensjon nr. 181. Norge står fritt til å beslutte om vi skal ratifisere ILO-konvensjon nr. 181, men dersom vi ønsker å ratifisere denne konvensjonen må sysselsettingsloven §§ 26 og 27 oppheves. Norge har ratifisert ILO-konvensjon nr. 96, og er i dag bundet av denne når det gjelder arbeidsformidling. Som nevnt har Norge sammen med en rekke andre land inntatt det standpunkt at utleie av arbeidskraft ikke omfattes av ILO-konvensjon nr. 96. ILO har hevdet det motsatte standpunkt. Det vises til nærmere omtale av dette i *"Regelverk for utleie av arbeidskraft mv."* i kapittel 5.

Utvalget har merket seg advokatfirmaets fortolkning av EU-dommen i sak C-55/96 Job Centre Coop, og finner at det er en risiko for at regelverket i tilknytning til praktiseringen av forbudene i sysselsettingsloven § 26 kan være i strid med EØS-avtalen og EUs konkurranseregler.

Det synes som om spørsmålet om det norske formidlingsmonopolet er i overensstemmelse med de forpliktelsene Norge har påtatt seg gjennom EØS-avtalen, i hovedsak er et spørsmål om den offentlige arbeidsformidlingen tilfredsstiller

markedets behov. Dette er etter utvalgets mening ikke et spørsmål om det forekommer etterspørselsoverskudd eller tilbudsoverskudd på arbeidsmarkedet. Det er således ikke tilstrekkelig å vise til at det enten finnes ledige stillinger eller arbeidsledige for å konstatere at markedets behov ikke er tilfredsstilt. Det må i tillegg være et behov som private aktører kan dekke, og som ikke dekkes gjennom det offentlige formidlingsmonopolet.

Utvalget har merket seg at det i Job Centre Coop-dommen ble vist til at det offentlige formidlingsmonopolet formidlet mindre enn 5 prosent av alle arbeidstakere som skaffet seg arbeid i Italia. I *"Omfang og utvikling av arbeidsformidling"* i kapittel 4 viser tall for Norge at under 10 prosent av samtlige ansettelser skjer gjennom arbeidsformidlingen. Ifølge Arbeidsdirektoratets egne beregninger, er imidlertid arbeidsformidlingens markedsandel på nesten 30 prosent av de registrerte ledige stillingene og 75 prosent av de direkte meldte stillingene. Men det er store forskjeller mellom ulike yrker. Innenfor sykepleie- og helsevernarbeid er for eksempel markedsandelen på om lag 8 prosent av de registrerte ledige stillingene, jf. *"Arbeidsformidling i regi av arbeidsmarkedsetaten og arbeidsformidling etter dispensasjon"* i avsnitt 4.2. Det er uklart hvilke krav som settes til om den offentlige arbeidsformidlingen tilfredsstiller markedets behov, men utvalget erkjenner at det kan være tvil om markedets behov vil være tilfredsstilt på alle områder. Ifølge mer sammenlignbare tall fra OECD kan det synes som om den offentlige arbeidsformidlingen i Italia har en større markedsandel enn arbeidsformidlingen i Norge, jf. *"Rammebetingelser og tilpasninger for arbeidsformidling i andre land"* i avsnitt 8.2.

Utvalget har notert at det i dag forekommer privat formidlingsaktivitet som trolig er i strid med formidlingsmonopolet, jf. *"Erfaringer med og vurderinger av dagens regelverk"* i avsnitt 9.2. Hvis disse aktørene kan tilfredsstille markedet på områder hvor arbeidsmarkedsetaten ikke opererer, så kan virksomheten være lovlig på grunn av EU-retten til tross for ordlyden i sysselsettingsloven § 26.

Utvalget er videre gjort kjent med at *EFTAs overvåkingsorgan (ESA)*, har rettet en henvendelse til norske myndigheter og bedt om en redegjørelse for arbeidsformidlingssystemet i Norge. Bakgrunnen for henvendelsen er den omtalte dom av EF-domstolen. Henvendelsen fra ESA ble besvart av Arbeids- og administrasjonsdepartementet i brev av 6. april 1998. I brevet ble det redegjort for lov- og regelverket som regulerer arbeidsformidling og utleie i Norge og omfanget av privat arbeidsformidling og arbeidsutleie. Mandatet for dette utvalget ble lagt ved.

KAPITTEL 8

Rammebetingelser og tilpasninger i andre land

8.1 INNLEDNING

Det har skjedd en omstrukturering av rammebetingelsene for arbeidsformidling og arbeidsutleie i en rekke land de siste årene. Denne omstruktureringen har vært rettet både mot den offentlige arbeidsformidlingen, gjennom interne reformer, og i forholdet mellom det offentlige og det private ansvar, gjennom en avregulering av formidlingsmonopolet og liberalisering av regelverket for utleie og innleie av arbeidskraft. Denne generelle tendensen har påvirket den internasjonale debatten og det internasjonale regelverket på området. ILO-konvensjon nr. 96 som sterkt avgrenser kommersiell arbeidsformidling, ble for eksempel ansett for å være i utakt med tiden av flere land, og i 1997 ble en ny konvensjon (nr. 181) om privat arbeidsformidling og kommersiell utleievirksomhet av arbeidskraft vedtatt, jf. *"Internasjonalt lov- og avtaleverk"* i kapittel 7.

I neste avsnitt beskrives rammevilkårene for og omfanget av arbeidsformidlingen i en rekke land. I *"Rammebetingelser og tilpasninger for leie av arbeidskraft i andre land"* i avsnitt 8.3 beskrives rammevilkårene for og omfanget av arbeidsleie gjennom vikarbyråer, mens enkelte lands reformer blir beskrevet nærmere i *"Reformer i andre land"* i avsnitt 8.4.

8.2 RAMMEBETINGELSER OG TILPASNINGER FOR ARBEIDSFORMIDLING I ANDRE LAND

8.2.1 Rammebetingelser for arbeidsformidling

Det har foregått en internasjonal liberaliseringstrend av arbeidsformidlingen siden slutten av 1980-årene. Mange land har opphevet det offentlige formidlingsmonopolet i den hensikt å gjøre arbeidsformidlingen mer effektiv. Mer generelt er dette et av flere tiltak som er gjennomført for å utnytte knappe offentlige ressurser på en bedre måte. Dette fremgår av en rekke internasjonale studier, f.eks. Walwei (1996a), SOU (1992,1996) og Kvarfordt (1996). Andre forhold som trekkes inn for å forklare den generelle internasjonale liberaliseringen av arbeidsformidlingen, er nye krav fra markedet og i enkelte tilfeller sterk kritikk mot den måten den offentlige arbeidsformidlingen tradisjonelt har vært drevet i enkelte land. Denne kritikken har blitt møtt med interne reformer av den offentlige arbeidsformidlingen, som økt desentralisering og mer kundeorientert aktivitet, og med økte muligheter for private aktører som supplement til den offentlige arbeidsformidlingen.

Systemene for arbeidsformidling varierer mellom de forskjellige landene, både med hensyn til hvordan den offentlige arbeidsformidlingen er organisert og i hvilken grad det er åpnet opp for private aktører på dette området. Den gjennomgående viktigste forskjellen mellom landenes offentlige arbeidsformidlinger og de private arbeidsformidlingene, ligger i hvilken rolle disse institusjonene har. De offentlige arbeidsformidlingene er opprettet av staten (eller regionale myndigheter) som et instrument for landenes (regionenes) arbeidsmarkedspolitikk, med det mål å bedre arbeidsmarkedets funksjonsmåte. De kommersielle private arbeidsformidlinger er opprettet som alminnelig næringsvirksomhet. Derfor er den offentlige arbeidsformidlingens tjenester i hovedsak gratis, mens de kommersielle private arbeidsformidlinger tar seg betalt for tjenestene (fra arbeidsgiver eller arbeidssøker,

jf. omtalen nedenfor). I en mellomstilling mellom disse to institusjonsformene finner vi ikke-kommersielle arbeidsformidlinger drevet av ideelle organisasjoner, som ofte arbeider for å hjelpe spesielle sosiale grupper (f.eks. funksjonshemmede eller tidligere innsatte), og ikke-kommersielle arbeidsformidlinger drevet av interesseorganisasjoner eller fagforeninger, som arbeider for sine medlemmers interesser.

Tre systemer for arbeidsformidling

Rammevilkårene for arbeidsformidlingen kan i utgangspunktet inndeles i tre forskjellige systemer: Monopolsystemer, delsystemer og markedssystemer. I en undersøkelse som ble gjennomført på oppdrag av International Social Security Association (ISSA), og som er gjengitt i Walwei (1996a, 1996b), er en rekke land rangert etter en slik inndeling. Omtalen nedenfor vil i stor grad ta utgangspunkt i denne undersøkelsen, supplert med materiale fra ILO og OECD, og hovedvekten legges på rammevilkårene for arbeidsformidlingen i et utvalg OECD-land.

"" i Figur 8.1 viser at 9 av 23 OECD-land hadde et offentlig arbeidsformidlingsmonopol i 1995. Av disse landene var det bare Tyrkia som hadde et relativt strengt monopolsystem, mens Belgia, Frankrike, Japan, Luxembourg og Norge kategoriseres som land med et moderat monopolsystem. Det var formelt sett offentlig monopol for arbeidsformidling også i Hellas, Italia og Spania. I praksis var monopolet uthulet fordi det ikke ble håndhevet strengt, jf. Buttler og Walwei (1995) og Biagi (1998). Særlig gjaldt dette for private firmaer som opererte i gråsonen mellom formidling, utleie og konsulentvirksomhet.

Det strenge monopolsystemet innebærer i utgangspunktet at alle former for privat arbeidsformidling, og i tillegg utleiebyrå, er forbudt, og at bedriftene har plikt til å melde ledige stillinger til den offentlige arbeidsformidlingen. Et slikt system er ment å sikre den offentlige arbeidsformidlingen posisjonen som den sentrale aktøren i søke- og rekrutteringsmarkedet.

Et moderat monopolsystem kan åpne for privat arbeidsformidling innenfor enkelte veldefinerte og avgrensete områder, som for eksempel ikke-kommersiell arbeidsformidling i regi av interesseorganisasjoner eller formidling innenfor ledende stillinger. Videre er det i praksis ingen plikt for bedrifter eller arbeidssøkere til å bruke den offentlige arbeidsformidlingen innenfor et moderat monopolsystem. Et unntak gjelder for dagpengemottakere som ofte har plikt til å være disponible og stå tilmeldt den offentlige arbeidsformidlingen for å kvalifisere for dagpenger.

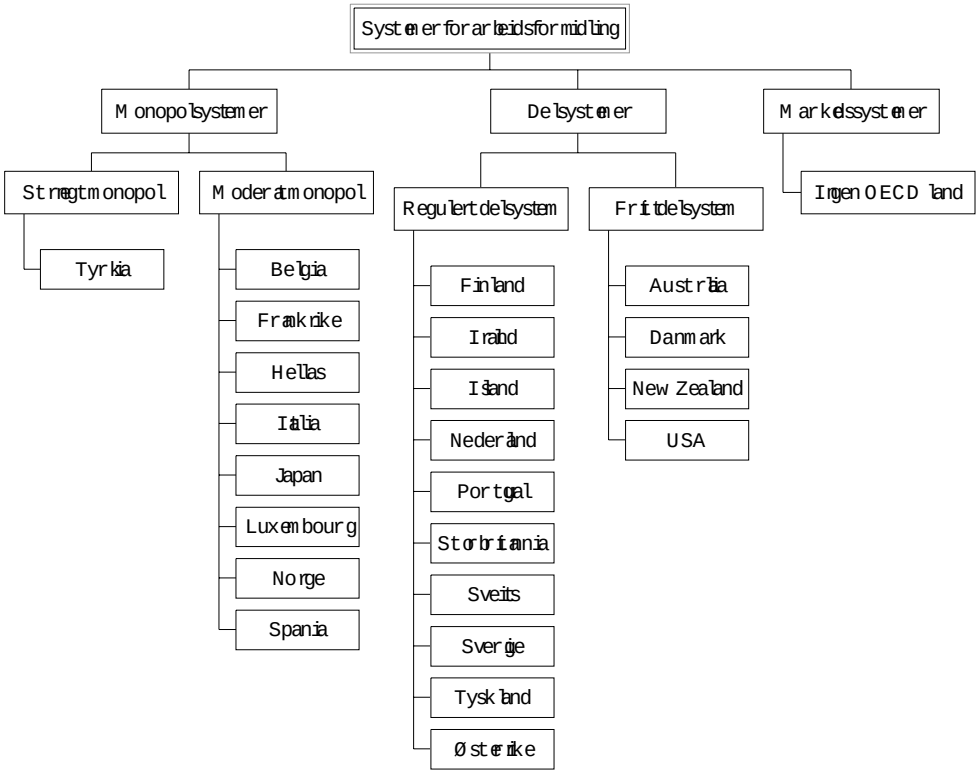
Delsystemer innebærer at den offentlige arbeidsformidlingen og kommersielle private arbeidsformidlinger kan eksistere side om side i alle geografiske og yrkesmessige segmenter av arbeidsmarkedet. I 1995 hadde 14 av OECD-landene et slikt system. I 10 av disse landene (Finland, Irland, Island, Nederland, Portugal, Storbritannia, Sveits, Sverige, Tyskland og Østerrike) var det et mer eller mindre regulert delsystem. Dette kan for eksempel innebære at de private arbeidsformidlingene må ha en offentlig godkjenning eller at de må oppfylle visse vilkår som gjelder spesielt for denne bransjen. Slike vilkår kan være knyttet til bedriftenes økonomiske sikkerhet (for eksempel minstekrav til egenkapital), minstekrav til de ansattes kvalifikasjonsnivå eller spesielle vilkår knyttet til kontraktsforholdet mellom oppdragsgiver (bedrift eller arbeidssøker) og oppdragstaker (privat arbeidsformidling), eller krav til hvordan virksomheten finansieres.

Lisensordninger er innført i den hensikt å beskytte bedrifter og arbeidssøkere mot useriøse og uprofesjonelle aktører i markedet. I Irland, Nederland, Portugal, Sveits, Tyskland og Østerrike er det lisensordninger for de private arbeidsformidlingene. Storbritannia opphevet kravet om lisens for de private arbeidsformidlingene i

1995, jf. *"Reformer i andre land"* i avsnitt 8.4. Men fortsatt er det spesielle krav rettet mot de private arbeidsformidlingene i Storbritannia, og det kan være naturlig å rangere systemet som et regulert delsystem. Ifølge Aarnes og Berg (1998) er utviklingen på vei bort fra lisenssystemer i mange land. Årsaken til det er at det har vist seg vanskelig både å formulere og kontrollere det en kan kalle fornuftige og rimelige lisenskrav.

Frie delsystemer krever bare at de private byråene oppfyller alminnelige og generelle kommersielle vilkår, og krever ingen spesiell godkjenning. Australia, Danmark, New Zealand og USA har et fritt delsystem for arbeidsformidlingen.

I et rent markedssystem opptrer bare private aktører på formidlingsmarkedet, og den offentlige arbeidsformidlingen er fraværende. Ingen av OECD-landene har et slikt system, og i undersøkelsen gjennomført på oppdrag fra ISSA, hvor i alt 28 land er med, er det bare Uruguay som har et fritt markedssystem for arbeidsformidlingen. Fraværet av en offentlig arbeidsformidling reflekterer ikke nødvendigvis ideologiske reservasjoner, men kan like gjerne skyldes et lands generelle økonomiske nivå. Hadde undersøkelsen omfattet flere utviklingsland, ville rekken av land med markedssystem trolig blitt lengre.



Figur 8.1 Systemer for arbeidsformidling i 23 OECD-land 1995.

Kilde: International Social Security Association, Walwei (1996a og 1996b), supplert med informasjon fra ILO (1994 og 1996), samt OECD (1996a) for Finland og Italia og OECD (1998b) for Hellas.

Et spørsmål som står sentralt i diskusjonen om de private arbeidsformidlingene, er hvem det er som skal betale for disse tjenestene. I fravær av reguleringer vil det ofte være den svakeste parten som må betale for en formidlingstjeneste. De minst

konkurransedyktige markedsaktørene, for eksempel langtidsledige innenfor en eller annen utsatt gruppe, vil derfor kunne stå overfor en mye høyere pris for en formidlingstjeneste enn sterke grupper, som for eksempel sysselsatte personer eller arbeidsgivere. For å unngå en slik situasjon, er det derfor forbudt å ta betalt fra arbeidssøkerne i flere av delsystem-landene (Irland, Island, Nederland, Storbritannia, Sverige, Østerrike og Tyskland). I disse landene kan de private arbeidsformidlingene kun ta betalt fra bedriftene. I land med fritt delsystem, som for eksempel Danmark, er det ingen spesielle krav til bransjen, heller ikke når det gjelder muligheten for å ta betalt fra arbeidssøkerne. I Sveits er det en øvre grense for betalingen som kan kreves fra arbeidssøkere som blir formidlet, maksimalt 5 prosent av første månedslønn (OECD, 1996d).

Den nye ILO-konvensjon nr. 181 setter forbud mot å ta betalt fra arbeidssøker. Det kan gjøres unntak for visse kategorier av arbeidstakere og spesielle typer tjenester dersom det er i arbeidstakernes interesse, jf. vedlegg 6 artikkel 7.

I tillegg til de lovreguleringer som er beskrevet over, har bransjen selv pålagt seg enkelte restriksjoner i en del land, jf. for eksempel omtalen av Danmark og Storbritannia i *"Reformer i andre land"* i avsnitt 8.4. I tillegg finnes det eksempler på internasjonale selvreguleringer innenfor spesielle typer arbeidsformidling. Det internasjonale fotballforbundet (FIFA) har for eksempel sine egne reguleringer for fotballagenter, og de har også innført en lisensordning. En norsk fotballagent har til og med blitt midlertidig fratatt sin lisens som følge av brudd på FIFAs regler. Den internasjonale vikarbyråforeningen (CIETT) har også sine egne etiske koder og profesjonelle standarder. Det samme er tilfelle for de internasjonale foreningene for headhuntere (The Association of Executive Search Consultants) og au-pairformidling (The International Au Pair Association).

Liberaliseringstrend internasjonalt

I 1995 var en eller annen form for delsystem for arbeidsformidlingen det mest vanlige i OECD-landene, med 14 av 23 land karakterisert med et slikt system. En sammenlikning med situasjonen ti år tidligere viser at det har foregått en generell liberalisering innenfor dette området i løpet av ti år. Ved inngangen til 1985 var monopolsystemet dominerende internasjonalt, 17 av 23 OECD land hadde da dette systemet. De landene som allerede da hadde et delsystem, var Australia, Irland, New Zealand, Storbritannia, Sveits og USA. I flere av disse landene har det aldri vært noe forbud mot private arbeidsformidlingsbyråer. Overgang fra et monopolsystem til et delsystem har altså skjedd i åtte OECD land i årene 1985-1995: Island (1985), Portugal (1989), Danmark (1990), Nederland (1991), Sverige (1993), Finland (1994), Østerrike (1994) og Tyskland (1994). I tillegg har enkelte av landene med delsystem liberalisert lovverket videre. Et slikt eksempel er New Zealand som opphevet kravet om lisens i 1987. Tilsvarende endring har skjedd i Storbritannia og i enkelte av delstatene i Australia.

Det er ingen grunn til å tro at dereguleringsprosessen har stoppet opp. I Italia har allerede det offentlige formidlingsmonopolet falt. Som følge av EU-dommen av 11. desember 1997, som slo fast at Italias offentlige arbeidsformidlingsmonopol var i strid med EUs konkurranseregler, ble det vedtatt en lov allerede 19. desember samme år som formelt opphevet monopolet i Italia (Biagi, 1998). I en rekke land som fortsatt har et offentlig formidlingsmonopol pågår det en debatt om dette systemets fremtid (ILO, 1994 og 1996).

Det er flere årsaker til den internasjonale liberaliseringstrenden av arbeidsformidlingen. Dels faller dette sammen med en generell liberaliseringstrend i mange land, basert på endrede holdninger i synet på forholdet mellom det offentlige og det

private ansvaret og i troen på lovregulerte løsninger i motsetning til markedsløsninger. Når det gjelder arbeidsformidlingen spesielt, har mange av endringene vært motivert ut fra et ønske om å effektivisere den offentlige arbeidsformidlingen gjennom å åpne opp for konkurranse fra private aktører. I tillegg har nye krav fra markedet, spesielt fra bedriftssiden, delvis vært en pådriver for disse reformene. Nye tjenester har blitt etterspurt i takt med endringer i arbeidsorganiseringen. Utskilling av virksomheter i mindre enheter og nedbemanning av administrativt kontorpersonale i mange bedrifter, kan for eksempel ha ført til at arbeid i forbindelse med rekruttering av nyansatte, som tidligere ble gjort internt i bedriften, i økende grad etterspørres som en tjeneste eksternt i markedet. I tillegg kan private nisjebyråer tilby spesialiserte tjenester bedre enn et offentlig apparat, for eksempel formidling og rekruttering av yrkesgrupper med spesialkompetanse.

Til slutt kan nevnes at den offentlige arbeidsformidlingen har vært utsatt for til dels kraftig kritikk i en del land. Dette kan kanskje delvis tilskrives uforholdsmessig store forventninger til hva den offentlige arbeidsformidlingen kan få til i en periode med høy arbeidsledighet, men i flere land var det nok også et forbedringspotensiale for den offentlige arbeidsformidlingen. Kritikken mot den offentlige arbeidsformidlingen har trolig gjort det lettere å få gjennomført de nevnte reformer, og også banet veien for interne reformer innen den offentlige arbeidsformidlingen.

Reformer innen den offentlige arbeidsformidlingen

I tillegg til de reformene som har foregått når det gjelder samspillet mellom offentlige og private aktører, har det også blitt gjennomført reformer innen den offentlige arbeidsformidlingen i en rekke land. Disse reformene er til dels drevet av de samme faktorene som er nevnt over. I tillegg har den økte betydningen av private arbeidsformidlinger i en del land medført at den offentlige arbeidsformidlingens rolle har blitt omdefinert. Den generelle trenden i disse reformene har vært overgang fra en administrativ institusjon innenfor et byråkratisk hierarkisk system til en mer kunderettet institusjon med økende overføring av myndighet til regionalt eller lokalt nivå. Den økte arbeidsledigheten i Europa i første halvdel av 1990-årene førte for eksempel til at de offentlige arbeidskontorene måtte bruke betydelige ressurser på administrative oppgaver, som å følge opp rutiner i forbindelse med utbetaling av arbeidsledighetstrygd og forberedelse av statistikkgrunnlaget for sentrale myndigheter. Enkelte reformforslag har vært begrunnet ut fra et ønske om å omfordele ansvar og arbeidsoppgaver innen den offentlige arbeidsformidlingen slik at arbeidsformidlerne kan konsentrere seg om sin egentlige oppgave, noe som har kommet klart til uttrykk for eksempel i Sveits og også til en viss grad i Irland, Hellas og Portugal. Viktige premisser for at dette skal lykkes, er enten at den offentlige arbeidsformidlingen får økte ressurser, eller at en lykkes i å rasjonalisere arbeidet (Arthur Andersen, 1994).

Et annet viktig mål med reformene innen de offentlige arbeidsformidlingene har vært å tilpasse tjenestene til lokale arbeidsmarkedsforhold, og å bringe tjenestene nærmere den enkelte aktør. Dette har ført til desentralisering av myndighet fra sentrale arbeidsmarkedsmyndigheter til regionalt nivå og lokale arbeidsformidlinger, slik trenden har vært i varierende grad det siste tiåret i en rekke land (f.eks. Danmark, Finland, Irland, Nederland, Sverige og Østerrike). Men de politiske motivene som ligger til grunn for desentralisering kan variere. I Belgia ble for eksempel desentralisering av arbeidsformidlingen gjennomført som del av den generelle føderaliseringsprosessen.

Økt variasjon i hvordan de enkelte arbeidsformidlingene i et land er organisert og i hvilke tjenester som tilbys lokalt, samt et ønske om å effektivisere arbeidsfor-

midlingen, har i økende grad gjort det relevant å sammenlikne resultater mellom forskjellige offentlige arbeidskontorer. Flere land (f.eks. Danmark, Finland, Nederland, Norge, Storbritannia, Sverige og Østerrike) har i tillegg innført lokale måltall for hvilke resultater de enkelte arbeidskontorene skal oppnå.

Mange av reformene som er gjennomført innen den offentlige arbeidsformidlingen har skjedd samtidig med at grensen mellom det offentlige og det private ansvaret har blitt omdefinert gjennom deregulering. I enkelte tilfeller har de interne reformene kommet som et resultat av en deregulering. Det vil derfor i mange tilfeller være vanskelig å si om en eventuell forbedring av den offentlige arbeidsformidlingen skyldes endringer innen den offentlige arbeidsformidlingen eller om den skyldes deregulering og økt konkurranse fra private aktører. I en gjennomgang av reformer som er foretatt blant EU-landene, fremholder allikevel en rekke observatører at den offentlige arbeidsformidlingen har blitt mer kvalitetsorientert og mer brukerrettet som følge av liberaliseringene (Europakommisjonen, 1996).

Det ligger utenfor rammen av denne utredningen å gå nærmere gjennom de reformene som har vært gjennomført innen den offentlige arbeidsformidlingen i de forskjellige landene. OECD har gjennomført en rekke sammenlikninger av den offentlige arbeidsformidlingen i sine medlemsland, og systemer og reformer er nøye beskrevet i disse rapportene (OECD 1993a, 1993b, 1996a, 1996b, 1996d, 1997a, 1998b).

Generelle effekter av reformene

Det er vanskelig å dokumentere klare og gjennomgående effekter av den liberaliseringen som har skjedd innenfor arbeidsformidlingen i OECD-landene. Det er flere grunner til dette. For det første har reformene dels tatt utgangspunkt i forskjellige nasjonale institusjonelle forhold, og dels har reformene hatt forskjellig innretning og omfang. For det andre har liberaliseringen skjedd under forskjellige økonomiske forhold og i forskjellige konjunkturfaser. For det tredje har det i enkelte tilfeller gått for kort tid fra reformene har blitt gjennomført og til de har vært evaluert til at en kan forvente klare effekter. Virkningen av noen lands enkeltreformer er beskrevet nærmere i *"Reformer i andre land"* i avsnitt 8.4.

I forbindelse med den komparative ISSA-undersøkelsen som er nevnt over, har Walwei (1996a) oppsummert følgende tre hovedtrekk fra de gjennomførte internasjonale dereguleringene: For det første har det omtrent ikke oppstått noe konkurranse mellom offentlige og private arbeidsformidlinger. Dette skyldes at den offentlige arbeidsformidlingen og de private arbeidsformidlinger i stor grad synes å operere innenfor forskjellige segmenter av arbeidsmarkedet. De offentlige arbeidsformidlinger retter seg i stor grad mot arbeidsledige og nykommere på arbeidsmarkedet, og i mindre grad mot personer som allerede er sysselsatt. De private arbeidsformidlinger benyttes i større grad av arbeidssøkere som allerede er i arbeid. Det synes videre å være en tendens til at de offentlige arbeidsformidlinger opererer innenfor et stillingsmarked hvor kravet til kvalifikasjoner er relativt lavt, men hvor stillingene skal besettes relativt raskt. De private arbeidsformidlinger får i større grad oppdrag å bemanne stillinger som i utgangspunktet er vanskelige å besette og hvor det kreves et visst kvalifikasjonsnivå. Det kan synes som om de offentlige arbeidsformidlinger i første rekke opererer med utgangspunkt i behov fra tilbudssiden i arbeidsmarkedet, mens de private arbeidsformidlinger får oppdrag fra og avhjelper situasjonen på etterspørselssiden i arbeidsmarkedet. Offentlige og private arbeidsformidlinger har derfor i liten grad kommet i en konkurransesituasjon, men har snarere utfylt hverandre og tatt seg av forskjellige deler av søke- og rekrutteringsmarkedet.

For det andre er det et stort potensiale for samarbeid mellom offentlige og private arbeidsformidlinger, men dette har i meget begrenset grad blitt realisert. Den komplementære rollen til offentlige og private arbeidsformidlinger utelukker ikke samarbeid, og dette kan for eksempel skje ved å utvikle felles metoder, utveksle informasjon om arbeidssøkere og ledige stillinger og å henvise kunder (arbeidssøkere og arbeidsgivere) til hverandre. Det finnes lokale eksempler på samarbeid mellom offentlige og private arbeidsformidlinger (f.eks. i Danmark, Nederland og Storbritannia). I Irland kan den offentlige arbeidsformidlingen henvise arbeidsledige til private arbeidsformidlinger, og i New Zealand og USA informerer de private arbeidsformidlingene om ledige stillinger mot å få konkrete kandidater tilbake fra den offentlige arbeidsformidlingen. At samarbeid mellom offentlig og privat arbeidsformidling er viktig og kan ha positive effekter for formidlingsresultatene er understreket i forarbeidene til ILO-konvensjon nr. 181. Slikt samarbeid er imidlertid meget begrenset, og bør ifølge ISSA-undersøkelsen kunne ha et mye større potensiale (Walwei, 1996a).

For det tredje kan det ta lang tid for de private aktørene å etablere seg i markedet etter at en deregulering er gjennomført. Det kan derfor være at de landene som liberaliserte arbeidsformidlingen i perioden 1985-1995 ennå ikke har sett den fulle effekten av disse reformene.

8.2.2 Omfang av arbeidsformidling i andre land

I dette avsnittet vil utvalget gi en beskrivelse av omfanget av offentlig og privat arbeidsformidling i en del land. Dette vil i første rekke bli illustrert ved forskjellige anslag for markedsandeler, selv om dette på mange måter er utilstrekkelig for å beskrive den samlete betydningen en institusjon har på arbeidsmarkedet. Med den tiden utvalget har hatt til rådighet har det ikke vært mulig å foreta mer utdypende undersøkelser av hvilken betydning ulike lands arbeidsmarkedsinstitusjoner har, f.eks. i hvilken grad offentlige eller private arbeidsformidlinger bidrar til økt sysselsetting eller redusert arbeidsledighet.

Den offentlige arbeidsformidlingen er gjennomgående den største tilbyder av formidlingstjenester. I mange land opplever den offentlige arbeidsformidlingen nå økende konkurranse fra private arbeidsformidlinger. Men dette er ikke den eneste utfordringen som offentlige arbeidsformidlinger står overfor, og kanskje heller ikke den viktigste. For den offentlige arbeidsformidlingen kan den generelle utviklingen på arbeidsmarkedet og generelle rammebetingelser som den stilles overfor være viktigere faktorer. Vi vil derfor starte med å gi en oversikt over disse forholdene.

Den offentlige arbeidsformidlingens rammevilkår

I løpet av 1990 årene har arbeidsledigheten økt i de fleste vestlige land, jf. tabell 8.1. Dette har også ført til at landene har økt sin satsing på aktiv arbeidsmarkedspolitikk. I Europa har den offentlige arbeidsformidlingen gjennom 1990 årene spilt en viktig rolle i forbindelse med det høye ledighetsnivået, og det har vært lagt økt politisk vekt på den aktive arbeidsmarkedspolitikkens rolle generelt og aktivisering av dagpengemottakere spesielt. Dette kommer klart til uttrykk for eksempel gjennom OECD Jobs Study (OECD, 1994) og kanskje spesielt gjennom EUs hvitbok om sysselsetting, vekst og konkurranseevne (Europakommisjonen, 1994) og oppfølgingen av denne. I den seneste oppfølgingen gjennom Amsterdam-traktaten settes det kvantifiserbare mål for hva hvert land i EU skal oppnå på sysselsettings- og arbeidsmarkedsområdet. Dette vil kunne sette ytterligere fokus på arbeidsmarkedspolitikken og den offentlige arbeidsformidlingens rolle i tiden fremover.

En indikator på den aktive arbeidsmarkedspolitikken og de offentlige arbeidsformidlingenes økte betydning gjennom 1990-årene, er den generelle økningen i utgiftene til disse formålene, jf. tabell 8.1. Fra 1990 til 1996 var det en generell vekst i de samlete utgifter til aktiv arbeidsmarkedspolitikk. Når det gjelder den del av utgiftene som går til den offentlige arbeidsformidlingens administrasjon og formidlingsaktivitet, var det kun Spania som hadde en relativ reduksjon i disse utgiftene.

I enkelte land har det vært uttrykt frykt for at deregulering av arbeidsformidlingen og adgang for private aktører på markedet, over tid skulle føre til en svekkelse av den offentlige arbeidsformidlingen og gradvis reduksjon i de offentlige utgifter. Tabell 8.1 gir ikke støtte til dette. Over perioden 1990 til 1996 har monopollandene samlet hatt en ubetydelig økning i utgiftene til den offentlige arbeidsformidlingen, mens de landene som har åpnet for private aktører har hatt en relativt sett sterkere vekst i utgiftene til den offentlige arbeidsformidlingen (også hvis man ser bort fra Australia og Irland, hvor det er brudd i tidsserien fra 1990 til 1996). Dette kan ikke tilskrives forskjeller i ledighetsutvikling, ettersom de to gruppene av land har hatt om lag den samme relative økningen i ledighetsnivå. I 1996 var den gjennomsnittlige ledighetsraten i monopollandene på 9,8 prosent, og utgiftene til den offentlige arbeidsformidlingen var på 0,11 prosent av BNP. Til sammenlikning var den gjennomsnittlige ledigheten i delsystemlandene på 8,1 prosent, og utgiftene til den offentlige arbeidsformidlingen var på 0,18 prosent av BNP.

Tabell 8.1: Arbeidsledighet i prosent av arbeidsstyrken. Utgifter til aktiv arbeidsmarkedspolitikk og offentlig arbeidsformidling i 21 OECD land, i prosent av BNP.

	Arbeidsledighet (OECD-standardisert)		Utgifter til aktiv arbeidsmarkedspolitik k		Utgifter til den offentlige arbeidsformidlingen - til formidling og administrasjon	
	1990	1996	1990[1]	1996[1]	1990[1]	1996[1]
Monopol-land						
Belgia[2]	6,7	9,8	1,07	1,41	0,18	0,22
Frankrike	9,0	12,4	0,80	1,30	0,13	0,15
Hellas[2,3]	7,0	10,3	0,50	0,32	0,08	0,13
Italia[2]	9,1	12,0	0,65	0,93	0,08	0,08
Japan	2,1	3,4	0.17	0,13	0,02	0,03
Luxemburg	1,7	3,3	0,36	0,27	0,03	0,03
Norge	5,3	4,9	1,01	1,20	0,14	0,17
Spania	16,2	22,1	0,75	0,67	0,13	0,09
Uveiet gj.snitt	7,1	9,8	0,73	0,78	0,10	0,11
Delsystem-land						
Australia[4]	7,0	8,6	0,25	0,84	0,08	0,24
Danmark	7,7	6,9	1,26	2,26	0,09	0,12
Finland	3,2	15,3	0,98	1,73	0,11	0,16

Tabell 8.1: Arbeidsledighet i prosent av arbeidsstyrken. Utgifter til aktiv arbeidsmarkedspolitikk og offentlig arbeidsformidling i 21 OECD land, i prosent av BNP.

	Arbeidsledighet (OECD-standardisert)		Utgifter til aktiv arbeidsmarkedspolitik k		Utgifter til den offentlige arbeidsformidlingen - til formidling og administrasjon	
	1990	1996	1990[1]	1996[1]	1990[1]	1996[1]
Irland[4]	13,4	11,6	1,49	1,75	0,13	0,25
Nederland	6,2	6,3	1,07	1,37	0,10	0,36
New Zealand	7,8	6,1	0,85	0,71	0,12	0,13
Portugal	4,6	7,3	0,52	1,04	0,11	0,11
Storbritannia	7,1	8,2	0,67	0,46	0,14	0,20
Sveits[3]	0,5	4,7	0,22	0,56	0,06	0,11
Sverige	1,8	10,0	1,54	2,25	0,21	0,25
Tyskland	4,8	8,9	1,02	1,43	0,22	0,24
USA	5,6	5,4	0,24	0,19	0,06	0,07
Østerrike[3]	4,7	6,3	0,31	0,38	0,11	0,14
Uveiet gj.snitt	5,7	8,1	0,80	1,15	0,12	0,18
Uveiet gj.snitt	6,3	8,8	0,78	1,01	0,11	0,16

1) For de landene hvor budsjettåret ikke følger kalenderåret, refererer 1990 til budsjettåret 1989-1990 og 1996 til budsjettåret 1995-1996.
2) Siste tilgjengelige år for utgifter til aktiv arbeidsmarkedspolitikk og den offentlige arbeidsformidlingen er 1995 for Belgia og Hellas, og 1992 for Italia.
3) Nasjonale tall (egne definisjoner) for arbeidsledigheten i Hellas, Sveits og Østerrike
4) Brudd i tidsserien fra 1990 til 1996.

Kilde: Arbeidsledighet: OECD Ecomomic Outlook nr. 62. Utgifter: OECD Employment Outlook (diverse årganger).

Den offentlige arbeidsformidlingen er tillagt ulike funksjoner i forskjellige land. Sammenlikning av utgiftsandeler bør ta hensyn til de forskjellige oppgavene som arbeidsmarkedsetatene er tillagt. I enkelte land har den offentlige arbeidsformidlingen et integrert ansvar for både administrasjon av dagpenger, arbeidsmarkedstiltak og formidling (f.eks. i Italia, Japan, Spania, Tyskland og Østerrike). I andre land kan hele eller deler av dagpengeadministrasjonen være lagt ut til andre organer, mens den offentlige arbeidsformidlingen har ansvar for arbeidsmarkedstiltak og formidling (f.eks. i Danmark, Finland, Irland, Nederland, Portugal, Sveits og Sverige), mens den offentlige arbeidsformidlingen i Storbritannia har ansvar for dagpenger og formidling, men ikke for administrasjonen av arbeidsmarkedstiltakene. I Norge har arbeidsmarkedsetaten et integrert og heldekkende ansvar for dagpenger, formidling, arbeidsmarkedstiltak og yrkesrettet attføring.

Markedsandeler for den offentlige arbeidsformidlingen

Anslag for markedsandeler kan brukes til å illustrere aktørenes betydningen på markedet. Det foreligger en rekke alternative anslag på den offentlige arbeidsformidlingens markedsandeler, og i dette avsnittet vil utvalget presentere de anslagene

som er samlet inn og publisert av OECD i forbindelse med gjennomgangen av den offentlige arbeidsformidlingen i en rekke av medlemslandene. Tabell 8.2 viser fem forskjellige mål for den offentlige arbeidsformidlingens markedsandel. Disse fem markedsandelene kan deles inn i to grupper.

Den første gruppen av markedsandeler i tabell 8.2 viser omfanget av registrerte stillinger i den offentlige arbeidsformidlingen, som en andel av henholdsvis lønnstakere (første kolonne) og ansettelser (andre kolonne). Den offentlige arbeidsformidlingen i Norge har den klart høyeste markedsandelen etter disse målene. Dette skyldes at alle offentlig utlyste stillinger i Norge blir registrert av arbeidsmarkedsetaten gjennom den såkalte «klippetjenesten», jf. *"Arbeidsformidling i regi av arbeidsmarkedsetaten og arbeidsformidling etter dispensasjon"* i avsnitt 4.2. Norge og Danmark, i en noe mindre skala, er de eneste landene som har en slik tjeneste. I de andre landene er det stort sett bare de ledige stillingene som rapporteres direkte fra arbeidsgiver til den offentlige arbeidsformidlingen som inngår i disse markedsandelene. Selv om det i enkelte land formelt sett fortsatt kan være lovbestemt plikt for arbeidsgiver til å melde inn ledige stillinger til den offentlige arbeidsformidlingen, er det ingen land som håndhever et slikt påbud strengt. Derfor er det i alle land en stor andel jobber som ikke er registrert i den offentlige arbeidsformidlingen.

I Japan, Sverige og Tyskland har den offentlige arbeidsformidlingen en sentral posisjon i stillingsmarkedet, og forholdet mellom antall registrerte stillinger og antall ansettelser i løpet av ett år er omtrent på 50 prosent. Sveits, Irland og Portugal skiller seg ut som land hvor en relativt liten andel stillinger er registrert i den offentlige arbeidsformidlingen.

Den andre gruppen av markedsandeler i tabell 8.2 viser omfanget av formidlinger som skjer gjennom den offentlige arbeidsformidlingen, som en andel av henholdsvis antall registrerte stillinger (tredje kolonne), lønnstakere (fjerde kolonne) og ansettelser (femte kolonne). Når det gjelder forholdet mellom antall formidlinger gjennom den offentlige arbeidsformidlingen og antall registrerte ledige stillinger, må denne tolkes i sammenheng med omfanget av registrerte ledige stillinger. Fordi Norge har et stort omfang av registrerte ledige stillinger, blir markedsandelen målt på denne måten meget lav. Det er derfor bedre å fokusere på de to siste markedsandelene. Etter disse målene kan det synes som om den offentlige arbeidsformidlingen har en relativt stor del av formidlingsmarkedet i Italia, Storbritannia og spesielt i Tyskland. De laveste formidlingsandelene har de offentlige arbeidsformidlingene i Hellas, Irland og Sveits. I Norge har den offentlige arbeidsformidlingen en markedsandel som ligger noe over gjennomsnittet. Det synes ikke å være noen systematiske forskjeller i markedsandel mellom monopollandene og delsystemlandene.

Den relativt lave formidlingsandelen blant de offentlige arbeidsformidlingene må blant annet sees i lys av at de i mange land hovedsakelig retter sin virksomhet mot arbeidsledige og svake grupper på arbeidsmarkedet. I enkelte land, både med og uten offentlig monopol, har den offentlige arbeidsformidling et rykte blant arbeidsgivere for å tilby arbeidssøkere med svake kvalifikasjoner.

De tall som er presentert i tabell 8.2 er såkalte prosess-genererte data. Det vil si at de er generert fra de offentlige arbeidsformidlingenes egne administrative registre. Det kan være store forskjeller i grunnlaget for og definisjonen av disse tallene fra det ene landet til det andre. Det er derfor grunn til å tolke de nasjonale forskjellene med forsiktighet. Disse data har imidlertid to fellestrekk: For det første er de stort sett laget ut fra et administrativt behov, og ikke for et analyseformål. For det andre er det et gjennomgående trekk at den offentlige arbeidsformidlingen har høyere markedsandeler i sine egne data enn det som fremkommer når man spør arbeidstakere eller arbeidsgivere (jf. også *"Arbeidsformidling i regi av arbeids-*

markedsetaten og arbeidsformidling etter dispensasjon" i avsnitt 4.2). Forskere i Storbritannia, Nederland, Belgia og Tyskland har uavhengig av hverandre kommet frem til at markedsandeler beregnet ut fra prosess-genererte data har omtrent dobbelt så høy markedsandel som det som fremkommer ved undersøkelser blant arbeidsgivere (Denys, 1998). Dette skyldes nok både en tendens til systematisk overestimering av den offentlige arbeidsformidlingens markedsandel hos den offentlige arbeidsformidlingen, og en systematisk underestimering av den offentlige arbeidsformidlingens markedsandel hos arbeidsgiverne. I det neste avsnittet vil vi gi noen alternative anslag på markedsandeler for den offentlige og de private arbeidsformidlingene.

Tabell 8.2: Stillingsregistrering og formidlinger for den offentlige arbeidsformidlingen i 16 OECD-land. 1994. Prosent

	Reg. stillinger/ lønnstakere	Reg. stillinger/ ansettelser[2]	Formidlinger/reg. stillinger	Formidlinger/ lønnstakere	Formidlinger/ ansettelser[2]
Monopol-land					
Belgia	5	39	68	4	-
Hellas	-	-	-	0	1
Italia[1]	-	-	-	8	30
Japan	10	51	26	3	14
Norge	15	76	24	4	18
Spania	6	23	93	6	22
Uveiet gj.snitt	9,0	47,3	52,8	4,2	17,0
Delsystem-land					
Danmark[1]	7	19	53	4	10
Finland	8	32	52	4	17
Irland	3	11	31	1	3
Nederland	5	23	64	3	14
Portugal	2	12	60	1	7
Storbritannia	12	39	76	9	29
Sveits	2	9	49	1	4
Sverige	10	50	-	-	-
Tyskland	10	51	75	7	38
Østerrike	8	37	-	-	-
Uveiet gj.snitt	6,7	28,3	57,5	3,8	15,3
Uveiet gj.snitt	7,4	33,7	55,9	3,9	15,9

– Data ikke tilgjengelig

1) Data refererer til 1990 for Italia og til 1993 for Danmark.
2) Årlige antall ansettelser er beregnet av OECD (jf. OECD, 1996c). Data refererer til 1995 for Belgia.

For øvrige merknader og referanser, se kildene.

Kilde: OECD (1996c, 1997a, 1998b)

Markedsandeler for offentlige og private arbeidsformidlinger

Det finnes få undersøkelser som gir gode internasjonale sammenlikninger av både den offentlige og de private arbeidsformidlingenes markedsandel, fordi det er gjennomført få identiske undersøkelser i flere land. Utvalget vil derfor måtte basere seg på noen få datasett for et mindre utvalg av land. Det foreligger flere enkeltundersøkelser fra en rekke land som viser at de fleste rekrutteringer skjer gjennom uformelle kanaler, f.eks. gjennom venner og bekjente eller gjennom direkte henvendelser mellom arbeidsgiver og arbeidssøker (Europakommisjonen, 1996). Flere undersøkelser viser at markedsandelen for private arbeidsformidlinger i de fleste landene ligger i området 0,5 - 5 prosent (Aarnes og Berg, 1998). Tabell 8.3 viser andelen ledige stillinger som er registrert hos henholdsvis offentlige og private arbeidsformidlinger i et utvalg EU-land. Tabell 8.4 viser markedsandelen for henholdsvis offentlig og private arbeidsformidlinger basert på undersøkelser fra arbeidsgivere.

I de fleste landene er den offentlige arbeidsformidlingen en viktigere aktør enn de private arbeidsformidlingene. Interessante unntak er Irland, hvor de private arbeidsformidlingene har en høyere markedsandel i stillingsmarkedet enn den offentlige, og Belgia og Nederland hvor de private arbeidsformidlingene og den offentlige arbeidsformidlingen ifølge arbeidsgiverne har om lag like stor markedsandel.

Den høye markedsandelen for private arbeidsformidlinger i Irland må ses i sammenheng med en svært lav markedsandel for den offentlige arbeidsformidlingen. Irland har alltid hatt et pragmatisk forhold til private arbeidsformidlinger, og de private aktørene har etterhvert utviklet et bredt spekter av tjenester. I Irland samarbeider den offentlige og de private arbeidsformidlingene til en viss grad, og det forekommer blant annet at private arbeidsformidlinger annonserer ledige stillinger på de offentlige arbeidskontorene (OECD, 1998b).

I Belgia og Nederland kan de private aktørenes høye markedsandel hovedsakelig tilskrives vikarbyråenes betydning i arbeidsmarkedet for korttidsarbeidskraft. I disse to landene besettes en relativt stor del av nye stillinger gjennom vikarbyråer, og dette skyldes i stor grad at arbeidsgivere leier inn vikarer som del av en bevisst rekrutteringsstrategi, ifølge Koning (1998) og Denys (1998). Innleieforholdet brukes av arbeidsgivere i disse landene som en uforpliktende prøveperiode, og de vikarene som gjør det bra kan få tilbud om fast jobb i innleiebedriften. Dette kan betraktes som en tilpasning fra bedriftenes side til et relativt strengt regelverk med hensyn til jobbeskyttelse og oppsigelsesregler, jf. tabell 8.5. I Belgia er vikarbyråenes aktivitet også en tilpasning til det generelle forbudet mot private kommersielle arbeidsformidlinger som i utgangspunktet gjelder i Belgia (Blanpain, 1998). I neste avsnitt skal vi beskrive vikarbyråenes rammebetingelser og tilpasninger nærmere.

Tabell 8.3: Ledige stillinger gjennom den offentlige og de private arbeidsformidlinger. I prosent av alle ledige stillinger.

	Offentlig arbeidsformidling	Private arbeidsformidlinger
Finland	23	5
Irland	5	8
Storbritannia	33	5
Tyskland	38	4
Østerrike	43	6

Kilde: EU-kommisjonen (1996)

Tabell 8.4: Markedsandel for offentlig og privat arbeidsformidling i et utvalg land, basert på undersøkelse blant arbeidsgivere. 1995

	Offentlig arbeidsformidling	Private arbeidsformidlinger
Belgia	10	10
Nederland	13	11
Sverige	13	0,4
Storbritannia[1]	12	5
Tyskland	12	1

1) Tallene refererer til 1992 for Storbritannia

Kilde: Koning (1998)

8.3 RAMMEBETINGELSER OG TILPASNINGER FOR LEIE AV ARBEIDSKRAFT I ANDRE LAND

8.3.1 Utleie og innleie av arbeidskraft i vikarbyråer mv.

Landenes regelverk for innleie og utleie gjennom vikarbyråer varierer. Stort sett har land med et liberalt regime for arbeidsformidling det samme når det gjelder utleie, men det finnes unntak fra denne hovedregelen. Også når det gjelder regelverket for leie av arbeidskraft gjennom vikarbyråer, har det skjedd en oppmyking i mange land de siste årene. Bakgrunnen for en slik liberalisering har vært bedriftenes behov for midlertidig arbeidskraft og et ønske om å organisere markedet for korttidsarbeidskraft på en mer effektiv måte. I tillegg har det i praksis forekommet utleie og innleie av arbeidskraft også i de landene hvor dette i utgangspunktet ikke har vært tillatt, og mange land har ment at slike forhold lettere kunne reguleres dersom de ble tillatt under ordnede forhold.

I dette avsnittet vil vi gi en oversikt over regelverket for utleie gjennom vikarbyråer. Innleie er et alternativ til midlertidig ansettelse, og regelverket for arbeidsutleie henger i mange land sammen med regelverket for midlertidig ansettelse og job-

beskyttelsesregler generelt. Utvalget vil derfor gi en kort beskrivelse også av disse reglene i dette avsnittet.

Utleie av arbeidskraft kan også skje mellom ordinære bedrifter, dvs. mellom bedrifter som ikke har utleie som formål med virksomheten. Arbeidstakerne er da i utgangspunktet ansatt for å dekke bedriftens eget behov for arbeidskraft. Formålet med arbeidsleie er i dette tilfellet å avhjelpe produksjonssvingninger. Denne typen utleie forekommer i de fleste land, men ikke i stort antall. I de aller fleste landene vil slik utleie bli regulert på samme måte som utleie fra vikarbyråene, jf. Aarnes og Berg (1998).

Forskjellige regimer for vikarutleie

I noen land har lovgivningen som utgangspunkt at utleie av arbeidskraft generelt er forbudt, mens det i andre land i utgangspunktet er tillatt, med eller uten begrensninger. *""* i Figur 8.2 illustrerer lovgivningen vedrørende utleie av arbeidskraft for et utvalg land etter en slik inndeling. Denne oversikten gjelder situasjonen i 1995. Regelverket på dette området er under stadig endring, og det er vanskelig å gi et korrekt og oppdatert bilde for mange land på et gitt tidspunkt. Vi har derfor basert oss på noen komparative sammenlikninger som nylig er foretatt. Oversikten er delvis basert på den samme undersøkelsen som ble referert i forrige avsnitt (Walwei, 1996a), og delvis basert på tre undersøkelse foretatt i EU (Europakommisjonen, 1996; IDS, 1997 og Koning mfl., 1998), supplert med informasjon fra enkeltland.

Ifølge *""* i figur 8.2 hadde 5 av 18 land i utgangspunktet innført et forbud mot utleie av arbeidskraft i 1995. Det er imidlertid naturlig å dele disse 5 landene inn i to grupper, ettersom det er stor forskjell på et regime med generelt forbud og et regime hvor det i utgangspunktet er forbud, men innført unntak for relativt mange og store yrkesgrupper.

Utleie av arbeidskraft gjennom vikarbyråer var generelt ikke tillatt i Hellas, Italia og Tyrkia. Disse landene hadde også et offentlig formidlingsmonopol, jf. forrige avsnitt. Disse landene hadde altså valgt å regulere arbeidsmarkedet relativt strengt ved at lovverket generelt ikke tillot private kommersielle aktører innen arbeidsformidling og arbeidsutleie.

I utgangspunktet var vikarutleie forbudt også i Japan og Norge, men relativt store grupper av arbeidstakere var unntatt fra dette forbudet. De yrkene som var unntatt fra forbudet var eksplisitt listet opp i regelverket. I Japan gjaldt dette i utgangspunktet 16 spesifiserte yrkesgrupper, men listen ble utvidet til 26 yrkesgrupper i 1996 (Hanami, 1998). Regelverket i Norge er nærmere beskrevet i *"Regelverket for utleie av arbeidskraft"* i avsnitt 5.1.

I de resterende 13 av 18 landene var det generelt tillatt med vikarutleie, men i 8 av disse landene var det satt såpass klare begrensninger i regelverket at det kan være naturlig å skille disse ut som en egen gruppe (Belgia, Frankrike, Irland, Nederland, Portugal, Spania, Frankrike og Østerrike). I denne gruppen varierer begrensningene i stor grad mellom landene, og summen av begrensninger kan medføre at det ikke er opplagt om enkelte land i denne gruppen har et mer liberalt regelverk for vikarutleie enn Japan eller Norge. Disse begrensningene kan gå på spesielle krav til kontrakten mellom vikarbyrå og innleiebedrift, f.eks. i form av maksimalperiode for hvert enkelt innleieforhold eller begrensninger i hvilke type jobber det kan leies inn vikarer til. Det finnes også spesielle krav til ansettelseskontrakten mellom vikarbyrå og den ansatte vikaren eller unntak fra den generelle utleieadgangen for visse yrkesgrupper. I alle disse landene, med unntak av i Frankrike, måtte vikarbyråer ha lisens for å kunne drive. I Frankrike var det innført spesielle melde- og rapporteringskrav for vikarbyråene.

I Belgia, Tyskland, Nederland og Portugal var det restriksjoner på hvor lenge en vikar kunne være utleid. Som regel hadde disse landene en maksimalperiode på 6 måneder, med mulighet for forlengelse (i for eksempel ytterligere 6 måneder). I Spania og Frankrike skal leieforholdet være midlertidig, og det er kun tillatt å leie inn vikarer når arbeidsoppgavene er definert som midlertidige og tilfredsstiller lovens krav til bruk av midlertidige ansettelser (IDS, 1997).

I Tyskland og Østerrike måtte vikarbyråene i utgangspunktet gi vikarene fast ansettelse, og vikarene skulle også ha lønn i de periodene hvor vikarbyrået ikke hadde oppdrag for dem.

I Tyskland og Nederland var utleie generelt tillatt innenfor de fleste yrkesgrupper, men forbudt i bygg- og anleggsbransjen.

I de resterende fem land (Danmark, Finland, Storbritannia, Sverige og USA) var det få substansielle begrensninger for vikarbyråenes virksomhet, utover det som gjaldt for arbeids- og næringslivet generelt. I disse landene var det heller ikke innført noen lisens- eller godkjenningsordninger for vikarbyråene. I enkelte av disse landene kan det eksistere spesielle reguleringer for visse yrkesgrupper, men dette er unntak fra normalregelen om generell adgang til utleie gjennom vikarbyrå. I Storbritannia gjelder det for eksempel spesielle regler for vikarutleie av sykepleiere og jordmødre.

Selv om det gjennomgående er få spesielle lovrestriksjoner i enkelte av landene, kan det være andre forhold som begrenser vikarbyråenes aktivitet. To slike forhold kan være kollektivavtaler og selvregulerende mekanismer. I enkelte land har fagforeningene aktivt prøvd å bedre vikarenes betingelser gjennom kollektivavtaler. Slike avtaler finnes for eksempel i Belgia, Nederland, Danmark, Finland og Sverige (Koning mfl., 1998). I Sverige er noen av disse avtalene meget omfattende, og de betyr i praksis at vikarbyråenes aktivitet kan være mer regulert i Sverige enn i land med strengere lovbegrensning, jf. *"Reformer i andre land"* i avsnitt 8.4.

Også selvregulering internt i vikarbyråbransjen kan fungere som et alternativ til lovreguleringer. I Danmark har for eksempel vikarbyråforeningen bestemt at det ikke skal tas betalt fra arbeidssøkere og at vikarer skal arbeide under gjeldende tariffbestemte arbeidsbetingelser. I Storbritannia har en erfart økt selvjustis internt i bransjen etter at lisenssystemet ble opphevet i 1995, jf. *"Reformer i andre land"* i avsnitt 8.4.

Liberaliseringer

Flere land har liberalisert regelverket for utleie av arbeidskraft i løpet av 1990-årene. Her skal vi kort nevne enkelte endringer. I tillegg til de som er nevnt under, ble det gjennomført store reformer i regelverket for arbeidsutleie i Danmark (1990), Nederland (1991), Sverige (1992 og 1993) og Finland (1994), samt at Storbritannia som nevnt opphevet lisenssystemet i 1995. Disse reformene er nærmere omtalt i *"Reformer i andre land"* i avsnitt 8.4.

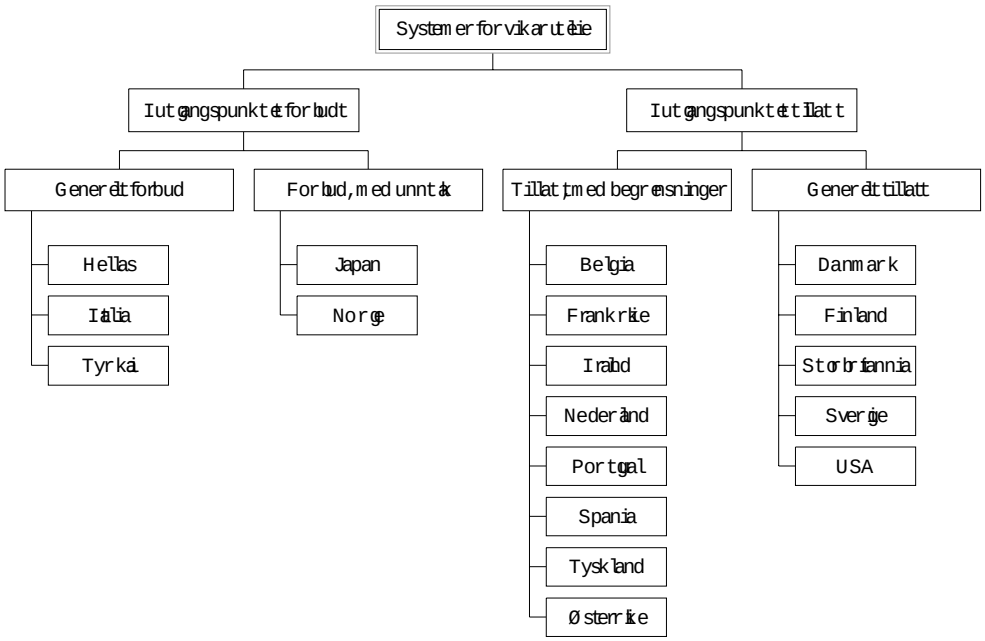
Spania tillot vikarutleie i 1994. Inntil da hadde Spania et meget restriktivt regime, hvor både vikarutleie og privat arbeidsformidling var forbudt. Etter liberaliseringen ble ikke-kommersiell privat arbeidsformidling tillatt, og vikarutleie ble generelt tillatt innenfor alle sektorer og for alle yrkes- og arbeidstakergrupper. Liberaliseringen av vikarutleie betydde i praksis at aktivitet som allerede ble utført ble legalisert (Lopez og Rodriguez, 1998). I Spania ble det innført en lisensordning, og vikarbyråene må oppfylle en rekke særkrav for å få lisens. Utleie av arbeidskraft utenfor byråene er fremdeles forbudt.

Også i Tyskland har det blitt innført enkelte endringer i regelverket for vikarutleie. Maksimalperioden for kontraktsforholdet mellom vikarbyrå og innleiebedrift

har gradvis blitt utvidet, i 1994 fra 3 til 6 måneder, og i 1997 fra 6 til 12 måneder. Videre fikk vikarbyråene i 1997 adgang til å ansette vikarene midlertidig, men kun en gang, jf. *"Reformer i andre land"* i avsnitt 8.4.

Italia har tillatt vikarbyråer under regulerte begrensinger fra 1997 (Biagi, 1998), og det er derfor ikke lenger riktig å si at Italia har et generelt forbud mot vikarutleie slik det fremgår av oversikten fra 1995 i figur 8.2. I Italia er det nå lov å leie vikarer i tre tilfeller: Der det er spesifisert i overenskomst, ved midlertidig behov, og til erstatning ved fravær. Loven fra 1960 som forbyr utleie av arbeidskraft gjelder for øvrig ennå: All annen arbeidskraftutleie enn det som er autorisert av myndighetene er forbudt.

Nederland opphevet lisensordningen for vikarbyråer i 1998, og fjernet også en del av reguleringene på dette feltet. Forbudet mot utleie av vikarer innen bygg og anlegg ble blant annet opphevet, og Nederland nærmer seg et regime hvor vikarutleie generelt er tillatt og det ikke er noen spesielle krav til vikarbyråbransjen, ifølge Jacobs (1998).



Figur 8.2 Systemer for vikarutleie i 17 europeiske land og USA. 1995

Kilde: Walwei (1996a), Europakommisjonen (1996), IDS (1997) samt supplerende informasjon fra enkeltland.

Regelverk for midlertidige ansettelser og jobbeskyttelse generelt

Regelverk for arbeidsutleie er bare en av flere former for reguleringer som blant annet er innført i den hensikt å gi arbeidstakere en generell jobbeskyttelse. De mest sentrale jobbeskyttelsesregler er knyttet til ansettelses- og oppsigelsesregler, herunder regulering av midlertidig ansettelser.

Regelverket for utleie av arbeidskraft henger sammen med og bør vurderes i sammenheng med de generelle jobbeskyttelsesreglene. Sammenhengen mellom de forskjellige jobbeskyttelsesreglene kan for eksempel påvirke arbeidsgivers adferd i bestemte retninger. I et land med strenge ansettelses- og oppsigelsesregler eller med

restriktive regler for midlertidige ansettelser men med liberale regler for vikarutleie, kan arbeidsgiver i større grad velge å bruke innleie av vikarer som alternativ til ordinære ansettelser. I slike tilfeller kan for eksempel innleie brukes som en omgåelse av prøvetiden, ved å tilby vikarer fast ansettelse dersom denne skulle vise seg å være den rette. I fravær av ansettelses- og oppsigelsesregler vil en del av hensikten med korttidskontrakter falle bort, og i slike land kan omfanget av midlertidige ansettelser og vikarutleie bli relativt moderat.

På grunn et stort mangfold i regelverket på dette området i de forskjellige landene, må utvalget innenfor den begrensede tiden det har hatt til rådighet, basere seg på summariske beskrivelser av jobbeskyttelsesregler i forskjellige land. En rekke forskere har gjort forsøk på å sammenlikne jobbeskyttelsesregler mellom land, og å lage internasjonale rangeringer av restriksjoner på dette området. I forbindelse med OECD Jobs Study, er det foretatt en sammenfatning av dette arbeidet. Tabell 8.5 viser OECDs rangering av restriksjoner vedrørende midlertidig ansettelse og jobbeskyttelse generelt, basert på fire andre internasjonale studier fra slutten av 1980-årene og første halvdel av 1990-årene. Noen av disse undersøkelsene begynner å bli gamle, men rangeringen viser allikevel OECDs beste rangering av landenes regelverk i midten av 1990-årene. Det er imidlertid grunn til å minne om at på grunn av kompleksiteten i regelverket vil summariske beskrivelser av den typen som er presentert i tabell 8.5 nødvendigvis kunne bli noe tilfeldig.

De anglosaksiske landene har tradisjonelt hatt liberale ordninger på arbeidsmarkedet, også når det gjelder jobbeskyttelse. Blant de europeiske landene er det særlig Danmark, Storbritannia og Sveits som har liberale jobbeskyttelsesregler generelt. Disse landene er også blant de som har minst restriksjoner på adgangen til å ansette midlertidig. Italia, Spania, Portugal og Hellas har de mest restriktive ordningene, mens de andre europeiske landene, Norge inkludert, inntar en mellomposisjon i beskyttelsen av arbeidstakerne. Når det gjelder restriksjoner til å ansette midlertidig, rangeres Norge noe over gjennomsnittet i Europa. I tillegg har Norge strammet inn regelverket for midlertidig ansettelse gjennom arbeidsmiljølovens § 58A, som ble innført i 1995, det vil si etter at OECDs rangering er foretatt. Det betyr i prinsippet at regelverket for midlertidig ansettelser i Norge er blant de mer restriktive i Europa, og OECD har da også anbefalt Norge flere ganger å myke opp disse bestemmelsene igjen (jf. OECD, 1998b).

Det kan også være grunn til å peke på at rangeringen av landenes regelverk ikke vil være fullt ut dekkende for den beskyttelse eller de restriksjoner som aktørene faktisk møter. For det første vil praktiseringen av regelverket være vel så viktig som lovens bokstav, jf. for eksempel det som tidligere er påpekt vedrørende forskjellen mellom regelverk og faktisk adferd når det gjelder formidlingsmonopolet i Hellas, Italia og Spania eller forbudet mot vikarutleie i Spania før 1994. I tillegg vil mange rettigheter kunne være forhandlet frem gjennom kollektivavtaler, og dette vil ikke komme frem i sammenlikninger av lovverket. Derfor gir ikke rangeringen av landenes lovverk vedrørende midlertidige ansettelser og jobbeskyttelse nødvendigvis en riktig plassering av faktiske rettigheter på dette området. Utvalget kjenner ikke til internasjonale sammenlikninger hvor slike forhold er godt reflektert.

Tabell 8.5: Rangering av restriksjoner i regelverket for midlertidig ansettelse og jobbeskyttelse generelt (fra færrest restriksjoner og oppover)

Land	Midlertidig ansettelse	Jobbeskyttelse generelt
Europeiske land		

Tabell 8.5: Rangering av restriksjoner i regelverket for midlertidig ansettelse og jobbeskyttelse generelt (fra færrest restriksjoner og oppover)

Land	Midlertidig ansettelse	Jobbeskyttelse generelt
Belgia	16	17
Danmark	1	5
Finland	11	10
Frankrike	13	14
Hellas	10	18
Irland	1	12
Italia	14	21
Nederland	7	9
Norge	11	11
Portugal	9	19
Spania	7	20
Storbritannia	1	7
Sveits	1	6
Sverige	6	13
Tyskland	14	15
Østerrike	5	16
Ikke-europeiske land		
Australia	-	4
Canada	-	3
Japan	-	8
New Zealand	-	2
USA	-	1

– Ikke rangert

Kilde: OECD (1994)

8.3.2 Omfang av vikarutleie i andre land

Det finnes forskjellige former for midlertidige ansatte og vikarer i alle land. Men det kan være store forskjeller både i hvilken form dette har og hvor stort omfanget er. I dette avsnittet vil utvalget gi en kort beskrivelse av omfanget av vikarbyråbransjen samt innslaget av midlertidige ansettelser i en del land.

Vikarbyråene

Vikarbyråene er de viktigste aktørene i det private markedet for arbeidsutleie og arbeidsformidling sett under ett (målt både etter markedsandel og omsetning), og de er også den største konkurrenten til den offentlige arbeidsformidlingen. I en rekke land driver de store vikarbyråene både vikarutleie og arbeidsformidling i tillegg til at de tilbyr en rekke tilgrensende tjenester, som for eksempel personalplanlegging,

rekrutteringsbistand, personal-leasing mv. Men fortsatt er vikarutleie kjerneaktiviteten til disse firmaene.

Tabell 8.6 viser antall vikarbyråer i et utvalg OECD land i 1996, ifølge tall fra den internasjonale vikarbyråforeningen CIETT. Denne bransjen består av noen store internasjonale vikarbyråer, og en rekke mindre og gjerne lokale firmaer. De store vikarbyråene dominerer bransjen kvantitativt, mens de små bedriftene ofte har spesialisert seg innenfor segmenter i arbeidsmarkedet.

Flest vikarbyråer finnes naturlig nok i USA, med 6.000 vikarbyråer. USA utgjør på mange måter et interessant eksempel, ettersom de første vikarbyråene etablerte seg i her i 1920-årene. Disse virksomhetene drev innen industri- og kontorsektoren. I USA møter vikarbyråene et minimum av lovmessige restriksjoner, og utviklingen i USA betraktes av flere observatører som et tegn på den kommende utvikling i mange andre land (ILO, 1994). Veksten blant vikarbyråer har vært meget sterk i USA. I 1970 var den samlete omsetningen innen bransjen på 0,66 milliarder dollar. I 1992 hadde omsetningen økt tretti ganger, til om lag 20 milliarder dollar, tilsvarende en åttedobling målt i realverdi over 22 år. Fra 1992 til 1995 hadde omsetningen vokst til over 40 milliarder dollar, tilsvarende en realvekst på om lag 100 prosent over tre år.

Storbritannia har relativt sett flere vikarbyråer enn USA, når en tar økonomiens størrelse i betraktning. Dette skyldes at det er flere mindre vikarbyråer i Storbritannia. Gjennomsnittlig omsetning blant vikarbyråene var i 1995 på 7,3 millioner dollar i USA og 3,3 millioner dollar i Storbritannia, ifølge tall fra CIETT. Til sammenlikning var gjennomsnittlig omsetning blant de 68 vikarbyråene i Norge på 3,7 millioner dollar, ifølge CIETT.

Mange av vikarbyråene tilbyr en rekke tjenester ved siden av ordinær vikarutleie, jf. også omtalen i *"Omfang og utvikling av utleie av arbeidskraft"* i avsnitt 6.2. I tillegg finnes det flere firma som tilbyr tjenester som ligger nært opp til de tjenestene som de ordinære vikarbyråene tilbyr, men disse firmaene kaller seg ikke vikarbyråer. Den viktigste typen i USA er de såkalte personal-leasing selskapene. Disse selskapene overtar personal- og arbeidsgiveransvaret for deler av en bedrifts personale, og leaser de ut igjen til det samme firmaet. Hovedskillet i forhold til vikarbyrå er at personal-leasing selskapene ikke har vært inne i rekrutteringsfasen av sine egne ansatte, og at leasingforholdet er av mer permanent varighet. For øvrig er virksomheten å betrakte som utleie av arbeidskraft. I USA er dette den raskest voksende bransjen innen det som generelt kan karakteriseres som personalbransjen (utleie, personal-leasing, formidling, rekrutteringsbistand, head-hunting, mv.). Det finnes foreløpig svært få personal-leasing selskaper i Europa og i mange land er de forbudt (Koning mfl., 1998).

Tabell 8.6: Omfang av vikarbyråer og vikarer i 17 OECD land i 1995. Antall og prosent. Midlertidige ansatte i 1994. Prosent

	Antall		Prosent av sysselsatte	
	Vikarbyråer	Vikarer (1.000)	Vikarer	Midlertidig ansatte[1]
Australia	-	145	1.8	23.5
Belgia	91	44	1.2	5.1
Danmark	100	2	0.1	12.0
Frankrike	850	350	1.6	11.0
Irland	260	-	-	9.4

Tabell 8.6: Omfang av vikarbyråer og vikarer i 17 OECD land i 1995. Antall og prosent. Midlertidige ansatte i 1994. Prosent

	Antall		Prosent av sysselsatte	
	Vikarbyråer	Vikarer (1.000)	Vikarer	Midlertidig ansatte[1]
Japan	-	320	0.5	10.4
Luxemburg	31	2	1.3	2.9
Nederland	575	225	3.7	10.9
Norge	68	12	0.6	12.1
Portugal	210	-	-	9.4
Spania	-	60	0.5	33.7
Sverige	-	7	0.2	13.5
Sveits	763	95	2.5	-
Storbritannia	5000	880	3.4	6.5
Tyskland	2601	177	0.5	10.3
USA	6000	2310	1.8	2.2
Østerrike	593	15	0.4	-

1) Tallene refererer til 2. kvartal 1995 for Norge og februar 1995 for USA.

Kilde: Antall vikarbyråer og vikarer: CIETT (Den internasjonale vikarbyråforeningen). Sysselsatte: OECD Employment Outlook 1997. Midlertidig ansatte: OECD Employment Outlook 1996 og SSBs arbeidskraftsundersøkelse for Norge.

Vikarene

Tabell 8.6 viser også innslaget av vikarer i et utvalg OECD-land, målt både i absolutt antall og i prosent av sysselsatte. Også disse tallene er basert på opplysninger fra den internasjonale vikarbyråforeningen CIETT. Omfanget av vikarer er relativt moderat, varierende mellom 0,5 og 2,0 prosent av de sysselsatte i de fleste landene. Flest vikarer er det i Nederland og Storbritannia, hvor henholdsvis 3,7 og 3,4 prosent av de sysselsatte er vikarer. Færrest vikarer er det i Danmark og Sverige, hvor kun henholdsvis 0,1 og 0,2 prosent av de sysselsatte jobber som vikarer. Ifølge disse tallene er andelen vikarer i Norge på 0,6 prosent, og dette stemmer godt overens med de tallene som er presentert i *"Omfang og utvikling av utleie av arbeidskraft"* i avsnitt 6.2.

Bruken av vikarer i Nederland har vi allerede kommentert i *"Omfang av arbeidsformidling i andre land"* i punkt 8.2.2. Mange arbeidsgivere velger å leie inn vikarer i stedet for å ansette personer, som en tilpasning til et regelverk for midlertidig ansettelse og oppsigelsesregler som oppfattes som restriktive. Danmark og Sverige har liberale regelverk for vikarbyråer, men allikevel har denne bransjen foreløpig fått et meget moderat omfang. Dette skyldes delvis den svake konjunkturutviklingen som disse landene hadde i årene etter at de åpnet opp for vikarbyråer. I en lavkonjunktur kan bedrifter i større grad kompensere tilfeldig personalbehov med omdisponering av eget personale som kanskje ikke har full sysselsetting, og således redusere behovet for innleide vikarer. I de siste årene har det vært oppgang i økonomien i Danmark og Sverige, og vekst også i vikarbyråbransjen, jf. *"Reformer i andre land"* i avsnitt 8.4. Men fortsatt har antall vikarer et relativt moderat omfang, og dette kan til en viss grad skyldes at det også er andre forhold som regulerer

vikarbyråenes aktivitet, som for eksempel kollektivavtaler og selvjustis internt i bransjen. Regelverk og tilpasninger i Danmark og Sverige er nærmere beskrevet i *"Reformer i andre land"* i avsnitt 8.4.

Vikarer utleid fra vikarbyråer er bare en form for midlertidig ansettelse. Tabell 8.6 viser også den samlede andelen sysselsatte som er midlertidig ansatt. I de fleste landene utgjør vikarer mindre enn 20 prosent av de midlertidig ansatte, og i land som Danmark, Japan, Norge, Spania, Sverige og Tyskland utgjør ikke vikarene mer enn fem prosent av de midlertidig ansatte. I Storbritannia og USA utgjør imidlertid vikarene over halvparten av de midlertidig ansatte. Spesielt i USA, men også til en viss grad i Storbritannia, kan dette blant annet ses på bakgrunn av liberale oppsigelsesregler generelt, jf. tabell 8.5. Ettersom det er få lovbestemte hindringer for å si opp ansatte, er det ikke behov for å ansette på midlertidige kontrakter. Derfor utgjør vikarene i USA over 80 prosent av alle midlertidig ansatte, til tross for at omfanget av vikarer ikke er mye høyere enn i mange europeiske land.

Undersøkelser fra en rekke land viser at gjennomsnittsalderen for vikarer er lavere, og at andelen kvinner og andelen personer med ulik etnisk bakgrunn er høyere, enn blant andre sysselsatte. Vikarene synes altså i større grad å være blant de grupper som er overrepresentert blant nykommerne på arbeidsmarkedet. En forholdsvis stor andel av de utleide oppgir i undersøkelser at de har tatt arbeid i et vikarbyrå fordi de ikke har fått annen jobb. Samtidig er det en relativ høy andel som får fast ansettelse gjennom arbeid i vikarbyrå, enten i et firma de har vært utleid til eller som følge av den opplæring og praksis de har fått i arbeidet. I en undersøkelse foretatt blant vikarer i USA i perioden 1983-1993 fremkommer det at mellom 50-60 prosent av vikarene er i fast jobb ett år senere (Segal og Sullivan, 1997). I SOU (1997) rapporteres en enda høyere andel, om lag 2/3, som et gjennomsnittstall over vikarer som er i fast arbeid etter ett år. Arbeid i vikarbyråer ses derfor på som en innfallsport til mer fast ansettelse i mange land. Den gjennomsnittlige ansettelsestiden i bransjen er kort, og mindre enn to år i de fleste landene (SOU, 1997).

8.4 REFORMER I ANDRE LAND

Flere av de europeiske landene har gjennomført endringer i regelverket for arbeidsformidling og utleie av arbeidskraft de siste årene. Dette avsnittet omtaler endringer som er gjennomført i en del av de landene som det kan være naturlig for Norge å sammenlikne seg med. Beskrivelsen tar for seg endringer som er gjennomført i 1990-årene i Danmark, Sverige, Finland, Tyskland, Nederland og Storbritannia.

Danmark (1990)

Med virkning fra juli 1990 ble det offentlige arbeidsformidlingsmonopolet i Danmark opphevet, og det ble mulig for alle, såvel enkeltpersoner som institusjoner, å drive arbeidsformidling. Med denne liberaliseringen gikk Danmark fra å ha et moderat monopol for den offentlige arbeidsformidlingen, slik det er definert i *"Rammebetingelser og tilpasninger for arbeidsformidling i andre land"* i avsnitt 8.2, til å ha et fritt delsystem, hvor private aktører kan opprette arbeidsformidling uten spesiell godkjenning. I Danmark er det heller ikke forbudt å ta betaling fra arbeidssøkeren, i motsetning til i mange andre land. Men vikarbyråforeningens medlemmer har blitt enige om at de ikke skal ta slik betaling.

Danmark har aldri ratifisert ILO-konvensjon nr. 96 som begrenser muligheten for å tillate privat kommersiell arbeidsformidling, jf. tabell 8.7. De var derfor ikke bundet av internasjonale avtaler på dette punktet.

Før liberaliseringen ble det gitt tillatelse til tre former for privat formidlingsvirksomhet: De godkjente arbeidsledighetskasser, som er administrert av fagforeningene, kunne få tillatelse til å drive formidlingsvirksomhet. Det kunne også gis tillatelse til å drive formidling innenfor artistyrker og liknende, som for eksempel blant musikere og fotomodeller. Til slutt kunne det gis enkelttillatelser til annen privat arbeidsformidling innenfor de områdene hvor den offentlige arbeidsformidling ikke umiddelbart var i stand til å yte tilstrekkelig kvalifisert formidling. Det dreiet seg hovedsakelig om formidling av overordnede stillinger innenfor eksempel økonomi, regnskap og administrasjon.

Fra juli 1990 ble også de lovbestemte begrensninger på utleie av arbeidskraft opphevet. Før liberaliseringen kunne vikarbyråene søke tillatelse til å få leie ut arbeidskraft innenfor enkelte områder, primært handels- og kontorområdet. De typiske yrkene hvor vikarbyråene opererte var innenfor kontor, regnskap og kantine. Etter liberaliseringen har vikarbyråene fått mulighet til å leie ut vikarer innenfor alle yrker, uten noen godkjenningsordning.

Regjeringen begrunnet liberaliseringen av arbeidsformidling og utleie av arbeidskraft med at markedsmekanismene nå skulle regulere omfanget og arten av arbeidsformidling og utleie av arbeidskraft:

> "Regjeringen finder, at de beskyttelseshensyn overfor arbejdskraften, der lå bag reglerne ikke længere er aktuelle, og at arbejdsmarkedets behov skal være afgørende for, på hvilke dele af arbejdsmarkedet, der skal være plads til privat formidling." (Arbejdsministeriet, 1989).

Før liberaliseringen var den offentlige arbeidsformidlingens aktivitetsomfang på vikende front, og markedsandelen var fallende. Den offentlige arbeidsformidlingen ble kritisert for å være for mye fokusert på tiltaksvirksomheten, som for eksempel å administrere midlertidige sysselsettingstiltak for arbeidsledige, og for lite fokusert på formidlingsarbeidet. Kritikken kom spesielt fra arbeidsgiversiden.

Samtidig med liberaliseringen ble det gjennomført enkelte endringer også innenfor den offentlige arbeidsformidlingen. Det ble i den sammenheng lagt økt vekt på formidlingsarbeidet og innført flere nye tjenestetilbud overfor bedrifter som ønsket bistand til å rekruttere arbeidskraft. I tillegg fikk den offentlige arbeidsformidling anledning til å ta betalt for enkelte tjenester, som for eksempel personalutvelgelse. Endelig ble en del av arbeidsdelingen mellom den offentlige arbeidsformidling og kommunene endret slik at kommunene i større grad fikk ansvaret for aktivisering av en rekke svake grupper i arbeidsmarkedet. Arbeidsformidlingen har fortsatt ansvaret for dagpengemottakere, mens kommunene i stor grad har fått overført ansvaret for arbeidsledige uten opparbeidede dagpengerettigheter.

Det danske Socialforskningsinstituttet publiserte i slutten av 1992, drøye to år etter liberaliseringen, en vurdering av reformen. Dette er den eneste evalueringen som er gjennomført av liberaliseringen. I det følgende skal vi basere oss på denne undersøkelsen, som er publisert av Csonka (1992 og 1993).

Et av de store spørsmålene i forkant av reformen var, om dette ville føre til en oppvekst av mindre seriøse private aktører som gikk inn i dette markedet med kun et kortsiktig fortjenestemotiv. Drøye to år etter reformen konkluderer Socialforskningsinstituttet med at dette ikke har skjedd. Det har i begrenset grad kommet nye typer private jobbformidlere på markedet, med unntak innenfor artistformidling (se under). Det er svært få private arbeidsformidlere som tar betalt fra arbeidssøkerne.

Fagorganisasjonene er de eneste nye formidlingsinstitusjonene på markedet, mens de tradisjonelle formidlingsinstitusjoner til gjengjeld har økt spekteret av formidlingstjenester til å omfatte nye områder og nye segmenter av arbeidsmarkedet. Den offentlige arbeidsformidlingen tilbyr nye aktiviteter som personalutvelgelse og

vikarformidling, mens vikarbyråene har startet arbeidsformidling og personalutvelgelse. Innen både arbeidsformidling og arbeidsutleie dekkes flere bransjer og yrker etter liberaliseringen enn det som var tilfelle før reformen.

Selv om tjenestespekteret har økt, har formidlingsinstitusjonenes markedsandeler blitt lite endret etter liberaliseringen. Den offentlige arbeidsformidlingen er fortsatt den dominerende institusjon på formidlingsområdet, på samme måte som de tradisjonelle vikarbyråene fortsatt er det innenfor arbeidsutleie. Umiddelbart hadde liberaliseringen kun begrenset betydning for vikarbyråene, det var ingen netto tilgang av vikarbyråer frem til 1992 og det forventede økonomiske oppsvinget for vikarbyråene som følge av reformen uteble. Vikarbyråene selv mener dette skyldes svake økonomiske konjunkturer i Danmark i denne perioden.

Nye tall fra Danmarks Statistik, som hittil ikke har vært publisert i Danmark, men som utvalget har fått tilgang til gjennom Socialforskningsinstituttet (Rosdahl, 1998), tyder imidlertid på en kraftig stigning i vikarbyråenes virksomhet etter 1992. Fra 1992 til 1995 steg antallet registrerte byråer fra 127 til 188, det vil si med 48 prosent. Omsetningen i de momsregistrerte byråer steg fra 325 millioner kroner i 1992 til 862 millioner i 1995, altså med 165 prosent nominelt. Til tross for en kraftig vekst fra 1992 til 1995 er vikarbyråbransjen i Danmark forsatt liten i internasjonal sammenheng, jf. *"Rammebetingelser og tilpasninger for leie av arbeidskraft i andre land"* i avsnitt 8.3.

Socialforskningsinstituttet mener i sin evaluering fra 1992 at reformen ikke har påvirket betingelsene for den offentlige arbeidsformidlingens rolle som et arbeidsmarkedspolitisk instrument. Den offentlige arbeidsformidling har fortsatt de samme muligheter for å føre arbeidsmarkedspolitikk, med formidling som ett av flere redskap. I tillegg har den offentlige arbeidsformidlingen etter liberaliseringen utviklet seg mot å bli en mer forretningsmessig organisasjon med en klarere profil og et mer veldefinert tjenestespekter. Men denne utviklingen skyldes ifølge Socialforskningsinstituttet ikke konkurransen fra private arbeidsformidlinger som følge av liberalisering, men de interne endringene i den offentlige arbeidsformidlingen som skjedde samtidig med liberaliseringen.

De forskjellige aktører i markedet er også spurt om hvordan de vurderer reformen. Det er bemerkelsesverdig at den offentlige arbeidsformidlingen, som har fått opphevet sitt monopol, er den institusjonen som i etterkant er mest positiv til reformen. De private arbeidsformidlingene er minst positive, men også vikarbyråene er kritiske.

Vikarbyråene kritiserer den offentlige arbeidsformidlingens disposisjoner på formidlingsmarkedet, fordi de opplever at den offentlige arbeidsformidlingen har fått et konkurransefortrinn etter liberaliseringen. For det første peker vikarbyråene på at den offentlige arbeidsformidlingens inntektsbringende aktivitet som for eksempel personalutvelgelse, har en uklar rolle i forhold til den offentlige arbeidsformidlingens øvrige aktiviteter. For det andre kritiseres den offentlige arbeidsformidlingen for å bruke for store ressurser på markedsføring, og for det tredje fordi de tilbyr gratisytelser som arbeidsgiverne ellers er vant til å betale for. Socialforskningsinstituttet mener at kritikken fra vikarbyråene både er rettet mot den offentlige arbeidsformidlingens muligheter for å kryss-subsidiere tjenester, og mot hvilken rolle den offentlige arbeidsformidlingen egentlig skal ha. Vikarbyråene er av den oppfatning at den offentlige arbeidsformidlingen først og fremst skal ta seg av de arbeidsledige, og overlate markedet for jobbskiftere og vikarformidling til de private.

Det har også kommet noe kritikk fra de private arbeidsformidlingsbyråene, spesielt fra de såkalte bookingbyråer som i hovedsak driver forskjellige former for artistformidling. Før liberaliseringen var det en godkjenningsordning for disse, men

etter at denne godkjenningsordningen ble opphevet, opplevet bransjen en tilvekst av byråer. Konkurransen i bransjen har steget betydelig. Det blir hevdet at mange av de nye byråene ikke har den nødvendige bransjekunnskap, og at dette har vært sterkt ødeleggende for bransjens ry.

Med liberaliseringen i Danmark er spørsmålet om grensen mellom det offentlige og private ansvar delvis overlatt til markedskreftene. Den offentlige arbeidsformidlingen skal konkurrere med de private aktørene. Erfaringene to år etter at liberaliseringen ble gjennomført, er at denne grensen bare i liten grad har blitt endret, og at formidlingsinstitusjonenes markedsandel er omtrent uendret. Resultatet må ses i sammenheng med at Danmark var inne i en lavkonjunktur i denne perioden, og flere observatører har pekt på at dette kan endres når arbeidsmarkedet bedrer seg (f.eks. Walwei, 1996a og OECD, 1996c).

Arbeidsmarkedet i Danmark har hatt en kraftig vekst siden 1995. Men det foreligger ingen nyere evaluering av arbeidsformidling eller arbeidsutleie. Ettersom liberaliseringen også opphevet alle tidligere godkjenningsordninger, samles det heller ikke inn statistikk på dette området. Det er derfor ikke mulig å si noe mer om den langsiktige effekten av liberaliseringen som ble gjennomført i 1990, med den informasjonen som nå er tilgjengelig.

Til tross for en tilnærmet fullstendig deregulering av arbeidsutleie, er omfanget beskjedent i internasjonal sammenheng. Flere har fremholdt det relativt svake oppsigelsesvernet i Danmark som en mulig årsak, jf. for eksempel Olsen (1997). Dersom arbeidsgiver har nødvendig fleksibilitet gjennom liberale oppsigelsesregler, vil behovet for alternative ansettelsesformer kunne være mindre. I utgangspunktet er arbeidsgivers adgang til oppsigelse mer liberalt i Danmark enn i Norge, samtidig som arbeidsledighetstrygden er høyere i Danmark enn i Norge. Danmark har ingen generell stillingsvernslovgivning som omfatter alle arbeidstakere. Funksjonærloven, som har et begrenset virkeområde (handel og kontor), har bestemmelser om oppsigelse på linje med norske bestemmelser. Avtale om midlertidig ansettelse kan i noen tilfeller bli vurdert som en omgåelse av oppsigelsesvernet. For øvrige arbeidstakere gjelder ingen lovregler om oppsigelse og midlertidig ansettelse. Men det finnes en rekke tariffavtaler på dette området som blant annet regulerer stillingsvernet. Hovedavtalen mellom Dansk LO og Danmarks Arbejdsgiverforening stiller for eksempel krav til saklig grunn for oppsigelse. Jobbeskyttelsen i Danmark er derfor reelt sett sterkere enn det som fremgår av loven.

Tabell 8.7: ILO-konvensjon nr. 96, dato for ratifiseringer og oppsigelser.

Land	Ratifisert Del II	Ratifisert Del III	Oppsagt Del II	Oppsagt
Algerie	19.10.62			
Argentina		19.09.96		
Bangladesh	22.06.72			
Belgia	04.07.58			
Bolivia	19.07.54			
Brasil	21.06.57			14.01.72
Costa Rica	02.06.60			
Cuba	03.02.53			
Djibouti	03.08.78			
Egypt	26.07.60			
Elfenbenskysten	22.05.61	28.07.92	15.07.92	
Etiopia	30.04.91			
Finland	22.12.51			30.06.92
Frankrike	10.03.53			
Gabon	13.06.61			
Ghana	21.08.73			
Guatemala	03.01.53			
Irland		13.06.72		
Israel		19.06.61		
Italia	09.01.53			
Japan		11.06.56		
Libya	20.06.62			
Luxembourg	15.12.58			
Malta		09.06.88		
Mauretania	31.03.64			
Mexico		01.03.91		
Nederland	20.05.52	13.02.92	13.02.92	
Norge	29.06.50			
Pakistan	26.05.52			
Panama	15.07.71			
Polen	25.10.54			
Portugal		07.06.85		
Senegal		22.10.62		
Spania	05.05.71			
Sri Lanka		30.04.58		
Surinam	15.06.76			
Sverige	18.07.50			04.06.92
Swaziland	05.06.81			

Tabell 8.7: ILO-konvensjon nr. 96, dato for ratifiseringer og oppsigelser.

Land	Ratifisert Del II	Ratifisert Del III	Oppsagt Del II	Oppsagt
Syria	07.06.57			
Tyrkia		23.01.52		
Tyskland	08.09.54			10.07.92
Uruguay		07.07.76		
Antall ratifiseringer	31	13		
Antall land der konvensjonen er gjeldende	25	13		
Antall land som har sagt opp Del II			2	
Antall land som har sagt opp konvensjonen				4

Kilde: ILO

Nederland (1991)

Etter flere års forberedelse ble strukturen for arbeidsformidling vesentlig endret i Nederland med virkning fra 1. januar 1991. I Nederland, som i Danmark, ble det gjennomført en stor reform, som omfattet både liberalisering av arbeidsformidling og arbeidsutleie, og samtidig ble det gjennomført interne endringer innen den offentlige arbeidsformidlingen. Liberaliseringen av arbeidsformidlingen innebar at Nederland gikk fra å ha et moderat offentlig monopol til å få et regulert delsystem, slik dette er definert i *"Rammebetingelser og tilpasninger for arbeidsformidling i andre land"* i avsnitt 8.2. Dette innebærer at private aktører kan opprette kommersiell arbeidsformidling, etter en godkjenningsordning som administreres av den offentlige arbeidsformidlingens sentrale styre. Også vikarbyråer som ønsker å leie ut arbeidskraft, må søke godkjenning fra dette styre.

Nederland har ratifisert ILO-konvensjon nr. 96, men i 1992 endret Nederland sin tilslutning fra del 2, som forbyr kommersielle arbeidsformidlinger, til del 3 av konvensjonen, jf. tabell 8.7. Del 3 av ILO-konvensjon nr. 96 tillater private arbeidsformidlinger under bestemte vilkår, blant annet at de skal ha lisens fra det offentlige.

Den interne reformen av den offentlige arbeidsformidlingen innebar at den gikk fra å være et sentralisert regjeringsorgan, til å bli en mer autonom organisasjon ledet av et styre sammensatt av partene i arbeidslivet og representanter fra departementene. Oppgaver og ansvar ble i sterk grad desentralisert fra sentralt til regionalt nivå. Det rådende prinsipp var at oppgavene skulle desentraliseres så langt ned som mulig.

Hovedformålet med reformen var å fremme en mer effektiv og en mer likhetsskapende fordeling av arbeidskraften. Andre formål med reformen var dels å stimulere arbeidskraftstilbudet gjennom nye virkemidler, dels å effektivisere den offentlige arbeidsformidlingen og dels å legalisere eksisterende former for private mellomleddsfunksjoner.

Den nye loven fra 1991 slår fast at det ikke kan tas betalt fra arbeidssøker. Private arbeidsformidlinger og vikarbyråer kan heller ikke selge tjenester til bedrifter hvor det er streik eller lockout. Det er få begrensninger i loven bortsett fra disse to, men det kan være andre deler av det nederlandske lovverket som begrenser de private aktørenes virksomhet, f.eks. andre arbeidsrettsregler eller regler som stiller krav til hvordan personopplysninger skal behandles. I tillegg er det flere kollekti-

vavtaler som begrenser eller stiller krav til vikarbyråenes aktivitet. Fagforeningene i Nederland prøver ikke lenger å motarbeide vikarbyråene, men forsøker heller å forbedre vikarenes rettsvilkår, både gjennom forbedringer i regelverket og gjennom kollektive avtaler (Jacobs, 1998).

Loven fra 1991 inneholder også et punkt om evaluering, hvor det heter at arbeidsministeren skal rapportere til parlamentet om virkningene av reformen fire år etter at den har trådd i kraft. Det ble derfor satt ned en egen evalueringskomite som satte ut flere prosjekter. Evalueringskomiteens rapport ble publisert i mars 1995, og denne er oppsummert i Dercksen og de Koning (1995). Omtalen her baseres i hovedsak på denne oppsummeringen.

Liberaliseringen av arbeidsutleie synes ikke å ha gitt noen umiddelbar økning i antall vikarer, men omfanget av arbeidsutleie var i utgangspunktet meget høyt i Nederland. Målt som andel av totalt antall årsverk i økonomien, hadde vikarbyråbransjen en sysselsettingsandel på 0,7 prosent i 1977. I 1990, året før liberaliseringen, var denne steget til 2,2 prosent. Markedsandelen for vikarbyråene i Nederland i begynnelsen av 1990-årene var den høyeste som så langt var rapportert for noen OECD-land (OECD, 1993b). Sysselsettingsandelen for vikarbyråene sank til 1,8 prosent i 1993, men dette er fortsatt meget høyt sammenliknet med andre land. Reduksjonen kan ha sammenheng med en midlertidig konjunkturnedgang. I 1992 stoppet den langvarige vekstperioden i det nederlandske arbeidsmarkedet opp, og for første gang på ti år steg arbeidsledigheten i årene1992 til 1994. Etter 1994 har konjunkturene igjen snudd, sysselsettingen har økt og også sysselsettingsandelen blant vikarer har økt. I 1995 var den på 3,7 prosent ifølge tall fra den internasjonale vikarbyråforeningen CIETT (jf. *"Rammebetingelser og tilpasninger for leie av arbeidskraft i andre land"* i avsnitt 8.3).

Den nederlandske evalueringskomiteen var skeptisk til utviklingen innen den offentlige arbeidsformidlingen etter reformen. Mye av kritikken går på styrets arbeid og den økonomiske styringen i etaten, og er relativt lite relevant i denne sammenhengen. Det ble også pekt på at desentraliseringen var gjennomført til det ekstreme, og medførte blant annet at det ikke lenger ble ført en nasjonal enhetlig arbeidsmarkedspolitikk. Den offentlige arbeidsformidlingen fikk også kritikk for sin valgte hovedstrategi i formidlingsmarkedet: Gjennom å ha en høy markedsandel skulle de svake gruppene i arbeidsmarkedet hjelpes til å få en jobb. Evalueringskomiteen slår fast at det ikke er tilstrekkelig hverken med en høy markedsandel eller god kontakt med næringslivet, for å formidle svake grupper. Når målet om en høy markedsandel står fast, blir den offentlige arbeidsformidlingen langt på vei henvist til å anbefale de mest kvalifiserte søkerne til arbeidsgiverne.

På bakgrunn av kritikken fra evalueringskomiteen ble det foreslått en rekke nye endringer innen den offentlige arbeidsformidlingen, blant annet at den i større grad skulle konsentrere seg om de svake gruppene i arbeidsmarkedet. Det ble også foreslått å oppheve lisensordningen. Fra begynnelsen av 1998 er lisenskravet opphevet for vikarbyråene, men fortsatt er det krav om lisens for private arbeidsformidlinger. Det var særlig arbeidstakerorganisasjoner blant artister som ønsket at lisensordningen for de private arbeidsformidlingene skulle fortsette, ettersom yrkesutøvere i disse bransjene i stor grad er avhengig av forskjellige former for mellomleddsfunksjoner. I tillegg ble det betraktet som vanskelig å oppheve lisensordningen for private arbeidsformidlinger så lenge Nederland har ratifisert ILO-konvensjon nr. 96 del 3 (Jacobs, 1998).

Sverige (1992 og 1993)

Sverige endret sine lover vedrørende arbeidsformidling og utleie av arbeidskraft i to etapper. En ny lov om private arbeidsformidlinger og utleie av arbeidskraft trådde i kraft 1. januar 1992. Denne loven innebar visse oppmykninger i forhold til arbeidsformidlingsloven av 1935, spesielt når det gjaldt muligheten for å leie ut arbeidskraft. Utleie av arbeidskraft ble tillatt ved at arbeidsutleie ble definert til å falle utenfor begrepet arbeidsformidling.

Også når det gjelder arbeidsformidling, ble det foretatt en viss liberalisering i forhold til det offentlige formidlingsmonopolet, f.eks. ved at kommersiell formidling innenfor høyere stillingskategorier ble tillatt etter godkjenning fra Arbeidsmarkedsstyrelsen, i tillegg til artistformidling fra utlandet som ble tillatt allerede i 1976. Men fortsatt var hovedregelen at kommersiell privat arbeidsformidling ikke var tillatt, og Sverige bevarte i hovedsak det offentlige formidlingsmonopolet.

Regjeringen Bildt, som tiltrådte høsten 1991, mente det var riktig å gå lenger enn dette. Den hevdet at det ikke er noe som taler for at arbeidsformidling drives best og mest rasjonelt i form av et offentlig monopol. Det ble argumentert med at utviklingen går mot stadig større etterspørsel etter differensierte tjenester, og at private virksomheter kan bidra med mer tilpasset service til enkelte grupper arbeidsgivere og arbeidssøkere. Slik virksomhet vil gjennom en viss konkurranse også kunne gi en stimulans til det offentlige formidlingssystemet. For å kunne stå fritt til å utforme de nasjonale regler i henhold til regjeringens ønsker, sa Sverige opp ILO-konvensjon nr. 96, jf. tabell 8.7. Regjeringen mente at tiden hadde løpt fra denne konvensjonen.

Riksdagen besluttet i mai 1993 endelig å oppheve det offentlige formidlingsmonopolet og tillate privat arbeidsformidling, også den kommersielle, med kraft fra 1. juli 1993. Det finnes i utgangspunktet kun to begrensinger: For det første kan det ikke tas betalt fra arbeidssøkerne, og for det andre kan det ikke kreves betaling hverken fra arbeidsgiver eller arbeidssøker for å formidle sjøfolk. Utover dette kan privat arbeidsformidling etableres fritt, uten lisenskrav eller andre godkjenningsordninger. Hovedformålet med liberaliseringen av arbeidsformidlingen var å øke arbeidsformidlingens effektivitet og forbedre arbeidsmarkedets funksjonsmåte (SOU, 1992).

I 1993 ble det også foretatt ytterligere liberalisering av utleie av arbeidskraft. En firemåneders grense for hvert enkelt utleieforhold ble opphevet, og lisensordningen for etablering av vikarbyråer ble opphevet. Også ved liberaliseringen av arbeidsutleie, var det hensynet til arbeidsmarkedets funksjonsmåte som fikk gjennomslag. Det ble hevdet at muligheten for leie av arbeidskraft fyller et behov i arbeidsmarkedet, men at utleid arbeidskraft vil bli naturlig begrenset av markedet da det i de fleste tilfeller vil være rasjonelt for arbeidsgiver å benytte egne ansatte.

Det ble satt som premiss for reformene at den offentlige arbeidsformidlingen fortsatt skulle være avgiftsfri og heldekkende. Den skulle fortsatt være det sentrale instrument i den offentlige arbeidsmarkedspolitikken.

Reformene er evaluert og oppsummert i forbindelse med to offentlige utredninger (SOU, 1996 og SOU, 1997), og en egen undersøkelse av reformene følger som vedlegg til den første av disse (Kvarfordt, 1996). Omtalen her bygger i hovedsak på disse kildene, samt Nyström (1998).

I en spørreundersøkelse som er foretatt blant arbeidslivets parter samt representanter fra utleie- og formidlingsbransjen, oppgir mange av de intervjuede, spesielt fra næringslivssiden, at den offentlige arbeidsformidlingen har blitt mer markedsrettet enn tidligere, og at dereguleringen har bidratt til dette.

Privat arbeidsformidling og arbeidsutleie har fortsatt et meget begrenset omfang i Sverige i midten av 1990-årene, to til tre år etter dereguleringen. Med

unntak for de såkalte headhunting-byråene, som også var tillatt før liberaliseringen, finnes det noen få private selskaper som utelukkende driver med arbeidsformidling. Blant vikarbyråene er det først og fremst de store bedriftene som også driver med arbeidsformidling.

I den svenske arbeidskraftsundersøkelsen får alle nyansatte spørsmål om hvordan de har fått informasjon om sin nye jobb. I 1991, året før liberaliseringen begynte, oppga 10,6 prosent av alle nyansatte at de fikk informasjon om jobben gjennom den offentlige arbeidsformidlingen. I 1996 var denne andelen redusert til 8,3 prosent. Men nedgangen i andelen nyrekrutterte som får informasjon gjennom den offentlige arbeidsformidlingen, skyldes ikke økt markedsandel blant private arbeidsformidlere. I 1991 var det 0,3 prosent som fikk informasjon fra privat arbeidsformidling eller såkalte rekrutteringskonsulenter, og i 1996 var denne andelen kun steget til 0,4 prosent. Det er de uformelle informasjonskanalene som har økt mest i Sverige i denne perioden. I 1991 var det 24,3 prosent som fikk tips om jobben fra venner eller bekjente, og i 1996 var denne andelen steget til 29,1 prosent. Andelen nyrekrutterte som ble kontaktet direkte av en arbeidsgiver økte i samme periode fra 14,1 prosent til 17,4 prosent. I tillegg tar om lag hver fjerde nyrekrutterte selv direkte kontakt med arbeidsgiveren, både i 1991 og i 1996. Uformelle rekrutteringskanaler er altså de viktigste i Sverige, og de private formidlingsbyråene har en meget liten markedsandel.

Det er ikke påvist noen negative erfaringer med private arbeidsformidlinger i Sverige, med ett unntak. Med det moderate omfang de private arbeidsformidlingene har fått, er det imidlertid ikke mulig å fange opp noen generelle effekter på arbeidsmarkedet. På ett punkt mener de svenske utredningene at utviklingen i de private arbeidsformidlingene er mindre positiv, og det gjelder innen artistformidlingen. Her tar mange agenter avgifter fra arbeidssøkerne, i strid med loven. Denne virksomheten befinner seg i en gråsone mellom arbeidsformidling, markedsføring og andre tjenester som utføres for artisten (fakturering osv.). Det finnes mange eksempler på at de avgiftene som kreves, overstiger det som er naturlig for slike tjenester.

Veksten i antall utleide vikarer beskrives som meget rask, i en periode hvor det svenske arbeidsmarkedet opplevet en kraftig tilbakegang. I årene 1993-1996 hadde Sverige en åpen arbeidsledighet rundt 8 prosent, men en årlig gjennomsnittlig sysselsettingsreduksjon på 1,3 prosent. Til tross for veksten i antall vikarer, er nivået fortsatt relativt moderat i internasjonal sammenheng, jf. *"Rammebetingelser og tilpasninger for leie av arbeidskraft i andre land"* i avsnitt 8.3. Ved slutten av 1997 var det drøye 14.000 personer som arbeidet innen vikarbyråbransjen, tilsvarende om lag 0,3 prosent av arbeidskraften. I dette tallet er det inkludert om lag 2.000 personer som driver enmannsforetak, og det er tvilsomt om enmannsforetak skal regnes som utleie.

I SOU (1997) konkluderes det med at det ikke finnes noe belegg for at vikarutleie fortrenger ordinær virksomhet. Det blir imidlertid stilt spørsmål ved vikaransattes situasjon, både med hensyn til deres ansettelsesforhold og lønnsforhold. I utredningen foreslås det å opprette en særskilt nemnd som skal følge utviklingen i bransjen. Nemnden, som bør ha representanter både fra partene i arbeidslivet og fra vikarbyråbransjen, bør ha et register over vikarbyråene, og vikarbyråene bør oppfylle visse vilkår (krav til økonomi, bokføring osv.) for å være registrert.

Forslagene i SOU (1997) har ikke fått noen særlig offentlig interesse, og debatten om privat arbeidsformidling og utleie av arbeidskraft synes ifølge Nyström (1998) å ha stoppet opp i Sverige. I vårens budsjettproposisjon meddelte regjeringen at den ikke hadde til hensikt å følge opp forslagene.

> "I betänkandet föreslås bl.a. införande av ny lagstiftning på området. Regeringen är doch inte bredd att tillstyrka utredningens förslag mot bakgrund av

att frivillig auktorisation och kollektivavtal alltmer utnyttjas inom branschen. Regeringen avser dock att noggrant följa utvecklingen och vid behov föreslå ny lagstifting kring detta" (budgetprp. 1997/98:150).

Svenske fagforeninger har tradisjonelt vært skeptisk til vikarbyråenes virksomhet, men søker nå aktivt å forbedre vikarenes arbeidssituasjon gjennom kollektivavtaler. I 1998 trådde en ny avtale i kraft for om lag 4.000 vikarer innen kontorsektoren. Her slås det fast at vikarene skal ha en garanti om 75 prosent av normal ukelønn, tilsvarende 30 timers uke for fulltids vikarer, også for de periodene hvor vikarbyrået ikke kan skaffe vikaren oppdrag. Normalt skal vikarene ansettes fast, men midlertidig ansettelse kan etter kollektivavtalen finne sted dersom et midlertidig oppdrag krever en arbeidstaker med spesiell kompetanse. Også innen andre områder er det truffet kollektivavtaler, og en nærmere omtale er gitt av Nyström (1998).

De generelle jobbeskyttelsesreglene i Sverige er om lag på nivå med Norge, jf. tabell 8.5. Hovedregelen i Sverige er fast ansettelse. I likhet med norske regler gjelder krav til saklig grunn for oppsigelse og oppsigelsesfristen løper fra en til seks måneder. Prøvetid kan avtales for inntil seks måneder. Det gjelder en nokså vid adgang til midlertidig ansettelse, og disse reglene synes å være mer liberale enn i Norge, jf. tabell 8.5. Dette er et forhold som bør tas i betraktning når omfanget av vikarer og midlertidig ansatte i Norge og Sverige sammenliknes. Det kan inngås midlertidig ansettelsesavtale når det er nødvendig på grunn av arbeidets særskilte beskaffenhet. Videre kan det ansettes midlertidig i vikariater, praksis- eller feriearbeid. Det kan også inngås midlertidig ansettelse ved tilfeldig arbeidsopphopning, i inntil seks måneder over en toårsperiode.

Arbeidsgiver kan i tillegg til ovennevnte regler ha inntil fem arbeidstakere midlertidig ansatt i medhold av avtale. For den enkelte arbeidstaker kan det inngås slik avtale i inntil 12 måneder sammenlagt over en treårsperiode, og ingen avtaleperiode får være kortere enn en måned. Dersom virksomheten ikke tidligere har hatt arbeidstakere utvides avtaleadgangen til å gjelde midlertidig ansettelse i inntil 18 måneder over en treårsperiode. Partene kan fravike reglene om oppsigelsesfrister og midlertidig ansettelse ved kollektivavtale. Bestemmelsene ble innført 1. januar 1997 i den hensikt å gjøre det enklere for små bedrifter å ansette nye arbeidstakere.

Så langt synes omfanget av privat arbeidsformidling og utleie av arbeidskraft å ha fått et relativt begrenset omfang i Sverige. Private arbeidsformidlinger og vikarbyråer dekker kun 1/2 prosent av alle ledige stillinger som blir besatt, og denne andelen øker ikke (Wadensjö, 1997). Dette kan synes som et paradoks, ettersom Sverige foretok en tilnærmet total deregulering i 1993. Wadensjö stiller opp fire forklaringer:

1. Dereguleringen skjedde for bare noen få år siden, og det kan ta tid for nye aktører å etablere seg på markedet.
2. Dereguleringen skjedde i en periode med høy arbeidsledighet. Arbeidsgivere har i denne perioden ikke behøvd å gå til private bedrifter for å få tak i arbeidskraft.
3. Den offentlige arbeidsformidlingen i Sverige er heldekkende og yter gratis formidlingstjenester. Dette reduserer behovet for private aktører innen arbeidsformidling.
4. Private arbeidsformidlinger og vikarbyråer opererer ofte i større byer, og behøver antakeligvis et marked av en viss størrelse for å kunne drive lønnsomt. Sverige har et relativt spredt bosettingsmønster, og dette kan føre til at det er vanskeligere å etablere slik virksomhet i Sverige enn i mange andre europeiske land.

De to første forklaringene er generelle og gjelder for mange land. De to sistnevnte er mer spesifikke for Sverige, men skulle også ha relevans for Norge.

Finland (1994)

Finland har valgt å gå samme vei som Sverige. Finland sa opp ILO-konvensjon nr. 96 i 1992, og opphevet det offentlige arbeidsformidlingsmonopolet og liberaliserte utleie av arbeidskraft fra begynnelsen av 1994 gjennom å forandre loven om arbeidsformidlingen. Det finske regelverket er på mange vesentlige punkter likt det svenske, bl.a. ved at det er fri etableringsrett for privat virksomhet. Også i Finland, som i Sverige, er det forbudt å ta betalt av arbeidssøker.

Ifølge arbeidsdepartementet i Finland har opphevingen av det offentlige formidlingsmonopolet så langt ikke ført til noen problemer. Hittil har privat arbeidsformidling hatt et meget lite omfang. Den svake konjunkturutviklingen i midten av 1990-årene kan ha påvirket de private formidlernes utviklingsmuligheter. I 1994 var den åpne arbeidsledigheten i Finland på rekordhøye 18,4 prosent. Med dagens tiltakende etterspørsel etter arbeidskraft er det mulig at situasjonen endres, men så langt er det få tegn til dette.

Også utleie av arbeidskraft har hatt et meget begrenset omfang så langt. Mindre enn 0,5 prosent av arbeidskraften er utleid til annen virksomhet, og dette er relativt lavt sammenliknet med mange andre europeiske land, jf. *"Rammebetingelser og tilpasninger for leie av arbeidskraft i andre land"* i kap 8.3. Flere store internasjonale foretak har nå etablert seg i Finland, og dette kan bety at vikarutleie får en større betydning i fremtiden.

Hittil har det ikke blitt foretatt noen evaluering av liberaliseringen av arbeidsformidling og utleie av arbeidskraft i Finland. Dette skyldes at omfanget har vært relativt moderat og at de private arbeidsformidlingene har konsentrert seg om markedssegmenter som ikke har kommet i noen særlig konkurranse med den offentlige arbeidsformidlingen (f.eks. headhunting og formidling av temporært arbeid). Arbeidsdepartementet opplyser at det kan bli aktuelt å foreta en evaluering i fremtiden, dersom privat arbeidsformidling og arbeidsutleie tiltar.

Tyskland (1994)

I over seks tiår, fra 1931 til 1994, hadde det offentlige et formidlingsmonopol i Tyskland. Før deregulering hadde noen få private arbeidsformidlinger lisens for å drive innenfor begrensede områder. Private ideelle organisasjoner kunne drive arbeidsformidling på ikke-kommersielle vilkår, og private firmaer kunne drive formidling blant artister og innen lederstillinger.

Tyskland hadde opprinnelig ratifisert ILO-konvensjon nr. 96, men i 1992 sa de opp denne konvensjonen og sto derfor fritt til å vurdere systemet for arbeidsformidling, jf. tabell 8.7. Det var et behov for å justere lovreguleringen av det offentlige arbeidsformidlingsmonopolet etter at EF-domstolen i den såkalte Höffner og Elserdommen av 23. april 1991 slo fast at offentlig enerett til formidling av lederstillinger stred mot EUs konkurranseregler, jf. *"Internasjonalt lov- og avtaleverk"* i kapittel 7 og vedlegg 1.

Deregulering skjedde i to etapper i 1994. Arbeidsformidlingens monopol ble sterkt begrenset fra 1. april 1994, og endelig opphevet fra 1. august samme år. Etter dette har den offentlige arbeidsformidlingen kun hatt enerett på å drive yrkesveiledning og formidling til lærlingeplasser i bedriftene. Denne eneretten falt bort 1. januar 1998, og nå er i prinsippet alle deler av den offentlige arbeidsmarkedsetatens formidlingstjenester eksponert for konkurranse.

Private må ha lisens fra den offentlige arbeidsformidlingen for å etablere arbeidsformidling. Generelt er alle typer arbeidsformidling tillatt, for alle yrkesgrupper og kategorier av arbeidssøkere, men det kan normalt ikke tas betalt fra arbeidssøkerne (unntak for artister, sportsutøvere og au-pair). Videre er det knyttet enkelte minstekrav til å få lisens, blant annet til personlige forhold (vandel og ordnede økonomiske forhold hos lisenshaverne), og de private arbeidsformidlingenes aktivitet er regulert og overvåket av den offentlige arbeidsformidlingen.

Formålet med dereguleringen var å bedre kontakten mellom bedrifter og arbeidssøkere gjennom nye markedsetablerte søke- og rekrutteringskanaler. På denne måten håpet lovgiver å bedre arbeidsmarkedets funksjonsmåte. Deregulerin-gen er omtalt i Walwei (1996a) og i OECD (1996b) og er under evaluering i forbindelse med en større gjennomgang av arbeidsformidlingen som gjennomføres på oppdrag fra EU-kommisjonen (Walwei, 1998). Omtalen her bygger på disse kildene.

Etter dereguleringen i 1994 har antall lisenser for å drive privat arbeidsformidling økt kraftig, fra 653 lisenser ved utgangen av 1994 til 4368 ved utgangen av 1996. Men til tross for økningen i antall lisenshavere, har ikke de private aktørers betydning på det tyske arbeidsmarkedet økt tilsvarende. I 1996 hadde om lag to tredjedeler av lisensinnehaverne ikke gjennomført en eneste formidling.

Den offentlige arbeidsformidlingen spiller fortsatt en dominerende rolle i forhold til de private aktørene. Målt som andel av alle rekrutteringer i ansettelser utover syv dager, var markedsandelen til den offentlige arbeidsformidlingen 25,4 prosent i 1993. I 1996, to år etter dereguleringen, har markedsandelen økt til 31,8 prosent. I den samme perioden har de private arbeidsformidlingenes markedsandel økt fra 0,6 prosent til 1,3 prosent. Med unntak for de områdene hvor det allerede foregikk privat arbeidsformidling før dereguleringen, blant artister og innenfor ledende stillinger, er det svært begrenset omfang av privat arbeidsformidling. Tallene over refererer til Vest-Tyskland. Tilsvarende tall er ikke tilgjengelig for Øst-Tyskland, men heller ikke her har private aktører fått noe særlig innpass i formidlingsmarkedet.

Det pekes særlig på to årsaker til det moderate omfanget av privat arbeidsformidling i Tyskland. For det første den økonomiske utviklingen med økende arbeidsledighet og et slakt arbeidsmarked. Fra 1994 til 1997 steg arbeidsledigheten i Tyskland fra 9,6 prosent til 11,4 prosent, og sysselsettingen ble redusert med 0,9 prosent årlig. For det andre går evalueringen kun frem til om lag to år etter dereguleringen. På grunn av den offentlige arbeidsformidlingens tradisjonelt sentrale posisjon i det tyske arbeidsmarkedet kan det ta tid før private aktører klarer å etablere seg i markedet.

I mange land skjer reformer knyttet til arbeidsformidling og utleie av arbeidskraft samtidig. I Tyskland fikk imidlertid liberaliseringen av arbeidsformidlingen ingen vesentlig virkning for vikarbyråenes primære aktivitet. Utviklingen i regelverket for utleie av arbeidskraft har hatt sitt eget løp i Tyskland. Utleie av arbeidskraft har lenge vært tillatt, ettersom det ikke ble betraktet å falle inn under forbudet mot privat arbeidsformidling. Men aktiviteten har vært strengt regulert. Vikarene skulle blant annet være fast ansatt i vikarbyrået. Til tross for dette kravet, har sysselsettingsveksten blant vikarer vært relativt sterk, men ligger fortsatt på et meget moderat nivå. I 1980 var andelen vikarer i forhold til registrerte sysselsatte 0,2 prosent, i 1990 var det økt til 0,5 prosent og i 1995 til 0,7 prosent (tallene refererer til Vest-Tyskland).

Alle som ønsker å drive utleie av arbeidskraft må ha lisens. Kravene til lisens vil også gjelde dersom en industribedrift ønsker å leie ut sine ansatte for kortere tidsrom til en annen bedrift, ifølge Aarnes og Berg (1998).

Med virkning fra april 1997 ble påbudet om fast ansettelse av vikarer opphevet, og vikarbyråene fikk begrenset adgang til å ansette midlertidig. De kan nå ansette en vikar på midlertidig kontrakt, men kun en gang. Deretter må de gi vikaren fast ansettelse. Denne endringen var i hovedsak arbeidsmarkedspolitisk begrunnet, ut fra et ønske om å gi arbeidsledige og nykommere på arbeidsmarkedet økt mulighet for ansettelse gjennom vikarbyrå. Det er ventet at dette vil kunne bidra til ytterligere vekst innen vikarbyråbransjen.

Storbritannia (1995)

Storbritannia har alltid hatt et av Europas mest liberale regimer for arbeidsformidling og arbeidsutleie. Det har aldri eksistert noe offentlig formidlingsmonopol i fredstid. Men siden 1973 har de private aktørenes virksomhet vært regulert, for å hindre misbruk og for å beskytte arbeidssøkerne. Lovgivningen har vært felles for privat arbeidsformidling og utleie av arbeidskraft. I praksis driver de fleste private aktører både arbeidsformidling og utleie av arbeidskraft (Hepple, 1998).

Opprinnelig var det krav om lisens for å kunne etablere private arbeidsformidlinger og vikarbyråer, men lisenssystemet ble opphevet med virkning fra 1995. En viktig årsak til dette var ønske om å forenkle prosedyrene og å fjerne unødvendig byråkrati, som del av en generell liberaliseringstrend i Storbritannia. De private arbeidsformidlinger og vikarbyråer skal fortsatt registrere seg hos arbeidsmarkedsmyndighetene, og de må akseptere reguleringer og i prinsippet overvåking av sin virksomhet. Men arbeidsmarkedsmyndighetene har ikke lenger en lisens som kan trekkes tilbake ved eventuelle brudd på regelverket.

De private arbeidsformidlingene i Storbritannia kan ikke ta betalt fra arbeidssøkerne. Arbeidsformidlingssystemet i Storbritannia kan derfor fortsatt kategoriseres som et regulert delsystem, jf. *"Rammebetingelser og tilpasninger for arbeidsformidling i andre land"* i avsnitt 8.2.

Storbritannia har aldri ratifisert ILO-konvensjon nr. 96, hovedsakelig fordi denne krever begrensninger i hvor mye som kan kreves betalt fra arbeidsgiverne. Konvensjon nr. 181 har ikke en slik begrensning, og det synes ikke å være noe i veien for at Storbritannia kan ratifisere denne konvensjonen, om de skulle ønske det. Regjeringen er nå i dialog med partene i arbeidslivet, for å undersøke om de skal foreta en slik ratifisering (Hepple, 1998).

Det har blitt etablert *fair practice rules* innen den private bransjen for arbeidsformidling og vikarutleie. Aktører som var positive til deregulering, hevder at bransjen i Storbritannia har blitt mer seriøs og fått etablert en bedre selvjustis som følge av at det offentlige lisenssystemet ble opphevet (ILO, 1996).

Vikarbyråbransjen har økt kraftig de siste årene. Antall vikarer ansatt i vikarbyråer har økt fra 745.000 i 1994/95 til 1.047.000 i 1996/97. Dette faller sammen med en generell etterspørselsvekst i Storbritannia, men veksten blant vikarene har relativt sett vært langt sterkere enn den generelle sysselsettingsveksten. Dette kan blant annet ses i sammenheng med endret rekrutteringspraksis hos arbeidsgiverne (Hepple, 1998).

Del V
Erfaringer, vurderinger og alternativer

KAPITTEL 9

Erfaringer med og vurderinger av dagens regelverk for arbeidsformidling. Alternative ordninger

9.1 INNLEDNING

I dette kapittelet vil utvalget gi sine vurderinger av dagens regelverk for arbeidsformidling, dvs. at en mellommann knytter kontakt mellom en arbeidssøker og en arbeidsgiver i den hensikt å etablere et arbeidsgiver-arbeidstakerforhold, i forhold til arbeidslivets behov. Vurderingene bygger blant annet på Arbeidsdirektoratets erfaringer med å håndheve regelverket. I *"Alternative former for å regulere arbeidsformidling"* i avsnitt 9.3 vil utvalget vurdere alternative ordninger for å regulere arbeidsformidling.

I vurderingen av dagens regelverk og alternative utforminger vil utvalget særlig legge vekt på fire hensyn:

- Systembetraktning, dvs. krav om at regelverket skal være håndterbart og robust overfor endringer.
- Fleksibilitetshensynet, dvs. virksomhetenes behov for formidlingstjenester.
- Hensynet til arbeidssøker, dvs. arbeidssøkernes behov for effektiv bistand og beskyttelse.
- Internasjonale forpliktelser, dvs. at regelverket skal tilfredsstille internasjonale forpliktelser.

Systembetraktninger innebærer at regelverket bør utformes på en slik måte at det med rimelig ressursbruk kan forvaltes og håndheves på en tilfredsstillende måte. Videre bør regelverket være såpass robust at det tåler endringer i arbeidsmarkedet.

Isolert sett kan fleksibilitetshensynet tilsi at regelverket er så liberalt som mulig, mens hensynet til arbeidssøker isolert sett kan tale for reguleringer for å ivareta den svakeste parten i søke- og rekrutteringsprosessen, som ofte er arbeidssøkeren. Et godt regelverk må avveie disse hensynene mot hverandre.

I tillegg bør regelverket tilfredsstille de internasjonale forpliktelsene som Norge har påtatt seg. Når det gjelder arbeidsformidling, kan det stilles spørsmål ved om dagens forbud mot privat kommersiell arbeidsformidling er i overensstemmelse med de forpliktelser som Norge har påtatt seg gjennom EØS-avtalen, jf. *"Internasjonalt lov- og avtaleverk"* i kapittel 7 og vedlegg 1. I tillegg kommer at dersom Norge ønsker å ratifisere den nye ILO-konvensjon nr. 181, må sysselsettingsloven § 26 endres og dagens rettslige monopol erstattes med en generell tillatelse for privat formidlingsvirksomhet.

9.2 ERFARINGER MED OG VURDERINGER AV DAGENS REGELVERK

9.2.1 Håndhevingsproblemer med dagens regelverk

Ulike mellomleddsfunksjoner

Privat arbeidsformidling er i utgangspunktet forbudt, men det kan gjøres unntak fra forbudet, jf. *"Regelverk for arbeidsformidling"* i kapittel 3. Dispensasjon til privat formidling kan gis i henhold til formidlingsforskriften.

Ifølge Arbeidsdirektoratet er problemene i forbindelse med håndhevingen av regelverket i hovedsak knyttet til ulike mellomleddsfunksjoner som er definert til å

ligge utenfor formidlingsbegrepet i sysselsettingsloven § 26. Dette dreier seg først og fremst om personalutvelgelse eller headhunting og formidling av arbeid via internett. I tillegg kan enkelte tjenester i grenselandet mellom utleie og formidling skape tolkningsproblemer. Disse mellomleddsfunksjonene har mye til felles med tradisjonell arbeidsformidling, og dette kan gjøre det vanskelig å trekke klare grenser mot arbeidsformidling.

Kommunal- og arbeidsdepartementet har tidligere slått fast at *headhunting* er en virksomhet som ikke er i strid med formidlingsforbudet i sysselsettingsloven § 26, jf. *"Regelverk for arbeidsformidling"* i kapittel 3. Det er lagt til grunn at headhunting skal skille seg fra arbeidsformidling ved at de som rekrutteres til de ledige stillingene som oftest ikke er arbeidssøkere i vanlig forstand, men potensielle jobbskiftere som ofte sitter i gode stillinger, f.eks. ledere og nøkkelpersonell. Videre har departementet uttalt følgende i forbindelse med en konkret sak vedrørende grensen mellom headhunting og arbeidsformidling:

> "Departementet vurderer headhunting som mer omfattende og kompetansekrevende enn arbeidsformidling. Ved arbeidsformidling kobles arbeidsgivere og arbeidssøkere med sikte på at disse skal inngå en avtale om et arbeidsforhold. Aktuelle kandidater til en jobb blir fremskaffet fra databaserte registre, og kandidatenes opplysninger blir kontrollert. Headhunting består av konkrete oppdrag fra en arbeidsgiver som ønsker en meget grundig vurdering av aktuelle kandidater til en jobb. Sentralt i en headhunters arbeid er dyptgående analyser av kandidatene, og i vurderingen benyttes bl.a. anerkjente og avanserte analyse- og seleksjonsmetoder."

I forbindelse med virksomheten til personalutvelgelsesfirmaene uttaler Arbeidsdirektoratet:

> "På bakgrunn av mange annonser fra de såkalte headhunting-byråene som tradisjonelt har drevet med rekruttering av ledere o.l., synes det imidlertid som disse i økende grad tilbyr tjenester i forbindelse med rekruttering av personell på et lavere nivå enn det som er forutsatt i forbindelse med headhunting. I tillegg til dette synes det for Arbeidsdirektoratet som at enkelte bedrifter i forbindelse med rekruttering av personell, benytter seg av vikarbyråer, evt. egne avdelinger av vikarbyråer, som tilbyr rekrutteringsbistand når det gjelder ordinær arbeidskraft. Arbeidsdirektoratet finner at all rekrutteringsbistand som ikke kan karakteriseres som headhunting, må anses for å være i strid med sysselsettingsloven § 26."

Grensen mellom hva som er headhunting og arbeidsformidling er ikke bestandig enkel å trekke. Likevel synes det å være et problem at enkelte headhunting-firma og vikarbyråer tilbyr rekrutteringstjenester på stillingsnivåer som ligger utenfor ledelsesnivå og nøkkelpersonell, og derfor bryter forbudet mot kommersiell formidling.

Det finnes i dag en rekke aktører som formidler arbeidskraft via *internett*. Denne aktiviteten ble i 1997 fortolket til ikke å være arbeidsformidling av Kommunal- og arbeidsdepartementet, såfremt den skjer uten direkte personlig bistand fra leverandøren av tjenesten som mellommann.

Med denne fortolkningen har begrepet arbeidsformidling blitt vesentlig innskrenket. Elektronisk databehandling skiller seg i resultatet ikke ut fra personlig databehandling, bortsett fra at den kvalitet som ligger i personlig oppfølging ikke er til stede. På den annen side kan det være vanskelig å forby formidling av arbeidskraft via internett. Virksomheter som tilbyr sine tjenester gjennom internett kan etablere seg i andre land hvor dette er tillatt, for eksempel i de andre nordiske landene. Departementet har i forbindelse med en konkret klagesak kommet til at virksomheter som driver med arbeidsformidling utelukkende fra utlandet ikke kan

straffes etter norsk lov, fordi norsk straffelov etter straffeloven § 12 første ledd nr. 1 kun anvendes på handlinger som er «foretatt .... i riket». Imidlertid vil norske straffebestemmelser gjelde hvis virksomheten finner sted i Norge, for eksempel gjennom annonsering i norske aviser eller ved at norske arbeidsgivere oppsøkes direkte.

Med *«try and hire»* menes at vikarbyråene tilbyr sine oppdragsgivere å leie vikar for et nærmere angitt tidsrom, slik at oppdragsgiver kan prøve ut den aktuelle kandidaten og ansette vikaren dersom dette er ønskelig for begge parter ved utgangen av det opprinnelige oppdraget. «Try and hire» er ikke et selvstendig produkt, men må karakteriseres som et biprodukt av arbeidsutleie. Kommunal- og arbeidsdepartementet har i brev fra 1988 uttalt at slik virksomhet er i strid med sysselsettingsloven § 26. Ifølge Arbeidsdirektoratet er dette vanskelig å følge opp i praksis, og de uttaler følgende:

> "Forbudet mot «try and hire» innebærer at utleier åpent, for eksempel i markedsføring eller i kontrakten som inngås, ikke kan tilby innleier å prøve ut personell i en periode før han tar en beslutning når det gjelder ansettelse. Det kan sannsynligvis heller ikke ovenfor arbeidstakerne reklameres med at en stor del av vikarene får ansettelse hos innleier etter at det opprinnelige vikaroppdraget er avsluttet. Det er imidlertid klart at «try and hire» i praksis kan skje uten at det offisielt blir sagt noe om dette, og i slike tilfeller kan «try and hire» gjennomføres uten at det er mulig å skille dette fra et ordinært utleie/innleieforhold. Arbeidsdirektoratet finner derfor å kunne legge til grunn at vikarbyråer i praksis tilbyr «try and hire», men at det for oss ikke vil være mulig å forfølge denne type ulovlig virksomhet."

Arbeidsdirektoratet oppsummerer ovenstående drøfting av formidlingsbegrepet som følger:

> "Arbeidsdirektoratet finner at definisjonen på hva som er formidling i utgangspunktet vil dekke de fleste virksomhetene som er skissert ovenfor. Ovenstående redegjørelse viser imidlertid at det har skjedd en «uthuling» av forbudet mot privat arbeidsformidling. Aktørene i markedet utvikler sine tjenester, noe som i flere tilfeller medfører at de utøver virksomhet som strengt tatt må sies å være i strid med formidlingsforbudet. På denne måten skapes en praksis i bransjen for denne type virksomhet, og en oppfatning om at den er lovlig. Departementet har dessuten som nevnt i enkelte tilfeller foretatt fortolkninger som gjør at enkelte formidlingsvirksomheter defineres som lovlige, og dermed begrenses områdene som kan rammes av sysselsettingsloven § 26."

Dispensasjoner til privat formidling

Virksomheter som samarbeider med fylkesarbeidskontor eller arbeidskontor, kan få dispensasjon til å drive privat lokal formidling uten fortjeneste. Det kan også gis dispensasjon til virksomheter for å drive formidling med fortjeneste, men dette gjelder bare overfor enkelte grupper av arbeidstakere, bl.a. eldre, au-pair, musikere og leger fra utlandet. Årsaken til at det er gjort unntak nettopp for disse gruppene er flere. Det ble for eksempel gjort adgang til unntak for musikere fordi formidling av denne gruppen mer bærer preg av å være oppdragsformidling enn ordinær arbeidsformidling og fordi det til tross for forbudet foregikk privat formidling av disse. Unntaket for eldre arbeidstakere og arbeidstakere til sosiale formål ble vedtatt i Stortinget. Mange av gruppene som det kan gis dispensasjon for, som au-pair, musikere og kunstnere, er i en større sammenheng relativt marginale på arbeidsmarkedet.

Dispensasjon til å drive privat arbeidsformidling uten fortjeneste gis av arbeidsmarkedsetaten. Forvaltningen av regelverket knyttet til dette er i følge Arbeidsdirektoratet stort sett greit å håndtere. Dette skyldes at de fleste søknadene ligger innenfor regelverket og dets formål. De fleste søknader blir derfor innvilget.

Selv om regelverket stort sett er greit å håndtere for arbeidsmarkedsetaten, synes det som om enkelte firma opererer uten å ha søkt om dispensasjon for å drive med formidling. Enkelte firma drev tidligere privat formidling av helsepersonell i strid med sysselsettingsloven § 26. I tillegg finnes det eksempler på mellomleddsfunksjoner som ikke prinsipielt har vært vurdert i forhold til lovens formidlingsbegrep. Fotballspilleragenter driver for eksempel uten at denne virksomheten har vært vurdert i forhold til loven.

Kontroll og oppfølging

Ifølge sysselsettingsloven § 40 kan overtredelse av forbudet mot privat arbeidsformidling bli straffet med bøter eller med fengsel inntil tre måneder eller begge deler, jf. *"Regelverk for arbeidsformidling"* i kapittel 3. Bruken av ulovlige private formidlingstjenester er ikke straffbart. Det vil eventuelt være selve formidlingsvirksomheten som er i strid med dagens regelverk.

Arbeidsmarkedsetaten er avhengig av å bli underrettet om at forbudet mot privat arbeidsformidling ikke blir overholdt. Arbeidsdirektoratet har i svært liten grad benyttet retten til å begjære påtale etter sysselsettingsloven § 40. I de siste tre årene er retten til å begjære påtale på § 26 ikke benyttet. Fylkesarbeidskontorene kan, dersom aktørene ikke overholder regelverket, velge å ikke fornye dispensasjonene til disse.

I formidlingsforskriften blir bestemmelsene som gjelder musikere, kunstnere og artister, jf. §§ 14-16, bare kontrollert i forbindelse med den årlige rapporteringen til fylkesarbeidskontorene ved søknad om fornyelse av dispensasjon, jf. § 11. Opplysningene som fremkommer ved rapporteringen, inneholder gjennomsnittstall og totalsummer, uten at det enkelte formidlingsoppdrag blir nærmere spesifisert. I § 16 heter det for eksempel at formidlingsgebyret ikke skal overstige 20 prosent av avtalt lønn for musikere, kunstnere og artister. Formidlingsgebyret skal belastes oppdragsgiver, dvs. konsertarrangør, hotell, restaurant o.l. Hensikten med bestemmelsen i § 16 er at økt lønn til artisten vil medføre økt utbetaling av formidlingshonorar til formidlingsbyrået, og på den måte oppmuntre formidleren til å øke oppdragstakerens inntekter og samtidig dempe de øvrige utgifter ved arrangementet. Arbeidsmarkedsmyndighetene har i liten grad fulgt opp disse reglene.

Mange formidlingsbyråer for artister mv. inngår ulike type avtaler med artistene av mer langsiktig art, avtaler om såkalt management, promotion mv. Dette er avtaler som medfører at formidlingsbyrået aktivt skal selge artisten i markedet, samtidig som det inngås avtale om hvem som skal bære de økonomiske utgiftene ved konserter, PR-kampanjer osv. I en del tilfeller innebærer avtalen at artisten blir bundet for et bestemt tidsrom til formidlingsbyrået. Det hevdes ofte at denne typen avtaler velter en del av kostnadene av arbeidsformidlingen over på oppdragstakeren. Samtidig vil mange hevde at denne type avtaler forenkler artistens arbeidssituasjon da artisten ikke behøver å ta ansvar for den praktiske gjennomføringen av konserter mv., herunder det påfølgende økonomiske oppgjør med oppdragsgiveren. Denne type avtale inngås det en rekke av med et utall variasjoner, og det er vanskelig for myndighetene å kontrollere dette. Det synes å være på det rene at en del av disse avtalene er i strid med forbudet mot privat formidling, samtidig som enkelte av avtalene faller utenfor formidlingsforbudet. Det kan også være i artistenes egen

interesse å bli aktivt formidlet, og ILO-konvensjon nr. 181 åpner for at det i slike tilfeller kan tas betalt fra arbeidssøker.

Denne gjennomgangen viser at kontrollen ikke har vært tilstrekkelig for å hindre at private aktører driver formidlingsvirksomhet i strid med dagens regelverk. Intensivert kontroll vil medføre et betydelig behov for økte ressurser.

9.2.2 Arbeidsmarkedets behov

Det har vært en vekst i tilbudet og bruken av alternative formidlingstjenester som for eksempel headhunting og internett i de senere årene. Dette skyldes ny teknologi og at bedriftene har et behov for alternative formidlingstjenester i tillegg til det arbeidsmarkedsetaten kan tilby.

Noen arbeidsgivere hevder at arbeidsmarkedsetaten ikke klarer å dekke behovet for formidling av arbeidskraft, og at det derfor er nødvendig med supplement fra private arbeidsformidlere. Mange arbeidsgivere benytter alternative mellomleddsfunksjoner som for eksempel personalutvelgelsesfirma og vikarbyrå for å få assistanse til å rekruttere arbeidskraft, jf. *"Omfang og utvikling av arbeidsformidling"* i kapittel 4. Samtidig har arbeidsmarkedsetaten gjort en betydelig innsats for å få dekket den innenlandske mangelen på arbeidskraft, blant annet innen helsesektoren, bygg og anlegg og i verkstedindustrien, gjennom rekrutteringskampanjer i utlandet og samarbeid med andre lands arbeidsmarkedsmyndigheter.

På bakgrunn av mangel på leger ble det ved en forskriftsendring av 23. januar 1998 gitt dispensasjon for privat arbeidsformidling av leger som er bosatt i utlandet. Forskriften trådte i kraft 1. februar 1998. I tillegg har Arbeidsdirektoratet startet opp et eget prosjekt, Legerekrutteringsprosjektet, som skal bidra til å redusere mangelen på leger i Norge gjennom rekruttering innenfor EØS-området, jf. *"Arbeidsformidling i regi av arbeidsmarkedsetaten og arbeidsformidling etter dispensasjon"* i avsnitt 4.2. Det er også startet opp et prosjekt på Haukeland sykehus, Haukelandsprosjektet, som skal øke rekruttering og utveksling av utenlandske legespesialister. Noen private firma har i den senere tid funnet det lønnsomt å etablere virksomhet som enten formidler eller leier ut kvalifisert helsepersonell til sykehus og kommuner, jf. også *"Omfang og utvikling av utleie av arbeidskraft"* i avsnitt 6.2 og *"Erfaringer med og vurderinger av dagens regelverk"* i 10.2.

Forskriftsendringen som ga adgang til dispensasjon for å drive privat arbeidsformidling av leger bosatt i utlandet, skjedde med bakgrunn i et *behov i arbeidsmarkedet*. I høringsnotatet om forskriftsendringen heter det blant annet:

> "Etterspørselen etter leger og legespesialister har vært høyere enn forventet. Det har ført til at mangelen på kvalifiserte leger i Norge de siste årene har gjort seg stadig mer gjeldende."

Adgangen for private firma til å formidle musikere og sangere, som kom i 1987, ble gitt på bakgrunn av at den offentlige arbeidsformidling ikke var utbygget i tilstrekkelig grad til å dekke slik formidling, jf. *"Regelverk for arbeidsformidling"* i kapittel 3. Også dette viser at det har vært vanskelig for den offentlige arbeidsformidlingen å dekke formidlingsbehovet på noen områder, og det har dermed vært nødvendig å åpne opp for dispensasjoner innenfor enkelte yrker.

Mangelen på arbeidskraft i enkelte delarbeidsmarkeder kan føre til et sterkere press mot forbudet mot privat arbeidsformidling. Utvidelsen i adgangen til å få dispensasjon for å formidle leger fra utlandet vil for eksempel kunne gi påtrykk fra andre grupper som også vil ha unntak fra forbudet. Økt grad av spesialisering av arbeidskraften og behov for spisskompetanse i mange næringer, kan også skape et behov for formidlingstjenester som er tilpasset et smalere segment av arbeidstakere

og arbeidsgivere, og som i dag ikke dekkes i utfyllende grad av den offentlige arbeidsformidlingen. På den annen side har utvalget sett at arbeidsmarkedsetaten i de siste årene har klart å øke andelen formidlinger, slik at de i et stramt arbeidsmarked betjener et relativt større arbeidsmarked.

Utvalget er kjent med at Arbeidsdirektoratet mener at forbudet mot privat formidling av arbeidskraft i sysselsettingsloven § 26 bør oppheves under forutsetning av at arbeidsmarkedsetaten får rammebetingelser for å ivareta det særlige ansvaret som ligger til den offentlige arbeidsformidling. Ifølge Arbeidsdirektoratet har

> "arbeidsmarkedsetaten ikke lenger et reelt monopol når det gjelder formidling av arbeidskraft. De forvaltnings- og kontrolloppgaver som etaten er tillagt i sammenheng med dette forbudet, sliter dessuten på etatens omdømme hos arbeidsgiverne og påvirker det offentlige ordskiftet om etatens rolle. Arbeidsmarkedsetaten har heller ikke behov for en beskyttelse av sin formidlingsvirksomhet som det et formidlingsmonopol i utgangspunktet skal gi."

9.2.3 Hensynet til arbeidssøkerne

Grunnlaget for en god offentlig formidling, faren for utnyttelse av arbeidssøkerne og det prinsippet at ingen skal tjene penger på å skaffe noen et arbeid, har for mange vært de viktigste argumentene mot privat formidling. Siden det er de svakeste arbeidssøkerne som vil ha størst problemer med å få arbeid, vil disse kunne risikere å stå overfor en høyere pris for private formidlingstjenester enn andre, sterkere jobbsøkere.

Etter utvalgets vurdering fungerer dagens regelverk på de fleste områder bra overfor arbeidstakerne. Arbeidsmarkedsetaten er landsdekkende, og alle personer som er ute etter ny jobb får formidlingstjenester vederlagsfritt hos arbeidsmarkedsetaten. Gjennomgangen i *"Omfang og utvikling av arbeidsformidling"* i kapittel 4 viste også at arbeidsmarkedsetaten er mer benyttet av arbeidssøkere som har de største behovene, dvs. ledige arbeidssøkere.

Ifølge sysselsettingsloven er det forbud mot å kreve betaling fra arbeidssøker ved formidling av arbeidskraft. I dag er enkelte mellomleddsfunksjoner, som headhunting og kopling via internett, blitt definert til å ligge utenfor lovens formidlingsbegrep. Siden dette ikke er arbeidsformidling, er det heller ikke forbud mot å kreve betaling av arbeidssøker for disse tjenestene. Innskrenkningen av arbeidsformidlingsbegrepet har dermed ført at flere aktører i prinsippet kan ta seg betalt fra arbeidssøker.

I praksis stiller saken seg noe annerledes. Det er antakelig ikke særlig utbredt å kreve betaling av arbeidssøker i dag. I hovedsak baserer private mellomleddsagenter sine tjenester på finansiering fra arbeidsgivere. Utvalget ser imidlertid ikke bort fra at dette vil kunne endre seg, for eksempel ved en økning i arbeidsledigheten. Det vil da kunne være lettere å selge denne typen av tjenester til arbeidsledige. På den annen side er arbeidsmarkedsetatens formidlingstjenester vederlagsfrie, og de fleste vil trolig velge å bruke disse. I tillegg vil dagpengemottakere fortsatt være forpliktet til å registrere seg, opprettholde meldeplikt til arbeidskontoret og være disponible for arbeidsmarkedet for å kvalifisere for dagpenger.

Hovedregelen i den nye ILO-konvensjon nr. 181 er at det ikke skal tas betalt fra arbeidssøker. Men den åpner også for at det kan tas betalt fra visse kategorier av arbeidstakere og spesielle typer tjenester, når dette er i arbeidstakers interesse.

9.3 ALTERNATIVE FORMER FOR Å REGULERE ARBEIDSFORMIDLING

Ifølge mandatet skal utvalget drøfte

> "to alternative former for å regulere arbeidsformidling: Dagens offentlige formidlingsmonopol, alternativt fri konkurranse av arbeidsformidling. Det må være en forutsetning at alle formidlingstjenester fortsatt skal være gratis for arbeidssøkere."

En viktig forutsetning for drøftingen er ifølge mandatet

> "at vi fortsatt skal ha en sterk og slagkraftig offentlig arbeidsformidling med godt inngrep i arbeidsmarkedet og som kan gi god service til de arbeidssøkere og arbeidsgivere som ønsker det. Dette innebærer at arbeidsmarkedsetaten fortsatt skal ha ansvaret for det som i dag er deres hovedoppgaver: Formidling, kvalifisering (tiltak) av arbeidsledige, utbetaling av stønader (dagpenger) og attføring."

Den offentlige arbeidsformidlingen har som utgangspunkt at alle arbeidssøkere skal betjenes av det samme apparatet. Dagens organisering av samfunnets arbeidsformidlingstjenester tar utgangspunkt i tre hovedprinsipper:

1. En sterk offentlig arbeidsformidling med et integrert og helhetlig ansvar for, herunder kontroll av, formidling, dagpenger, arbeidsmarkedstiltak og attføring.
2. Et generelt forbud mot privat kommersiell arbeidsformidling, men med adgang for å drive privat formidling uten fortjeneste i samarbeid med arbeidsmarkedsetaten og formidling med fortjeneste for en avgrenset gruppe av arbeidssøkere.
3. Formidlingstjenestene fra arbeidsmarkedsetaten er vederlagsfrie for arbeidssøkere og arbeidsgivere.

Det er det andre av disse hovedprinsippene utvalget skal vurdere. Mandatet for utvalget presiserer at det første og tredje hovedprinsippet fortsatt skal gjelde.

Det er forutsatt i mandatet at den offentlige arbeidsformidling fortsatt skal ha ansvaret for arbeidsmarkedstiltak og trygdeutbetaling. Eventuelle private som får adgang til å drive arbeidsformidling vil således ikke ha krav på offentlige midler for å kvalifisere, oppgradere eller gjøre sine klienter formidlingsklare. Dersom slike utgifter er nødvendig for å gjøre arbeidssøkeren formidlingsklar må det dekkes på annen måte. Spørsmålet om deregulering gjelder dermed kun arbeidsformidling, ikke de øvrige delene av den aktive arbeidsmarkedspolitikken som den offentlige arbeidsformidlingen håndterer.

Utvalget har videre tolket mandatet slik at arbeidsmarkedsetatens formidlingstjenester som hovedregel skal være gratis for alle, både arbeidssøkere og arbeidsgivere. Dette følger også av ILO-konvensjon nr. 88 om den offentlige arbeidsformidlingen som Norge har ratifisert. Land som har tiltrådt denne konvensjonen

> "skal drive eller sørge for at det blir drevet vederlagsfri offentlig arbeidsformidling" (artikkel 1).

Private arbeidsformidlere driver imidlertid på forretningsmessig basis og må selvfølgelig finansiere sine tjenester. Siden det er presisert i mandatet at alle formidlingstjenester fortsatt skal være gratis for arbeidssøkere, må de private arbeidsformidlerne basere seg på å ta betalt av arbeidsgivere.

En mulig alternativ organisering av samfunnets formidlingstjenester vil derfor være basert på følgende tre hovedprinsipper:

1. En sterk offentlig arbeidsformidling med et integrert og helhetlig ansvar for, herunder kontroll av, formidling, dagpenger, arbeidsmarkedstiltak og attføring,

det vil si som i dag.
2. Tillatt med privat kommersiell arbeidsformidling i tillegg til den offentlige arbeidsformidlingen. Utvalget legger til grunn at en liberalisering av formidlingstjenestene ikke vil berøre andre felter som dagpenger, arbeidsmarkedstiltak og attføring.
3. Formidlingstjenestene fra den offentlige arbeidsformidlingen er vederlagsfrie for alle, både for arbeidssøkere og arbeidsgivere. Formidlingstjenestene fra private arbeidsformidlere er vederlagsfrie for alle arbeidssøkere.

I det følgende vil utvalget diskutere alternative utforminger og konkretiseringer basert på disse hovedprinsippene.

9.3.1 Generelle vurderinger

Når utvalget skal vurdere dagens organisering av arbeidsformidling opp mot alternative måter å organisere dette på, kan følgende spørsmål reises:
– Er de hensyn som dagens regelverk er ment å ivareta, fortsatt til stede?
– Kan endrede samfunnsforhold tilsi en annen vurdering av dagens regelverk for arbeidsformidling?
– Kan de hensyn som dagens regelverk er ment å ivareta, også sikres på andre måter?

Opprinnelsen til dagens forbud mot privat arbeidsformidling var samfunnsforholdene i mellomkrigstiden. Stor arbeidsløshet tilsa en sterk offentlig arbeidsformidling og at arbeidstakeren skulle beskyttes. Det ble fra flere hold fremholdt prinsipielle og moralske argumenter mot privat arbeidsformidling på markedsprinsipper.

Det viktigste prinsipielle og moralske argumentet mot privat forretningsmessig arbeidsformidling har for enkelte vært at ingen skal tjene penger på å skaffe noen et arbeid. Argumentet tar utgangspunkt i ønske om å verne den tradisjonelt svakeste parten i søke- og rekrutteringsprosessen. Dette kan være nødvendig for å hindre at arbeidssøkere som i utgangspunktet har problemer med å skaffe seg jobb vil møte enda større problemer ved at de står overfor en høyere pris for en formidlingstjeneste enn andre. Utvalget er enig i at det ikke skal være aktuelt å tillate at det tas betaling av arbeidssøkere for å bli formidlet til arbeid, unntatt i helt spesielle tilfeller. Ifølge ILO-konvensjon nr. 181 kan det gjøres unntak når dette er i arbeidssøkerens interesse. Utover dette kan utvalget vanskelig se at hensynet til å beskytte arbeidssøker tilsier at ikke private kan drive formidling av arbeid.

Gjennom dette århundre har arbeidstakerens posisjon generelt blitt styrket. Lovbestemmelser og avtaler mellom partene har endret og forbedret den enkelte arbeidstakers posisjon vis a vis arbeidsgiver. Den økonomiske og sosiale utvikling har endret og forbedret lønns- og arbeidsforhold. Det offentlige sikkerhetsnettet er bedret, bl.a. gjennom folketrygdens ytelser ved sykdom og arbeidsledighet og lov om sosial omsorg. Sterkere fagbevegelse og profesjonelle organisasjoner sentralt og lokalt har også gitt arbeidstakerne en vesentlig sterkere forhandlingsposisjon i forhold til arbeidsgiverne.

En videre begrunnelse for offentlig arbeidsformidling var ønsket om å få et helhetlig og godt utbygget informasjonssystem som ble ansett nødvendig for at arbeidsmarkedet som helhet skulle fungere godt. I tillegg bidro forbudet mot privat formidling til å understreke at arbeidsmarkedspolitikken var en offentlig oppgave, og at tiltak mot arbeidsledigheten skulle være i regi av og under kontroll av det offentlige. En offentlig arbeidsformidling ville kunne tilby et sett av arbeidsmarked-

stjenester, bl.a. rådgivning, arbeidsmarkedstiltak og dagpenger som støttet opp under formidlingsarbeidet.

Dette momentet har, etter utvalgets oppfatning, stor betydning også i dag. Den offentlige arbeidsformidling er det sentrale instrumentet i en aktiv arbeidsmarkedspolitikk, som igjen er en viktig del av sysselsettingspolitikken og den generelle økonomiske politikken. Det er viktig at arbeidsformidlingen fungerer sammen med den øvrige delen av arbeidsmarkedspolitikken, delvis for at arbeidsmarkedstiltakene skal ses i sammenheng med det ordinære arbeidsmarkedet slik at formidling til ordinære jobber er målet for alt tiltaksarbeid, og delvis fordi arbeidsformidlingen skal fungere som en kontrollfunksjon mot dagpenger. Det er bare den offentlige arbeidsformidling som kan ha et integrert ansvar for arbeidsmarkedspolitikken. Utvalget vil derfor understreke mandatets viktige forutsetning om at det fortsatt er behov for en sterk og slagkraftig offentlig arbeidsformidling.

Det er etter utvalgets mening mulig å ha en sterk og slagkraftig offentlig arbeidsformidling samtidig som det åpnes adgang for private til å formidle arbeid. Det følger av de tre hovedprinsippene i innledningen til *"Alternative former for å regulere arbeidsformidling"* i avsnitt 9.3 at vi legger til grunn en offentlig arbeidsformidling finansiert over statsbudsjettet som i dag. Arbeidsmarkedsetaten forvalter store ressurser årlig. Arbeidsmarkedsetaten brukte totalt 17,8 mrd. kroner i 1997, herav 1,6 mrd. kroner til administrasjon mv. Ifølge arbeidsmarkedsetatens ressurskartlegging blir vel halvparten av tidsbruken til de ansatte brukt til formidlingsrettet virksomhet som rettledning, service og oppfølging, jf. *"Arbeidsformidling i regi av arbeidsmarkedsetaten og arbeidsformidling etter dispensasjon"* i avsnitt 4.2.

Arbeidsmarkedsetaten vil fortsatt ha en rekke konkurransefortrinn i forhold til private aktører:

- For det første skal formidlingstjenestene som arbeidsmarkedsetaten yter fortsatt være vederlagsfrie både for arbeidstakerne og for arbeidsgiverne. De private arbeidsformidlingene må imidlertid finansiere sine tjenester med inntekter fra arbeidsgiverne. Dermed blir det svært vanskelig for de private arbeidsformidlerne å konkurrere med den offentlige arbeidsformidlingen på de deler av arbeidsmarkedet som etaten prioriterer.
- For det andre vil arbeidsmarkedsetatens landsdekkende virksomhet og heldekkende tilbud gjennom forvaltningen av den aktive arbeidsmarkedspolitikken gi etaten et stort register å spille på. Arbeidsmarkedsetaten vil ha mulighet til å tilpasse et sett av virkemidler for å tilfredsstille markedets behov, så lenge dette er i tråd med den nasjonale arbeidsmarkedspolitikken.
- For det tredje vil arbeidsmarkedsetatens informasjonstilgang gjennom arbeidssøkerregisteret, stillingsregisteret og den nære kontakten med store arbeidssøkergrupper og med næringslivet bety at etaten alltid vil ha god oversikt over det generelle arbeidsmarkedet. Selv om stillingsregisteret gjennom arbeidsmarkedsetatens internettsider er fritt tilgjengelig for alle, vil ikke private aktører kunne opparbeide den samme brede og generelle oversikten over arbeidsmarkedet. De kan imidlertid opparbeide mer spesialisert kunnskap om deler av arbeidsmarkedet enn det den offentlige arbeidsmarkedsetaten vil ha mulighet til.

Utvalgets vurdering er derfor at dersom det gis adgang for private til å drive arbeidsformidling, vil dette få beskjedent omfang og kun bli et supplement til den offentlige arbeidsformidling. Dette samsvarer godt med de erfaringer som en rekke øvrige europeiske land har gjort etter at de har åpnet opp for private til å drive arbeidsformidling.

Selv om privat arbeidsformidling trolig får et moderat omfang, kan allikevel eksistensen av privat kommersiell arbeidsformidling være positiv både for den offentlige arbeidsmarkedsetaten og for arbeidsmarkedet generelt. De private aktørene vil både kunne være konkurrenter til og samarbeidspartnere med arbeidsmarkedsetaten. Ifølge den nye ILO-konvensjon nr. 181 skal det for eksempel etableres

> "betingelser for å fremme samarbeid mellom den offentlige arbeidsformidlingen og private arbeidsformidlingsfirmaer" (artikkel 13).

En viss konkurranse fra private arbeidsformidlere vil kunne bidra til at den offentlige arbeidsformidling
- får et bedre omdømme i markedet,
- prioriterer oppgaver på en bedre måte,
- blir mer effektiv.

Det har vært hevdet at den offentlige arbeidsformidling allerede i dag er relativt effektiv og tåler konkurranse, men at den kan ha et dårlig omdømme fordi den i utgangspunktet er i en rettslig monopolsituasjon. Dette har også vært et argument for Arbeidsdirektoratet, som ønsker at det rettslige monopolet skal oppheves, jf. *"Innledning"* i avsnitt 9.1. Dersom dette er tilfelle, vil oppheving av det rettslige monopolet kunne fjerne stempelet «treg offentlig monopolist» som eventuelt kleber ved etaten.

Arbeidsmarkedsetaten skal i dag gi service til alle som ber om det, både arbeidssøkere som ønsker formidlingsbistand og arbeidsgivere som ønsker rekrutteringsbistand. Dersom det finnes flere private aktører, kan det være lettere for enkelte arbeidsgivere å gå til disse for å få utført enkelte spesialiserte tjenester, og også for arbeidsmarkedsetaten å henvise enkelte oppdrag til disse når det vurderes å være hensiktsmessig. Under et regime hvor privat forretningsmessig arbeidsformidling tillates, kan derfor oppgavene i arbeidsmarkedsetaten bli høyere prioritert.

Endelig kan eksistensen av privat arbeidsformidling bidra til at den offentlige arbeidsformidlingen gjennom konkurranse blir mer effektiv på sikt. Dette er en av hovedgrunnene bak den internasjonale liberaliseringstrenden av arbeidsformidlingen som har foregått de siste årene. I flere europeiske land hvor det offentlige formidlingsmonopolet er opphevet, blir det hevdet at den offentlige arbeidsformidlingen har blitt mer kvalitetsorientert og mer brukerrettet som følge av liberaliseringene, jf. *"Rammebetingelser og tilpasninger i andre land"* i kapittel 8.

Private arbeidsformidlere kan spesialisere seg innenfor deler av arbeidsmarkedet, og utvikle tjenester som den offentlige arbeidsformidlingen ikke klarer eller ønsker å tilby. Erfaringene fra de landene som har liberalisert, tilsier at det er innenfor slike områder de private arbeidsformidlingene har sitt markedspotensiale, og de vil derfor komme som et supplement til den offentlige arbeidsformidlingen.

Arbeidsformidling påvirker arbeidsledighet og sysselsetting gjennom å bedre informasjonsflyten og redusere søketiden blant arbeidssøkere og korte ned den perioden ledige jobber står ubesatt. Internasjonale erfaringer tilsier at private arbeidsformidlere i liten grad vil betjene arbeidsledige arbeidssøkere. Den perioden ledige stillinger står ubesatt kan bli redusert gjennom de private arbeidsformidlernes aktivitet, og dette gir økt sysselsetting i de bedrifter og virksomheter som får besatt en ledig stilling. Men dette slår ikke nødvendigvis ut i flere sysselsatte totalt sett. For det første vil effekten bli moderert av at bedriftene er i konkurranse med hverandre, og økt sysselsetting i en bedrift kan føre til redusert sysselsetting i andre bedrifter. For det andre, dersom en ledig stilling blir besatt ved en person som allerede er i jobb, vil en annen stilling bli ledig.

De private arbeidsformidlerne vil som en supplerende søke- og informasjonskanal kunne gi bedre oversikt over deler av arbeidsmarkedet, og dette kan bidra til bedre «matching» mellom arbeidsgiver og arbeidssøker, det vil si at rett person kommer på rett plass. På de områdene hvor de private aktørene vil opptre, hovedsakelig i markedet for jobbskiftere, kan de derfor bidra til noe bedre fordeling av arbeidskraften. Dette vil kunne gi et bedre fungerende arbeidsmarked på sikt, og dermed gi grunnlag for at samlet sysselsetting kan gå noe opp. På kort sikt kan en likevel ikke vente særlig utslag i arbeidsledighet og sysselsetting.

I den senere tid med knapphet på arbeidskraft har arbeidsmarkedsetaten gjort en betydelig innsats for å få dekket den innenlandske mangelen ved å rekruttere arbeidskraft fra andre EØS-land. Dersom også private arbeidsformidlere klarer å mobilisere utenlandske arbeidstakere innenfor områder hvor det er knapphet på arbeidskraft, vil dette også bidra til økt innenlandsk sysselsetting.

Det har vært fremført bekymring for at private arbeidsformidlere vil «skumme fløten» blant arbeidssøkerne, og at den offentlige arbeidsmarkedsetaten vil sitte igjen med de tunge gruppene som det er vanskelig å formidle til ordinære jobber. Dette kan føre til stigmatisering av arbeidssøkere fra arbeidsmarkedsetaten, og forsterke disse arbeidssøkernes problemer med å hevde seg på arbeidsmarkedet. Utvalget vil understreke at en velfungerende offentlig arbeidsformidling vil motvirke en sterkere segregering av rekrutteringsmarkedet. Dessuten er det også i dag slik at de fleste arbeidssøkerne skaffer seg jobb uten arbeidsmarkedsetatens hjelp, jf. *"Omfang og utvikling av arbeidsformidling"* i kapittel 4. Arbeidsmarkedsetaten betjener stort sett de arbeidssøkerne som er arbeidsledige, mens arbeidssøkere som er i jobb i større grad bruker andre tjenester fra arbeidsmarkedsetaten som for eksempel grønn linje og internett.

Det er grunn til å dempe forventningene til en eventuell oppheving av det rettslige offentlige arbeidsformidlingsmonopolet. Internasjonale erfaringer tilsier moderate effekter alt i alt.

Dersom dagens regelverk skal videreføres, kan neppe dagens uklare praktisering fortsette og en må søke en langt mer konsekvent håndheving enn i dag. Gjennomgangen i forrige avsnitt viser at kontrollen ikke har vært tilstrekkelig for å hindre at private aktører driver formidlingsvirksomhet i strid med dagens regelverk. Intensivert kontroll vil medføre et betydelig behov for økte ressurser. Aktører som driver på siden av loven vil måtte innstille sin virksomhet. Dette vil kunne få uheldige konsekvenser, ettersom disse tjenestene synes å fylle et behov i markedet. Mange arbeidsgivere benytter alternative mellomleddsfunksjoner som for eksempel personalutvelgelsesfirma og vikarbyråer for å få assistanse til å rekruttere arbeidskraft. Økt grad av spesialisering av arbeidskraften og behov for spisskompetanse i mange næringer, skaper et behov for formidlingstjenester som er tilpasset et smalere segment av arbeidstakere og arbeidsgivere, og som i dag ikke dekkes i tilstrekkelig grad av den offentlige arbeidsformidlingen. Ut fra situasjonen på området i dag, ser utvalget det som et viktig argument at håndheving av gjeldende regelverk vil være omstridt.

Utvalget går derfor inn for å oppheve det rettslige offentlige arbeidsformidlingsmonopolet og å innføre et regime hvor private aktører tillates å drive arbeidsformidling på forretningsmessig grunnlag, med de begrensninger som er foreslått i neste avsnitt. Det er ventet at dette:

– vil være positivt for den offentlige arbeidsformidlingens omdømme og ressursanvendelse, og
– vil kunne bidra til noe bedre fordeling av arbeidskraften mellom virksomhetene og dermed et bedre fungerende arbeidsmarked. Dette kan gi grunnlag for økt sysselsetting på sikt. På kort sikt kan en likevel ikke vente særlig utslag i

arbeidsledighet og sysselsetting.

9.3.2 Alternative utforminger og utvalgets forslag

Virkeområde

Som utvalget har omtalt i *"Innledning"* i avsnitt 9.1, er det etterhvert flere mellomleddsfunksjoner som er unntatt fra lovens formidlingsbegrep. Dette gjelder headhunting og databasert formidling gjennom internett. Utvalget finner det lite hensiktsmessig å skille disse funksjonene ut fra formidlingsbegrepet, bl.a. fordi disse mellomleddsfunksjonene da ikke lenger reguleres på en god måte. Derfor ønsker utvalget at lovens formidlingsbegrep skal omfatte all aktiv koblingsbistand mellom arbeidssøkere og arbeidsgivere i den hensikt å etablere et arbeidsgiver-arbeidstakerforhold. Dette omfatter ikke annonsering av ledige stillinger i aviser, tidsskrifter, på internett eller andre medier. Heller ikke internettjenester som kun går ut på å legge inn annonser hvor henholdsvis arbeidskraft og arbeid tilbys, vil være arbeidsformidling. Men i det øyeblikk det tas i bruk systemer som selekterer og kobler sammen arbeidsgivere og arbeidssøkere, enten dette skjer manuelt eller maskinelt, foreligger det en mellomleddsfunksjon som kommer inn under formidlingsbegrepet.

Når headhunting også reguleres innenfor loven, forsvinner tolkningsproblemet mellom headhunting og annen formidling. Når også formidling gjennom internett reguleres gjennom loven, vil hovedregelen om at det ikke skal tas betalt fra arbeidssøker også kunne gjelde for disse tjenestene.

Selv om privat kommersiell arbeidsformidling generelt tillates, kan det være områder i arbeidslivet som skal unntas. Det finnes to måter å avgrense virkeområdet. For det første kan det være områder som generelt unntas fra privat kommersiell arbeidsformidling. For det andre kan det legges opp til et system med godkjenningsordning hvor det foretas en arbeidsmarkedsfaglig vurdering av om privat arbeidsformidling skal etableres innen spesielle områder, for eksempel forskjellige yrkes- eller bransjeområder.

Når det gjelder områder som generelt skal unntas fra privat kommersiell arbeidsformidling, kan det være grunn til å peke på at ILO-konvensjon nr. 9 om arbeidsformidling av sjømenn legger restriksjoner på sjømannsformidling mot betaling. Norge ratifiserte denne konvensjonen allerede i 1921, og den er til hinder for privat formidling av underordnede sjøfolk mot betaling. Privat kommersiell formidling av sjøoffiserer er imidlertid tillatt.

Vilkår for å kunne starte privat arbeidsformidling

En rekke krav og plikter følger med etablering og drift av vanlig næringsvirksomhet. I den alminnelige selskaps- og næringslovgivningen ligger en rekke kontrollmekanismer og sanksjonsbestemmelser. Formålet med disse er blant annet å ivareta interessene til kreditorer, eiere, ansatte, forbrukerne av de varer og tjenester som bedriftene produserer samt offentlig kontroll.

Alle som driver næringsvirksomhet er i utgangspunktet regnskapspliktige, og skal som hovedregel registreres i foretaksregisteret. Regler om regnskapsplikt og revisjon skal blant annet sikre en viss kontroll med virksomheters økonomi. Videre stilles det krav om melding til merverdiavgiftsmanntallet ved avgiftspliktig omsetning, melding til likningsmyndighetene, tegning av yrkesskadeforsikringer for eventuelle ansatte mv. Krav utover dette vil dels følge av hvilken foretaksform som velges.

I tillegg til de generelle krav og plikter som følger av alminnelig næringsvirksomhet, har utvalget vurdert om det skal innføres særvilkår for bransjen, for eksempel lisenskrav for å kunne etablere formidlingsvirksomhet.

Utvalget mener at det ikke er nødvendig å innføre arbeidsmarkedsfaglige vurderinger av hvilke områder det skal drives eller ikke drives arbeidsformidling. Dersom det skal foretas arbeidsmarkedsfaglige vurderinger, så blir det et spørsmål om hvem det er som skal gjøre dette. Den etaten som har best forutsetninger for å foreta arbeidsmarkedsfaglige vurderinger, vil være den offentlige arbeidsformidlingen. Men det vil være prinsipielt betenkelig at den dominerende aktøren på søke- og rekrutteringsmarkedet skal behovsvurdere etablering av formidlingsvirksomhet som kan oppfattes som konkurrenter. Dessuten tilsier erfaringene med de behovsvurderingene som arbeidsmarkedsetaten i dag foretar når det gjelder utleie, at man ikke bør innføre nye behovsvurderinger på dette området, jf. *"Innledning"* i avsnitt 10.1. Omfanget av slik virksomhet vil reguleres av i hvilken grad privat arbeidsformidling er forretningsmessig lønnsomt. Etter utvalgets vurdering vil det bare bli etablert privat kommersiell arbeidsformidling i de tilfeller hvor arbeidsgivernes behov ikke er dekket med de gratis tjenestene som den offentlige arbeidsformidlingen tilbyr. Kommersiell arbeidsformidling vil derfor bare bli aktuelt på de områdene hvor den offentlige arbeidsformidlingen er dårlig utbygd, i tillegg til den delen av rekrutteringsmarkedet hvor arbeidsgiver har ekstra betalingsvillighet for et spesielt tilrettelagt produkt.

Utvalget foreslår derfor at det kan opprettes privat arbeidsformidling på alle områder, med unntak av formidling av underordnede sjømenn mot betaling. Det innføres ikke en dispensasjons- eller offentlig autorisasjonsordning.

Selv om utvalget ikke ønsker å gå inn for et godkjennings- eller lisenssystem med innslag av behovsvurdering, kan det innføres mer objektive kriterier som må oppfylles for at private kan opprette arbeidsformidlingsfirma. Slike krav kan for eksempel gjelde personlige forhold (f.eks. krav til vandel, utdanning, erfaring), krav til økonomiske forhold (f.eks. egenkapital) eller fysiske forhold (f.eks. tilgjengelige kontorer).

Utvalget har vurdert dette, og mener at det bør fastsettes at virksomhet som vil drive formidlingsvirksomhet enten må være registrert som aksjeselskap eller stille garanti fra bank eller forsikringsselskap tilsvarende de egenkapitalkrav som gjelder for aksjeselskap. Dette er de krav som i dag stilles til vikarbyråer som driver utleie av arbeidskraft. Utvalget mener at disse krav bør gjøres gjeldende for private arbeidsformidlingsfirmaer. Det bør etter utvalgets mening være en viss barriere for å etablere privat arbeidsformidling for å om mulig hindre etablering av useriøse firma i denne bransjen.

Virksomheten bør melde fra til Arbeidsdirektoratet at den vil starte formidlingsvirksomhet og da dokumentere at den oppfyller disse vilkårene.

Privat arbeidsformidling er vanlig næringsvirksomhet og utvalget finner det derfor vanskelig å kreve personlige eller faglige kriterier. Det er ingen faglig utdanningsstruktur for arbeidsmarkedsspørsmål, og virksomheten er ikke av slik faglig art at det bør settes krav til utdanning eller erfaring. Arbeidsformidling og virksomhet i den forbindelse er heller ikke av så alvorlig karakter at det bør settes krav om vandel slik som i politi, rettsvesen og lignende. Utvalget ser heller ikke behov for andre særkrav til bransjen utover det som følger av alminnelig selskaps- og næringslovgivning.

Utvalget mener på denne bakgrunn at vi kun bør ha et rapporteringssystem og at virksomheten selv må dokumentere at den oppfyller de nevnte kriteriene når den melder fra om virksomheten.

Vilkår for å kunne drive privat arbeidsformidling

Utover de krav som settes til etablering av virksomheten, kan det settes spesielle krav til driften av privat arbeidsformidling. Krav kan for eksempel være rettet mot økonomiske forhold, melde- og rapporteringsplikt til den offentlige arbeidsformidling, regulering av forholdet mellom arbeidssøker og privat formidler og forholdet mellom bedrifter og privat formidler.

Prinsipielt kan det argumenteres for at det er arbeidsgiveren som bør avgjøre om formidlingen har en tilstrekkelig kvalitet i sin virksomhet, siden det er arbeidsgiveren som betaler for formidlingstjenesten. Normalt vil arbeidsgivere som søker arbeidskraft, ha høy bestillerkompetanse og ha gode muligheter til å vurdere rekrutteringstjenesten i etterkant av et oppdrag. Det er grunn til å anta at de private arbeidsformidlingene som ikke holder tilstrekkelig kvalitet vil forsvinne fra markedet etter kort tid. Det kan likevel på enkelte områder være slik at større innslag av privat formidling gir økt spillerom for uregelmessig formidling der både formidler og arbeidsgiver har en felles interesse i at det innføres spesielle vilkår. Bransjen selv vil kunne ta ansvar for at bedrifter opptrer korrekt og etisk, gjennom etiske krav etablert av frivillige bransjeorganisasjoner. Erfaringene fra Danmark, Sverige og Storbritannia er at bransjeorganisasjoner kan ha interesse av å innføre selvjustis, for å gi et kvalitetsstempel til medlemsbedriftene.

De private arbeidsformidlingsfirmaenes aktiva er i første rekke informasjon. Dette reiser spørsmålet om det skal stilles spesielle krav til hvilken type informasjon de kan samle inn og hvordan disse skal lagres. Det kan for eksempel stilles krav til innsamling og behandling av personopplysninger fra arbeidstakerne ut fra et ønske om å verne disse. På den andre siden har vi allerede i dag et godt datavern gjennom personregisterloven. I § 6 i denne heter det at registrering

> "av personopplysninger skal være saklig begrunnet ut fra hensynet til administrasjon og virksomhet i det organ eller foretak som foretar registreringen."

Utvalget legger til grunn at dette gir de private arbeidsformidlerne adgang til å samle inn og oppbevare personopplysninger om utdanning, yrkeserfaring og annen direkte relevant informasjon. For øvrig er sensitive personopplysninger gitt et særskilt vern gjennom forbudsbestemmelsen i personregisterloven § 6 annet ledd og krav om konsesjon i § 9. På bakgrunn av de omfattende krav til personvern som er gitt i personregisterloven ser utvalget ingen behov for å innføre egne bestemmelser om datavern for denne bransjen.

Arbeidsmarkedsmyndighetenes behov for informasjon kan tilsi særkrav vedrørende rapporteringsplikt, f.eks. vedrørende statistikkopplysninger (antall oppdrag, tilvisninger, formidlinger, vakansetider o.l.). Det følger også av ILO-konvensjon nr. 181, som Norge kan ønske å ratifisere, at det skal innhentes informasjon om privat arbeidsformidling og arbeidsutleie, for å kunne følge og overvåke aktiviteten.

Utvalget finner det ikke nødvendig å innføre andre spesielle særkrav. Det følger av ILO-konvensjon nr. 181 at det er en rekke krav som skal være oppfylt vedrørende organiseringen av arbeidsformidling for de landene som ratifiserer denne konvensjonen. Men ifølge *"Internasjonalt lov- og avtaleverk"* i kapittel 7, jf. vedlegg 1, er alle disse forhold trolig ivaretatt gjennom øvrig lovgivning.

Unntak fra regelen om at det ikke kan kreves betaling fra arbeidssøker

Det står i mandatet

> "at alle formidlingstjenester fortsatt skal være gratis for arbeidssøkere."

Dette bør være hovedregelen, men det kan tenkes enkelte unntak, slik situasjonen også er i dag. Også ifølge den nye ILO-konvensjon nr. 181 artikkel 7 nr. 2, kan det gjøres unntak når det

> "gjelder visse kategorier av arbeidstakere og spesielle typer tjenester som ytes av private arbeidsformidlingsfirmaer."

I dag er det gjort unntak fra denne hovedregelen når det gjelder virksomheter som formidler au-pair, jf. forskriftens § 18 annet ledd. Au-pair er fortrinnsvis unge personer som tar tidsbegrenset arbeid i utlandet, hovedsakelig innenfor lettere husarbeid og barnepass, i den hensikt også å lære landets språk og kultur. I forarbeidene til formidlingsforskriften av 10. november 1993 ble au-pairbyråenes adgang til å kreve vederlag fra den enkelte au-pair for formidlingstjenesten begrunnet med at det

> "kan være vanskelig for disse byråene å kreve formidlingsgebyr fra en arbeidsgiver i utlandet. Det er derfor nødvendig at de kan kreve vederlag fra au-pairene for å kunne drive virksomheten, da dette er en etterspurt tjeneste."

I tillegg kommer at dette er formidling av arbeidskraft mellom privatpersoner i omtrent samme økonomiske situasjon. Hensynet til å beskytte en svak part har derfor mindre relevans i denne sammenheng.

Utvalget foreslår derfor at hovedregelen om at formidlingstjenestene skal være gratis for alle arbeidssøkere videreføres, bortsett fra når det gjelder formidling av au-pair. I tillegg bør det vurderes tilsvarende unntak for formidling av artister, musikere mv. Dette kan være i artistenes interesse, jf. *"Håndhevingsproblemer med dagens regelverk"* i punkt 9.2.1, og ILO-konvensjon nr. 181 åpner for at det i slike tilfeller kan tas betalt fra arbeidssøker.

Også når det gjelder de mellomleddsfunksjonene som er definert utenfor lovens formidlingsbegrep, headhunting og kobling gjennom internett, er det i dag lov til å ta betalt fra arbeidssøkere. Utvalget ser ikke noen gode grunner for å unnta fra forbudet mot å ta betalt fra arbeidssøkere når det gjelder formidling gjennom internett, og eventuell all annen form for databasert formidling. Det er vanskelig å se hvorfor det for disse funksjonene skal kunne tas betalt fra arbeidssøkere. Det er i prinsippet liten forskjell mellom personlig assistert kobling og databasert kobling av arbeidssøker og arbeidsgiver som tilsier at spørsmålet om å ta betalt fra arbeidssøker forholder seg på forskjellige måter.

I utgangspunktet vil det være hensiktsmessig å ha de samme regler for ordinær arbeidsformidling og for headhunting, dvs. at det ikke skal tas betalt fra arbeidssøker. Forskjellige regler for headhunting og formidling innebærer at tolkningsproblemene mellom disse to begreper videreføres. Så langt utvalget kjenner til tar headhuntingfirmaene i dag ikke betalt fra arbeidssøkerne, bortsett fra særlige tester som den enkelte arbeidssøker selv tar initiativ til. Utvalget foreslår at også headhuntingfirmaene i likhet med vanlige private arbeidsformidlingsbyråer ikke skal ha adgang til å ta betalt av arbeidssøkerne.

Oppfølging, håndheving og kontroll

I forbindelse med det regelverket som er foreslått over, vil det i hovedsak være to forhold som må følges opp av offentlige myndigheter. For det første bør det føres tilsyn og kontroll med etablering av privat arbeidsformidling for å kontrollere at de tilfredsstiller de minimumskravene som er satt til virksomheten. I tillegg bør det føres kontroll med regelen om at det ikke skal kunne tas betalt fra arbeidssøker. Utvalget foreslår at dette håndheves av arbeidsmarkedsmyndighetene.

Utvalget har foreslått at de private arbeidsformidlingene skal ha oppgaveplikt, både for å kunne kontrollere at kravene til virksomheten er oppfylt og for å kunne følge utviklingen i bransjen. Utvalget finner det naturlig at disse opplysningene sendes til arbeidsmarkedsmyndighetene. Dette følger blant annet av den generelle funksjonen Arbeidsdirektoratet har med å følge utviklingen på arbeidsmarkedet og å innhente opplysninger om sysselsetting mv., jf. sysselsettingsloven § 1.

Utvalget mener at forbudet mot å ta betalt fra arbeidssøker bør straffesanksjoneres. Utvalget foreslår derfor at virksomheter og bedrifter som bryter mot dette forbudet skal kunne dømmes til bøter eller fengsel i høyst tre måneder.

Det bør også være straffbart å overtre de øvrige reglene for privat arbeidsformidling. Det kan for eksempel innebære at de som driver privat arbeidsformidling uten å tilfredsstille de krav som gjelder kan straffes med bøter eller fengsel i inntil tre måneder, eller begge deler, tilsvarende dagens strafferamme, jf. sysselsettingsloven § 40.

Evaluering

Utvalget foreslår at en eventuell deregulering vurderes gjennom en bred evaluering etter noen år. Erfaringene fra blant annet Sverige og Danmark, som har evaluert tilsvarende reformer etter et par år, er at det tar tid før private aktører klarer å etablere seg i markedet. Utvalget foreslår derfor at reformen evalueres senest etter fem år. Denne evalueringen bør ses i sammenheng med evaluering av en eventuell reform for arbeidsutleie, jf. *"Utvalgets forslag: Utleie av arbeidskraft generelt tillatt"* i kapittel 10.3.1.

Oppsummering

Utvalget finner ikke tilstrekkelig tungtveiende grunner for å opprettholde det rettslige offentlige formidlingsmonopolet og går derfor inn for å oppheve dette. I tillegg legger utvalget vekt på risikoen for at forbudet mot privat kommersiell arbeidsformidling etter EF-domstolens dom av 11. desember 1997 strider mot de forpliktelsene Norge har påtatt seg etter EØS-avtalen, jf. *"Internasjonalt lov- og avtaleverk"* i kapittel 7.

Utvalget foreslår derfor at regelverket for arbeidsformidling endres, og at det nye regelverket baseres på følgende prinsipper:

- Med arbeidsformidling menes all aktiv koblingsbistand mellom arbeidssøkere og arbeidsgivere i den hensikt å etablere et arbeidsgiver-arbeidstakerforhold, herunder headhunting og kobling via internett.
- Vi skal fortsatt ha en sterk offentlig arbeidsformidling med et integrert ansvar for formidling, arbeidsmarkedstiltak og dagpenger. Formidlingstjenestene fra den offentlige arbeidsformidlingen er vederlagsfrie for arbeidsgivere og arbeidssøkere.
- Det er tillatt med privat arbeidsformidling som kan ta betalt fra arbeidsgiver. Det kan som hovedregel ikke tas betalt fra arbeidssøker. Departementet kan i forskrift gjøre unntak fra denne hovedregelen, f.eks. for formidling av au-pair, musikere, kunstnere og artister dersom det er i arbeidssøkernes interesse.
- Arbeidsformidling av underordnede sjømenn mot betaling er ikke tillatt.
- Virksomheter som ønsker å formidle arbeidskraft må være registrert som aksjeselskap eller stille garanti fra bank eller forsikringsselskap tilsvarende de egenkapitalkrav som gjelder for aksjeselskap. Det skal rapporteres om oppstart av formidlingsvirksomhet og driften av virksomheten til arbeidsmarkedsmyndighetene.

– De som driver privat arbeidsformidling uten å tilfredsstille de krav som gjelder, kan straffes med bøter eller fengsel i inntil tre måneder, eller begge deler.

I tillegg til de spesielle reglene som er nevnt over, vil formidlingsvirksomheten være omfattet av den alminnelige selskaps- og næringslovgivning, og håndhevingen av persondata vil være omfattet av reguleringene i personregisterloven. Samlet gir dette en tilfredsstillende regulering av markedet.

Utvalget finner at disse forslagene vil bidra til å gi den offentlige arbeidsformidlingen et nyttig supplement og konkurranse som kan stimulere til effektiv drift. I tillegg vil det kunne bidra til et bedre fungerende arbeidsmarked. Disse reglene vil tilfredsstille Norges internasjonale forpliktelser etter EØS-avtalen, og ILO-konvensjon nr. 181.

9.3.3 Særmerknader

Særmerknad fra Lill Fischer, Steinar Simonsen og Liv Undheim

Utvalgets medlemmer, Fischer, Simonsen og Undheim, mener at utformingen og gjennomføringen av arbeidsmarkedspolitikken også i fremtiden vil kreve brede allianser mellom myndighetene og partene i arbeidslivet. Disse medlemmene erkjenner imidlertid at reguleringen har blitt vanskeligere å håndheve som følge av den teknologiske utvikling og nye behov og krav i arbeidsmarkedet. Disse medlemmene kan derfor gå inn for en generell åpning for privat arbeidsformidling, men forutsetter at dette ikke blir brukt som legitimering av nedbygging av den aktive arbeidsmarkedspolitikken.

Disse medlemmene understreker behovet for kontroll og håndheving, samt at forholdene legges til rette for:

– at arbeidsmarkedspolitikken fortsatt skal sikre en slagkraftig, landsdekkende og omfattende offentlig arbeidsformidling,
– å hindre at arbeidstakerne blir utnyttet av useriøse formidlingsfirmaer.

På denne bakgrunn vil disse medlemmene akseptere en generell regulering som ut fra strenge krav til virksomheten gir adgang til privat formidling. For at arbeidsmarkedsetaten skal kunne konkurrere på samme vilkår som private aktører og kunne tilby alle tjenester forutsettes det også at myndighetene legger forholdene til rette for at arbeidsmarkedsetaten kan etablere vikarbyrå på linje med private vikarbyrå.

Særmerknad fra Liv Undheim

Utvalgets medlem, Undheim, vil i tillegg bemerke at forutsetningen for å åpne for privat formidling er at regjeringen forplikter seg til å opprettholde dagens kapasitet i arbeidsmarkedsetaten og at dette kommer til uttrykk i statsbudsjettet for 1999.

KAPITTEL 10

Erfaringer med og vurderinger av dagens regelverk for arbeidsutleie. Alternative ordninger

10.1 INNLEDNING

Utleie av arbeidskraft vil si å stille egne tilsatte til disposisjon for en oppdragsgiver når disse er underlagt oppdragsgiverens ledelse. Hovedregelen i sysselsettingsloven er at det er forbudt med utleie, men det er gjort unntak fra forbudet innenfor *kontorsektoren mv.* og gjennom dispensasjoner, jf. *"Regelverket for utleie av arbeidskraft"* i avsnitt 5.1.

Det er i dag en gruppe hovedaktører som driver utleie av arbeidskraft. Det er vikarbyråene, som har utleie av arbeidskraft som sin viktigste virksomhet. Dessuten kan ordinære virksomheter ved dispensasjon leie ut egne ansatte. Disse aktørenes utleievirksomhet tilfredsstiller noe forskjellige behov i arbeidsmarkedet, og de er regulert på forskjellig måte. Vurderingen av de hensyn som bør ligge bak de to formene for arbeidsleie vil også bli noe forskjellig.

I dette kapittelet benyttes begrepet vikarbyrå om de virksomheter som driver utleie, jf. forslag til lovtekst i *"Motiver til de enkelte bestemmelser i lovutkastet"* i kapittel 12. På tilsvarende måte benyttes begrepet ordinære virksomheter om de virksomheter som ikke ordinært driver utleie.

I neste avsnitt vil utvalget gi sine vurderinger av dagens regelverk for utleie og innleie av arbeidskraft. Vurderingene bygger blant annet på Arbeidsdirektoratet og det underliggende utvalget, Arbeidsutleieutvalget, sine erfaringer med å håndheve regelverket. I mandatet er utvalget bedt om å utrede to alternative forslag for å regulere ut- og innleie av arbeidskraft: et med utgangspunkt i at arbeidsutleie og -innleie generelt tillates og et med utgangspunkt i at dagens prinsipp om generelt forbud opprettholdes. Dette er gjort i *"Alternative former for å regulere utleie og innleie av arbeidskraft"* i avsnitt 10.3. Utvalgets forslag har som utgangspunkt at arbeidsutleie generelt tillates. Dette forslaget er drøftet i *"Utvalgets forslag: Utleie av arbeidskraft generelt tillatt"* i punkt 10.3.1.

I vurderingen av dagens regelverk og alternative utforminger vil utvalget legge vekt på fire hensyn, tilsvarende de som ble nevnt i innledningen til *"Erfaringer med og vurderinger av dagens regelverk for arbeidsformidling. Alternative ordninger"* i kapittel 9:

- Systembetraktning, dvs. krav om at regelverket skal være håndterbart og robust overfor endringer.
- Fleksibilitetshensynet, dvs. næringslivets behov for å løse arbeidsoppgaver på en effektiv måte, samtidig som virksomheten har frihet til å inngå kontrakter.
- Rettighetshensynet, dvs. arbeidstakernes behov for beskyttelse mot tap av grunnleggende rettigheter, f.eks. med hensyn til tilsettingsforhold mv. Dette hensynet gjelder først og fremst ved innleie fra vikarbyrå.
- Internasjonale forpliktelser, dvs. at regelverket skal tilfredsstille internasjonale forpliktelser.

Systembetraktningen innebærer at regelverket bør være utformet på en slik måte at det med rimelig ressursbruk kan forvaltes og håndheves på en tilfredsstillende måte, og at regelverket er såpass robust at det tåler endringer i arbeidsmarkedet. I tillegg

bør regelverket for arbeidsutleie harmonisere med andre arbeidsrettslige regler og spesielt regelverket for midlertidige ansettelser.

Fleksibilitetshensynet taler isolert sett for en utvidelse av adgangen til ut- og innleie. Endringer i arbeidsmarkedet kan ha medført at næringslivet organiserer arbeidskraften på nye måter. I *"Arbeidsmarked i endring"* i avsnitt 6.1 er det for eksempel trukket frem forhold som endret næringssammensetning fra industri til tjenesteyting, økt konkurranse både i konkurranseutsatt og skjermet sektor og forsterkede konjunktursvingninger. I tillegg kommer utvidelser av arbeidstakeres permisjonsrettigheter, blant annet gjennom en etter- og videreutdanningsreform og ordninger som bidrar til midlertidig fravær, f.eks. fødselspermisjoner og kontantstøtte til småbarnsforeldre. Dette vil øke virksomhetenes etterspørsel etter korttidsarbeidskraft i alle sektorer. Det er derfor viktig å ha et velfungerende marked for korttidsarbeidskraft, herunder for arbeidsutleie.

Rettighetshensynet taler isolert sett for at adgangen til ut- og innleie av arbeidskraft reguleres. Hovedregelen og det normale i arbeidslivet er fast ansettelse i et topartsforhold. Dette gir stabile og trygge arbeidsforhold. Problemet med kortvarige arbeidsforhold ligger særlig i at inntektsgrunnlaget for arbeidstakere blir usikkert og at det er vanskeligere å bygge opp gode relasjoner til arbeidsgivere og kolleger når man flytter fra arbeidsplass til arbeidsplass. I tillegg kan kortvarige arbeidsforhold føre til at det blir vanskeligere å delta i utviklingsarbeid, opplæring og kompetanseoppbyggende oppgaver. Dette gjelder først og fremst innleie fra vikarbyrå. Problemet med trepartsforhold ligger videre i det at arbeidstakere må forholde seg til flere arbeidsgivere, og mangel på tilhørighet med den virksomheten man er innleid til og de kolleger man omgås.

I tillegg bør regelverket tilfredsstille de internasjonale forpliktelsene som Norge har påtatt seg. Når det gjelder utleie av arbeidskraft, har Norge så langt ikke påtatt seg noen spesielle forpliktelser, og dette hensynet er derfor oppfylt i dagens regelverk. Dersom Norge ønsker å ratifisere den nye ILO-konvensjon nr. 181, må imidlertid sysselsettingsloven § 27 endres og dagens forbud må erstattes med en generell tillatelse.

10.2 ERFARINGER MED OG VURDERINGER AV DAGENS REGELVERK

10.2.1 Håndhevingsproblemer med dagens regelverk

Utvalget vil i dette punktet gi en vurdering av problemstillinger i forhold til fortolkning, praktisering og håndheving av sysselsettingsloven § 27. Vi vil først gå gjennom sentrale problemer med fortolkningen av sysselsettingsloven § 27. Deretter ser vi på problemstillinger i forhold til det generelle unntaket som er gitt for vikarbyråene og til slutt problemstillinger som oppstår ved dispensasjoner til arbeidsleie mellom ordinære virksomheter.

Fortolkning av sysselsettingsloven § 27

I sysselsettingsloven § 27 heter det blant annet følgende:

> "Det er forbudt å drive virksomhet som går ut på å stille egne tilsatte til disposisjon for en oppdragsgiver når disse er underlagt oppdragsgiverens ledelse og oppdragsgiveren har tilsatte til å utføre arbeid av samme art eller driver en virksomhet hvor slikt arbeid inngår som et naturlig ledd."

Ifølge Arbeidsdirektoratet er det særlig to begreper som skaper fortolkningsproblemer. Det ene er *underlagt oppdragsgiverens ledelse* og det andre er *naturlig ledd.*

Det er i mange tilfeller vanskelig å ta stilling til om et oppdrag er innleie eller entreprise, jf. *"Regelverket for utleie av arbeidskraft"* i avsnitt 5.1. En av forutsetningene for at et oppdrag er entreprise er at oppdragstakers ansatte ikke skal være *underlagt oppdragsgiverens ledelse*. Praktiseringen av dette kriteriet byr ofte på problemer både for virksomhetene og arbeidsmarkedsetaten som skal håndheve regelverket. Det kan derfor forekomme ulovlig utleie i en del tvilstilfeller, ved at utleie blir definert som entreprise. I tillegg fører tolkningsproblemene av regelverket til at noen virksomheter for sikkerhets skyld søker om dispensasjon for utleie selv om oppdraget er entreprise.

Det kan også være slik at selve forbudet mot utleie av arbeidskraft er dårlig kjent i deler av arbeidsmarkedet, og at dette medfører tilfeller av ulovlig utleie. Særlig kan utenlandske aktører med en annen referanseramme ha problemer med det norske regelverket. Ifølge Arbeidsdirektoratet er det særlig innenfor oljesektoren og konsulent- og databransjen at skillet mellom utleie og entreprise i praksis er vanskelig.

Innen petroleumssektoren medfører kompleksiteten i kontraktene at det er vanskelig å foreta en grenseoppdragning mellom utleie og entreprise. I tillegg kommer at størrelsen på utbyggingsoppdragene i denne sektoren innebærer at norske firma mange ganger ikke er i stand til å ta oppdrag uten å bruke andre bedrifter som underentreprenører eller gjennom innleie.

I petroleumssektoren er det etterhvert blitt nødvendig å gjennomføre tiltak for å oppnå reduksjoner i utbyggings- og driftskostnadene, jf. NORSOK (1994). Dette har blant annet ført til betydelige strukturelle endringer i bedriftenes samarbeidsmønstre. Ifølge Arbeidsdirektoratet har noen operatørselskaper innen oljesektoren hatt en stor reduksjon i antall fast ansatte, og dette nødvendiggjør bruk av ekstern arbeidskraft ut over den kjernestaben de selv besitter. Flere konsulent- og rådgivningsfirma har basert sin virksomhet på å yte tjenester til slike selskaper. Nye organisasjons- og samarbeidsformer, f.eks. leverandørallianser, forutsetter gjensidig bruk av oljeselskapenes og leverandørindustriens kompetanse og arbeidskraft, herunder økt omfang av prosjektarbeid, kjøp av tjenester, entreprise og ut- og innleie av arbeidskraft.

Videre er det slik at oljeselskapene, blant annet på grunn av sikkerhetskrav, som oftest må ha en form for overordnet ledelse av det arbeidet som skal utføres. Spørsmålet blir om den ledelsen som den enkelte underentreprenør har er av så selvstendig karakter at det må anses å foreligge entreprise i forhold til reglene i sysselsettingsloven § 27. Arbeidsdirektoratets erfaring er at det er ulik forståelse av hva som legges i begrepene selvstendige oppdrag og utleie av arbeidskraft. Enkelte oljeselskap definerer alt som utleie og forlanger at alle oppdragstakere skal ha dispensasjon. Andre selskap definerer alt som selvstendige oppdrag og krever derfor ikke at oppdragstakere skal ha dispensasjon. Dette illustrerer at også arbeidsgiverne er i tvil om forskjellen mellom utleie og entreprise.

Også innenfor konsulent- og databransjen er det vanskelig å skille mellom arbeidsutleie og entreprise. I utgangspunktet skulle en tro at den virksomhet som drives av slike firma anses som selvstendige arbeidsprestasjoner. I praksis er det ofte ikke slik. Grensedragningen mellom å ha egne ansatte og konsulentbistand, og hvilke oppdrag som er undergitt oppdragsgivers ledelse, er meget vanskelig å trekke. Noen firma innenfor konsulentbransjen definerer all sin virksomhet som selvstendig arbeid og søker følgelig ikke om dispensasjon fra utleieforbudet.

Mange virksomheter velger en organisering som ledd i en konkurransestrategi, og dette påvirker bruken av innleid arbeidskraft og entreprise, jf. *"Arbeidsmarked i endring"* i avsnitt 6.1. Virksomhetene organiserer mye av sin drift uten å legge stor vekt på forbudet mot utleie av arbeidskraft. Det er i slike situasjoner vanskelig å

avgjøre om et arbeidsforhold er utleie eller entreprise og derfor ofte umulig å fastslå i hvilken grad det er nødvendig med dispensasjon fra sysselsettingsloven § 27.

Etter utvalgets vurdering bør et av kravene til et nytt regelverk være at problemene med å skille utleie og entreprise skal bli mindre. Det vil være en fordel om reglene utformes slik at en ikke så ofte må trekke grenser mellom utleie og entreprise.

Det er forbud mot utleie dersom innleier

> "driver en virksomhet hvor slikt arbeid inngår som et naturlig ledd".

Denne begrensningen ble gjort "fordi det unntaksvis kan tenkes situasjoner der noen har bruk for å engasjere arbeid vedkommende selv ikke har ansatte til", jf. Ot.prp. nr. 53 (1970-71). Det var ikke ønskelig å forby innleie i situasjoner der dette var nødvendig for virksomhetene. Hva som ligger i begrepet *naturlig ledd* i en virksomhet, kan imidlertid by på vanskeligheter. Arbeidsdirektoratet har for eksempel mottatt henvendelser om blant annet rydding er en naturlig del når man driver byggearbeid og om rengjøringsarbeid i hoteller er et naturlig ledd i virksomheten. Arbeidsdirektoratet har i denne sammenheng uttalt at ryddearbeid bare unntaksvis rammes av sysselsettingsloven § 27, da det bare er et svært begrenset antall arbeidsplasser hvor rydding kan sies å være et naturlig ledd i virksomheten. Den naturlige virksomhet for et bygningsfirma vil være å føre opp bygg og liknende. Rydding blir dermed et arbeid som etter direktoratets oppfatning ikke inngår som et naturlig ledd i bygningsfirmaets virksomhet. Arbeidsdirektoratet har på tilsvarende måte lagt til grunn at renhold ikke anses å inngå som et *naturlig ledd* i hotelldrift, fordi dette er arbeid som kan settes bort til andre virksomheter. Disse eksemplene illustrerer behovet for forbedringer i dagens regelverk.

Utsetting av tjenester og overgang fra intern til ekstern arbeidskraft, såkalt «outsourcing», har økt og benyttes på stadig flere områder, jf. *"Arbeidsmarked i endring"* i avsnitt 6.1. Vareproduserende bedrifter har i lengre tid konsentrert ressursene om å utvikle kjernekompetanse. Dette har ført til utstrakt utkontrahering av aktiviteter, herunder en rekke tjenester som for eksempel vakthold, revisjon, teknisk tjenesteyting og eiendomsdrift. Årsakene til dette er muligheten for å kjøpe bedre og mer kostnadseffektive tjenester enn det som leveres fra en skjermet stabsfunksjon.

Også offentlige etater har nå begynt å legge ut tjenester på anbud, og kan i prinsippet argumentere for at deler av deres tradisjonelle virkeområde i for eksempel en kommune ikke lenger kan kalles for et *naturlig ledd.* Et hovedspørsmål blir om dette begrepet skal tolkes i takt med den utvikling vi nå ser. Det kan for øvrig være tilfeller der det innenfor samme bransje kan være ulike oppfatninger av hva som er et naturlig ledd i virksomheten.

Avgrensingsproblemer i forhold til vikarbyråenes virksomhet

I utleieforskriften § 1, annet ledd, går det fram at arbeidstakere innenfor kontor-, regnskaps-, sekretær-, butikk-, demonstrasjons- og kantinearbeid, teknisk tegning eller lagerarbeid i tilknytning til varehandelen faller utenfor forbudet i sysselsettingsloven § 27. Det er ikke nødvendig å søke om dispensasjon for å leie ut arbeidskraft innenfor disse områdene.

Årsaken til at disse områdene har fått generelt unntak er historisk betinget. Det var innenfor disse områdene vikarbyråene opererte da adgangen til utleie av arbeidskraft ble begrenset i 1972. Det kan i dag stilles spørsmål ved hvorfor nettopp disse sektorene skal ha et generelt unntak. Det kan for eksempel være vanskelig å

se en god begrunnelse for at det er tillatt å leie ut arbeidskraft innenfor lagerarbeid i tilknytning til varehandel, men ikke i tilknytning til industri.

I praksis kan det dessuten være vanskelig å fastslå hva som ligger i en del av disse begrepene, særlig innenfor kontor-, regnskaps- og sekretærarbeid. Fortolkning av disse begrepene må bli annerledes i dag enn på 1970-tallet. Sekretærfunksjonen har fått et annet innhold etter at skrivearbeid i stor grad blir utført av saksbehandlere. Også innenfor kontor og regnskap har det skjedd store endringer.

Bransjen selv, blant annet gjennom representanter fra Autoriserte Vikarbyråers Forening (AVF), har ønsket en vid tolkning av disse begrepene slik at de kan tilby vikarer innenfor flere funksjoner og nivåer. Etter deres syn tilsier blant annet utviklingen innenfor EDB-området at en utvidet fortolkning av begrepene kontor, regnskap og sekretær bør legges til grunn.

Kommunal- og arbeidsdepartementet presiserte i oktober 1996 at kontor-, regnskaps- og sekretærarbeid i forskriften kun omfatter underordnet arbeid, og har i konkrete saker tatt stilling til at for eksempel IT-konsulenter og bankkasserere faller utenfor nevnte begreper, jf. *"Regelverket for utleie av arbeidskraft"* i avsnitt 5.1. Presiseringen er videreformidlet til AVF, samt alle registrerte vikarbyråer, slik at disse er klar over denne fortolkningen. I forbindelse med dette uttaler Arbeidsdirektoratet følgende:

> "Likevel annonseres det i dag åpenlyst i riksdekkende media med at personell som ikke faller inn under de områdene som er generelt unntatt fra utleieforbudet, kan leies ut. Etter hva direktoratet er kjent med, er det også i dag en vanlig omgåelse fra flere vikarbyråers side å kalle all høyere utdannet arbeidskraft for «konsulenter», og på denne måten leie ut disse uten begrensninger. Det er viktig å være oppmerksom på at konsulentbegrepet i seg selv ikke gir noen utvidet rett til utleie."

Ifølge uttalelser fra Arbeidsdirektoratet er det et problem at mange innleiere, og de ansatte selv, ikke har kjennskap til at IT-konsulenter, bankkasserere o.l. ikke kan leies inn uten at det gis dispensasjon for de konkrete tilfeller. Videre uttaler Arbeidsdirektoratet at dette

> "skyldes i stor grad det enkle faktum at de store vikarbyråene pr i dag leier ut denne type personell. De store vikarbyråene skaper mao en oppfatning i markedet om at dette er lovlig, så lenge de åpenlyst driver utleie av denne type personell."

Som oppsummering uttaler Arbeidsdirektoratet følgende:

> "Arbeidsdirektoratet finner det særdeles vanskelig å håndheve forbudet, så lenge den allmene rettsbevissthet avviker fra forskriftens innhold. Gjennom særlig de siste årene har det derfor oppstått et misforhold mellom hvordan aktører i markedet har innrettet sin praksis, og hvordan forbud og unntak tilsier at det burde ha vært. Særlig gjelder dette vikarbyråbransjen. Arbeidsdirektoratet finner denne situasjonen uholdbar på sikt, og uttrykker derfor et sterkt ønske om en klargjøring av regelverket på de områder som er påpekt ... Som kontrollorgan kan vi ikke lenger stille oss passive til at hele bransjer åpenlyst trosser lovforbud som vi er satt til å håndheve. Dersom regelverket ikke endres i takt med markedet, vil Arbeidsdirektoratet i lojalitet til loven måtte starte en håndheving som forsøksvis tvinger markedet tilbake til lovens rammer. Dette vil i praksis si at store deler av vikarbyråbransjen vil møte trusselen om politianmeldelse dersom de ikke nedlegger virksomhet som i dag er mer eller mindre etablert og akseptert i markedet."

I en kommentar til disse uttalelsene uttrykker AVF at departementets presisering av kontorbegrepet i oktober 1996 har gitt bransjen problemer:

> "Hvis man her skulle forholde seg ordrett til den nye fortolkningen, kunne samtlige vikarbyråer legge ned. ... Problemet er at det er umulig å forholde seg til de forskjellige tolkninger av forskriftene."

Etter utvalgets vurdering er det nødvendig med en ny gjennomgang av regelverket med hensyn til innenfor hvilke områder vikarbyråene kan leie ut. Områdene som er unntatt etter forskriften er historisk betinget, og det er vanskelig å praktisere regelverket i dag. Mangel på aktiv kontroll kan ha medvirket til uklarhet om grensene. Mer aktiv kontroll fra myndighetenes side kunne bidratt til å synliggjøre grensene klarere for vikarbyråene. På den annen side er det byråenes eget ansvar å følge til enhver tid gjeldende rett.

På lik linje med Arbeidsdirektoratet har utvalget notert seg at vikarbyråene annonserer med utleie av personell som antakelig ligger utenfor det generelle unntaket. Dette kan indikere at enkelte vikarbyråer omgår regelverket, jf. omtale i *"Regelverket for utleie av arbeidskraft"* i avsnitt 5.1.

Forvaltningen av regelverket for dispensasjoner

Dispensasjoner fra forbudet mot utleie av arbeidskraft kan enten være generelle eller være knyttet til konkrete oppdrag. Arbeidsutleieutvalget kan gi dispensasjoner til generelle og konkrete oppdrag, mens fylkesarbeidskontorene kun kan gi dispensasjoner til konkrete oppdrag, jf. *"Regelverket for utleie av arbeidskraft"* i avsnitt 5.1. De fleste søknader om dispensasjoner fra forbudet mot utleie av arbeidskraft kommer i dag fra ordinære virksomheter, men også vikarbyråer må søke om dispensasjon dersom utleieoppdraget ligger utenfor *kontorsektoren mv.*

Før dispensasjoner eventuelt gis, gjøres det en rekke behovsvurderinger i fylkesarbeidskontorene, i Arbeidsutleieutvalget og i Arbeidsdirektoratet som forbereder alle saker for Arbeidsutleieutvalget. Vurderingene av søknadene tar utgangspunkt i utleieforskriften som stiller en rekke krav til saksbehandlingen. Blant annet skal det legges vekt på behovet for den virksomhet som det søkes tillatelse til å drive, om virksomheten vil ha betydning for sysselsettingen i vedkommende distrikt, om den offentlige arbeidsformidling er i stand til å dekke behovet, om utleievirksomheten har ordnede avtaleforhold om lønns- og arbeidsvilkår og at de har bransjemessig opplæring. En viktig behovsvurdering er hvorvidt arbeidsformidlingen kan dekke behovet. Denne vurderingen er noen ganger vanskelig å gjennomføre, da den arbeidskraft som etterspørres er spesialister som i liten grad henvender seg til arbeidsmarkedsetaten.

Det er usikkert om de behovsvurderingene som skal gjøres, regulerer omfanget av utleie av arbeidskraft på en hensiktsmessig måte. Det kreves meget konkret og detaljert informasjon for å kunne foreta en tilstrekkelig vurdering. Behandlingen av dispensasjonssøknader blir ofte vanskeliggjort ved at de opplysningene som foreligger ikke er tilstrekkelige. Videre kan de forskjellig kriteriene det skal legges vekt på i vurderingen, trekke i forskjellige retninger. Kriteriene er dessuten vanskelige å vurdere. Behovsvurderingen medfører derfor skjønnsmessige avgjørelser. Resultatet er at mange enkeltsaker påklages til departementet.

Utvalget vil nedenfor gå gjennom enkelte problemer som fylkesarbeidskontorene, Arbeidsdirektoratet og Arbeidsutleieutvalget møter ved vurdering av dispensasjonssøknader.

Ifølge Arbeidsdirektoratet foretar *fylkesarbeidskontorene* sjelden en inngående behovsvurdering slik forskriften tilsier. Tidsknapphet og umiddelbart behov for

tillatelsen, medfører at denne vurdering er av mer summarisk karakter. Dersom det foreligger nok opplysninger ved søknad om en konkret dispensasjon, vil saksbehandlingen kunne gå relativt raskt. Det hender for øvrig ofte at søknadene kommer inn etter at oppdraget har startet. Virksomhetene hevder at det opereres med korte frister når det gjelder oppstart av oppdrag, og at det i mange tilfeller er umulig å skaffe dispensasjon før oppdraget må påbegynnes.

Alle søknader om dispensasjon som kommer inn til Arbeidsdirektoratet sendes på høring til partene i arbeidslivet og til fylkesarbeidskontorene i det fylket bedriften hører hjemme før behandling i *Arbeidsutleieutvalget*. Den omfattende saksbehandlingen medfører at saksbehandlingstiden blir lang. Det tar én til tre måneder fra en søknad mottas til den er avgjort i Arbeidsutleieutvalget. Arbeidsdirektoratet har ikke myndighet til å gi midlertidige dispensasjoner. På den annen side har bedriftene mulighet til å søke om konkrete, midlertidige dispensasjoner hos fylkesarbeidskontorene i denne perioden.

Mange virksomheter hevder at den lange saksbehandlingstiden medfører at virksomheter kan miste eller må si fra seg oppdrag. Det finnes også tilfeller der virksomheter velger å drive ulovlig inntil søknaden er avgjort.

Også virksomheter innenfor samme konsern må søke om dispensasjon dersom de ønsker å leie ut ansatte seg imellom. Her har Arbeidsutleieutvalget vært liberale ved søknader om dispensasjon, men begrensningen om egenproduksjon har likevel satt et tak på tillatt antall utleide arbeidstakere.

Det har de siste årene vært en sterk vekst i antall søknader som omfatter en eller to personer. Slike søknader skal avgjøres av Arbeidsutleieutvalget dersom dispensasjonssøknaden er for et tidsrom på mer enn 12 måneder. Selve saksbehandlingen med høringsrunder er den samme, enten søknaden omfatter en person eller flere hundre personer. Videre er det slik at dersom utleieoppdraget må forlenges, må saken opp til ny behandling. Virksomheten må søke om forlengelse og saken må til ny høring hos partene i arbeidslivet og fylkesarbeidskontorene før et nytt vedtak fattes av Arbeidsutleieutvalget. Saksbehandlingen er således svært omfattende, selv i de tilfeller hvor det kun dreier seg om dispensasjon for en person eller for et tidsrom av noen få måneder.

Arbeidsdirektoratet oppsummerer disse problemstillinger på følgende måte:

> "Arbeidsdirektoratet kan ikke se for seg hvordan en mer grundig og selektiv vurdering av hvilke bedrifter som har et behov for utleie som en helt nødvendig del av driften skal kunne foretas, samtidig som man opprettholder en forsvarlig saksbehandlingstid. ... Avslutningsvis vil vi påpeke at det er behov for gjennomgripende endringer. Kasuistiske tilføyelser til og presiseringer av eksisterende regelverk vil etter vår oppfatning ikke føre til annet enn nye problemområder."

Gjennomgangen over viser at saksbehandlingen av søknadene om dispensasjon er ressurskrevende og blir foretatt på ulike beslutningsnivåer. Saksbehandlingen tar lang tid og den kan også føre til konkurransevridninger mellom virksomheter. Det er særlig kriteriene som skal legges til grunn ved vurdering av dispensasjonene som skaper forvaltningsproblemer.

Kontroll og oppfølging

Ulovlig utleie av arbeidskraft forekommer, men utvalget kjenner ikke til omfanget av dette. Ulovlig utleie er etter sysselsettingsloven § 40 straffbart. Påtale finner sted etter krav fra Arbeidsdirektoratet. Arbeidsmarkedsetaten driver ikke aktivt ettersyn og kontroll på arbeidsplassene, og er derfor avhengig av å bli underrettet om ulovlig

utleie av arbeidskraft finner sted. Både Arbeidsdirektoratet og fylkesarbeidskontorene må i flere saker ta stilling til om utleieforholdet er i strid med sysselsettingsloven § 27. I de sakene der konklusjonen blir at utleieforholdet er i strid med bestemmelsen, blir virksomheten tilskrevet og gjort oppmerksom på at det aktuelle utleieforholdet er ulovlig.

Arbeidsdirektoratet har i svært liten grad benyttet retten til å begjære påtale etter sysselsettingsloven § 40. I de siste tre årene er bare to brudd på sysselsettingsloven § 27 oversendt politiet. Ifølge Arbeidsdirektoratet skyldes dette i hovedsak to forhold:

> "For det første mener Arbeidsdirektoratet at de fleste brudd på de to forbudene i sysselsettingsloven er forhold som bør kunne rettes opp ved at vi påpeker at vi mener at det har skjedd et brudd, og at vi forventer at bedriften ved en senere anledning retter seg etter det aktuelle regelverket. Dette fordi vi mener at slike forhold i størst mulig grad bør løses uten at det er nødvendig å gjøre en straffesak ut av det, og at det innen mange bransjer hersker en stor grad av uvitenhet om de aktuelle bestemmelsene i sysselsettingsloven. Dessuten mener Arbeidsdirektoratet at det i mange av sakene er knyttet en stor grad av usikkerhet til tolkningen av det aktuelle regelverket. Disse problemene må i stor grad sies å skyldes det foreliggende regelverkets utilstrekkelighet med hensyn til å skape klarhet på dette området. Arbeidsdirektoratet finner det riktig å ha den holdningen at vi skal være rimelig sikre på domfellelse i en evt. straffesak før vi går til det skritt å begjære et forhold påtalt, og de tolkningsproblemene som ofte vil være til stede i slike saker, gjør de færreste saker opplagte på dette punkt."

Videre uttaler Arbeidsdirektoratet følgende:

> "I påvente av utvalgets arbeid, vil det ikke være hensiktsmessig å endre vår praksis. Dersom utvalgets arbeid resulterer i at dagens regelverk opprettholdes, vil vi imidlertid måtte vurdere å praktisere retten til å begjære påtale i større grad enn tidligere.
>
> I tillegg vil vi bemerke at Arbeidsmarkedsetaten har et utstrakt og nødvendig samarbeid med flere aktører i næringslivet, f.eks gjennom rekrutteringsbistand og andre arbeidsmarkedspolitiske virkemidler, samtidig som vi håndhever forbudet overfor de samme aktører. Dette synes lite hensiktsmessig, og Arbeidsdirektoratet ønsker derfor ikke en mer aktiv rolle som håndhever av utleieforbudet."

Regelverket er komplisert og er derfor vanskelig å kontrollere og følge opp. Det er viktig at reglene for utleie blir utformet slik at forsvarlig forvaltning er mulig innenfor rimelig ressursbruk.

10.2.2 Virksomhetenes behov

Ut- og innleie gjennom vikarbyråer

Utleie fra vikarbyråer er hovedsakelig basert på virksomheters tilfeldige eller kortsiktige behov for arbeidskraft. Behovet kan bero på sykdom, ferie eller annet fravær blant de fast ansatte, uventede arbeidstopper, vakanser, spesialprosjekter med begrenset varighet mv. Utleie fra vikarbyrå kan være en effektiv måte å organisere slike midlertidige behov på. Vikarbyråene kan ha en arbeidsstokk av godt kvalifiserte arbeidstakere som leies ut til virksomheter med kortsiktig behov for arbeidskraft.

I slike tilfeller kan innleie fra et vikarbyrå være et alternativ til midlertidig ansettelse eller det kan være et alternativ til overtid blant bedriftens egne ansatte. Innleie av arbeidskraft kan også være et alternativ til kjøp av tjenester eller bruk av

entrepriser. Ettersom det alltid vil være en etterspørsel etter korttidsarbeidskraft, bør en vurdering av hvordan ut- og innleie av arbeidskraft skal reguleres også inneholde en vurdering av alternativene. Utvalget mener for eksempel at innleie fra vikarbyrå i mange tilfeller kan være et godt alternativ til midlertidig ansettelse eller økt bruk av overtid.

Men det vil alltid være en risiko for planlagt misbruk av innleie, f.eks. for å omgå arbeidsmiljølovens bestemmelser om prøvetid gjennom å prøve ut arbeidstakere ved innleie. Dessuten kan innleie også brukes som løsning på mer permanent arbeidskraftbehov. Virksomheter kan vurdere alternativer til fast bemanning og overveie om enhver variasjon i sysselsettingen i stedet skal møtes med innleie av arbeidskraft. Kostnadene ved å ha fast ansatte som ikke har arbeidsoppgaver hele tiden, kan være betydelige. Dette kan tale for å ha noen generelle restriksjoner på ut- og innleie av arbeidskraft for å hindre at innleie blir et alternativ til fast ansettelse.

På den annen side er innleie dyrere enn å ansette egne arbeidstakere. Vikarbyråene driver alminnelig forretningsdrift, og innleievirksomheten må indirekte finansiere vikarbyråenes administrasjon og overskudd. I tillegg må innleievirksomheten ofte lære opp vikaren. Rene bedriftsøkonomiske forhold kan dermed virke begrensende på omfanget.

Ut- og innleie mellom ordinære virksomheter

Etter utleieforskriften §§ 2 og 3 kan det gis dispensasjon fra utleieforbudet for alle typer virksomheter, etter søknad. Utleie etter dispensasjon benyttes stort sett bare av produksjonsbedrifter innen verkstedindustrien, petroleumssektoren og konsulentfirmaer innenfor engineering og teknisk konsulentvirksomhet. Ut- og innleie mellom ordinære virksomheter kan enten organiseres som en avtale mellom to bedrifter, eller for en gruppe av bedrifter som ønsker å etablere pool-ordning for utleie av arbeidskraft, etter utleieforskriften § 9.

Ut- og innleie av arbeidskraft mellom ordinære virksomheter brukes:

- Oftest i grenselandet mot entrepriser. For eksempel gjør kontraktsformene ved store utbyggingsprosjekter i petroleumssektoren det vanskelig å skille mellom entreprise og innleie. Fremvekst av integrerte arbeidsteam og leverandørallianser forutsetter ofte et nært samarbeid mellom ulike virksomheters arbeidstakere.
- For å utjevne virksomhetenes behov for arbeidskraft. Formålet er å utjevne kortsiktige mistilpasninger mellom virksomheter med for mange og virksomheter med for få arbeidstakere, for derved å utnytte samlet arbeidskraftressurs best mulig. Når en virksomhet står overfor en forbigående nedgang i oppdragsmengden, kan alternativet være permitteringer og driftsinnskrenkninger, eller utleie til en annen bedrift. Utleie som alternativ til permitteringer innebærer en samfunnsøkonomisk besparelse. Utvalget mener derfor at det bør være en forholdsvis vid adgang til utleie- og innleie mellom ordinære virksomheter, for å redusere omfanget av oppsigelser og permitteringer. Det er imidlertid viktig at virksomhetene vurderer om nedgangen er forbigående eller permanent, slik at nødvendige omstillinger av driften foretas og arbeidskraften ikke hindres varig overflytting til annen virksomhet.
- For å dekke etterspurt spisskompetanse i innleievirksomheten. På enkelte områder er det svært vanskelig for virksomheter å få ansatt personer med spisskompetanse. Behovet kan være permanent eller for et begrenset tidsrom og behøver ikke nødvendigvis være på heltid. Virksomheten kan ønske å ansette disse, mens disse arbeidstakerne kan ønske å være sin egen arbeidsgiver, og ta

de oppdragene som virker mest interessante. Slike arbeidstakere har få problemer med å gå fra et oppdrag til et annet.

Konkurransevridninger mellom virksomheter

Arbeidsutleieutvalget skal vurdere virksomhetens behov ved søknader om generelle dispensasjoner. Slike vurderinger må i praksis baseres på i hvilket omfang virksomheten tidligere har fått konkrete dispensasjoner. Virksomheter som prioriterer utleie fremfor egne oppdrag vil derfor lettere oppnå en generell dispensasjon. Dette fører til at store virksomheter, eller virksomheter som velger å gjøre utleie til en del av næringen, får en konkurransefordel fremfor virksomheter som av sysselsettingsmessige årsaker trenger utleie for å unngå permitteringer og oppsigelser. For eksempel kan en liten virksomhet med fem utleieoppdrag i året og fem sysselsatte være henvist til å søke om tidsbegrensede dispensasjoner for hvert oppdrag. En virksomhet med ti utleieoppdrag og 20 sysselsatte kan bli behovsvurdert til en generell dispensasjon, til tross for at utleieoppdrag pr. sysselsatt er mindre enn hos virksomheten med fem ansatte.

I sammenheng med dette fremhever mange virksomheter at det foreligger en sterk konkurransefordel for virksomheter som er gitt generelle dispensasjoner. For det enkelte firma kan det å ha en generell dispensasjon være et stort konkurransemessig fortrinn. Dette skyldes at innleier kan foretrekke å gi et oppdrag til et firma som allerede har dispensasjon fremfor å gi oppdraget til et firma som må bruke tid på å søke om konkret dispensasjon for et enkeltoppdrag. Mange innleievirksomheter vil kunne risikere å miste oppdrag dersom man i hvert enkelt tilfelle må avvente skriftlig søknadsbehandling på en konkret dispensasjon fra fylkesarbeidskontorene eller Arbeidsutleieutvalget.

Etter Arbeidsdirektoratets erfaring er det særlig innenfor oljesektoren at virksomhetene velger, dersom det er mulig, å inngå kontrakter med de virksomheter som har generell dispensasjon. I praksis innebærer dagens regelverk med to ulike former for dispensasjoner at en forskjellsbehandler de ulike virksomhetene.

For virksomhetene innenfor enkelte næringer kan det være et problem at regelverket i Norge er forskjellig fra regelverket internasjonalt. Dersom en virksomhet ikke kan dekke behovet for spisskompetanse innenlands, kan ressursbehovet bli søkt dekket gjennom utenlandsk arbeidskraft. Internasjonalt vil tilgangen på slik arbeidskraft kunne dekkes ved innleie fra en annen virksomhet. Søknad om slik innleie vil i så fall behandles av Arbeidsutleieutvalget tilsvarende en norsk utleiesøknad. I mange tilfeller vil imidlertid slik arbeidskraft internasjonalt være tilgjengelig gjennom utleiebyrå, og dermed begrenser norske regler adgangen til denne arbeidskraften. Arbeidsutleieutvalget har imidlertid imøtekommet flere slike søknader.

Bransjemessig opplæring og internasjonale forhold

En av begrunnelsene for å legge begrensninger på utleie var at virksomhetene ikke drev bransjemessig opplæring. Ifølge utleieforskriften § 3 annet ledd skal Arbeidsutleieutvalget ved dispensasjoner fra § 27 også legge vekt på om utleiefirmaet driver eller har drevet bransjemessig vanlig opplæringsvirksomhet som kvalifiserer arbeidskraft til det eller de oppdrag det vil leie ut til. I praksis tillegges dette sjelden noen betydning.

I Arbeidsdirektoratets rundskriv til fylkesarbeidskontorene står det at

> "Dersom utleie/innleie skjer mellom to utenlandske firma, og innleier benytter den innleide arbeidskraften til å utføre arbeid i Norge, vil det ikke være

> nødvendig å søke dispensasjon fra forbudet for utleie/innleie mellom de to utenlandske bedriftene".

Med andre ord har norske virksomheter en konkurranseulempe i forhold til utenlandske virksomheter i Norge.

Arbeidsmarkedet har blitt liberalisert i en rekke land, jf. *"Rammebetingelser og tilpasninger i andre land"* i kapittel 8. Siden næringslivet i større grad internasjonaliseres vil dette også føre til nye måter å utforme arbeid på og nye former for tilknytning mellom arbeidsgivere og arbeidstakere. Lovverk som regulerer dette bør i størst mulig grad ta høyde for disse nye arbeidsformene. Det er i denne sammenheng ønskelig at det norske regelverk for utleie ikke i for stor grad skaper uheldige konkurransemessige virkninger, ved at utenlandske virksomheter i større grad kan operere med en mer fleksibel arbeidsstyrke.

Pool-ordningen

I 1992 ble det gitt adgang til å etablere pool-ordning for utleie av arbeidskraft for arbeidsgiverforeninger for en gruppe av bedrifter. Dette har imidlertid kun vært benyttet en gang, jf. *"Regelverket for utleie av arbeidskraft"* i avsnitt 5.1. Landsforeningen for bygg- og anlegg (LBA) fikk i 1992 dispensasjon i en to årsperiode for utleie av arbeidskraft mellom sine medlemsbedrifter i fire fylker. LBA søkte i 1995 påny om utleie av arbeidskraft i en pool-ordning gjeldende for hele landet. Søknaden ble avslått, jf. *"Forvaltning og kontroll av regelverket"* i punkt 5.1.7.

Det står i utleieforskriften § 9 at formålet

> "med etablering av poolordning er særlig å redusere omfanget av oppsigelser og permitteringer, og gjøre det mindre formålstjenlig å benytte overtid for å løse kapasitetsproblem".

Ordningen har ingen begrensninger for hvilke bransjer pooler kan etableres i, men ordningen ble utformet med særlig tanke på bygg og anlegg.

Ifølge forskriften § 9 skal en slik pool-ordning begrenses til et nærmere bestemt geografisk distrikt. Hensikten med ut- og innleie mellom ordinære virksomheter generelt, og pool-ordning spesielt, er å redusere omfanget av oppsigelser gjennom å utjevne lokale og regionale etterspørselsvariasjoner mellom virksomheter innen samme bransje. Premisset om at slike pool-ordninger kun skal gjelde innenfor et nærmere bestemt geografisk distrikt medfører derfor at ordningen blir mindre anvendelig. På grunn av konjunktursituasjonen i den to-årige prøveperioden ble ordningen lite benyttet. Dersom denne ordningen skal videreføres, bør den derfor kunne brukes for pool-ordninger over hele landet.

10.2.3 Arbeidstakernes rettigheter

Ansettelsesvilkår blant de som arbeider som vikarer er til dels varierende, jf. *"Omfang og utvikling av utleie av arbeidskraft"* i avsnitt 6.2. Bakgrunnen for dette kan trolig i utgangspunktet tilskrives følgende:

- Todelt arbeidsgiveransvar kan medføre sammensatte ansvarsforhold, ettersom det er vikarbyrået som i utgangspunktet har arbeidsgiveransvaret, mens innleievirksomheten har kontroll over en del forhold som normalt hører under arbeidsgiveransvaret, som den daglige ledelsen, arbeidsmiljø og sikkerhet.
- Vikarbyråbransjens ansettelsespraksis som ofte knytter seg til enkeltoppdrag.

I undersøkelsen til Torp, Schøne og Olsen (1998) ble vikarene stilt overfor ulike positive og negative utsagn om det å arbeide som vikar i et vikarbyrå. På spørsmål om hvor fornøyd de er med opplæringen, og om hva de mener om arbeidsmiljø, forholdet til kolleger, muligheter for å kombinere jobben med andre aktiviteter osv., gir svarene et variert, men overveiende positivt bilde av vikarenes arbeidsbetingelser. De fleste er fornøyd med antall oppdrag siste to år. Likevel er det slik at en av fire har mottatt arbeidsledighetstrygd i perioder uten oppdrag. Et flertall mener yrket er en fin måte å bli kjent med arbeidslivet på, og at det er en god strategi for å finne en ny jobb. Men et nesten like stort flertall er enige i at jobben som vikar gir økonomisk usikkerhet. Og bare en liten andel er enige i at lønnen som vikar er bedre enn den ellers ville vært.

Ifølge ovennevnte undersøkelse var tre av fire vikarer ansatt på engasjement, 16 prosent var fast ansatt på tilsigelse, mens kun syv prosent var fast ansatt. Såkalte oppdragsansettelser eller engasjementer er altså det normale i bransjen, det vil si at arbeidstakere kun ansettes oppdrag for oppdrag. En annen type ansettelse som etterhvert synes å bli mer vanlig, er fast ansettelse med tilsigelse, det vil si at arbeidstakerne formelt sett er fast ansatt, men at de bare jobber noen perioder hvert år eller når vikarbyrået har oppdrag for vedkommende. I de periodene de ikke har oppdrag, mottar de ikke lønn og kan kvalifisere for dagpenger dersom betingelsene for dette ellers er oppfylt. En slik praksis kan velte noe av usikkerheten over på de ansatte.

Momentene nevnt over kan sammen med en eventuell utvidet adgang til utleie, bety at useriøse bedrifter kommer inn i vikarbyråbransjen. Erfaringer fra Danmark og Sverige tilsier imidlertid at disse vil forsvinne igjen etter kort tid. Det er bare de vikarbyråene som tilbyr tilfredsstillende ansettelsesvilkår som klarer å holde på kompetent arbeidskraft. Tilsvarende er det bare de vikarbyråene som klarer å skape gode relasjoner til sine oppdragsgivere og får oppdragsinntekter som har forutsetninger for å overleve i markedet.

Ved ut- og innleie mellom ordinære virksomheter opptrer ikke problemet med ansettelsespraksis på samme måte som i vikarbyråbransjen. Arbeidstakerne er som hovedregel fast ansatt i utleievirksomheten, og utvalget har ikke erfart at det er noen spesielle problemer på dette området.

10.2.4 Utvalgets vurdering av dagens regelverk

Utvalget finner at dagens regelverk inneholder en rekke svakheter og til dels er preget av å være laget for et arbeids- og næringsliv som er vesentlig annerledes enn i dag. Det er flere problemer med dagens regelverk, både når det gjelder tolkningen av loven og håndhevingen av regelverket. Regelverket er uklart for alle aktører i arbeidsmarkedet, både for arbeidsmarkedsmyndighetene som forvalter regelverket og for arbeidsgivere som skal tilpasse seg regelverket. Disse problemene kan i stor grad tilskrives tilfeldige avgrensninger med hensyn til type og art av arbeidskraft som kan utleies og ressurskrevende dispensasjonsordninger. I tillegg har utvalget pekt på at regelverket har vist seg å være lite robust overfor endringer i arbeidsmarkedet og at det er dårlig tilpasset fremtidens arbeidsmarked.

10.3 ALTERNATIVE FORMER FOR Å REGULERE UTLEIE OG INNLEIE AV ARBEIDSKRAFT

I mandatet står det at utvalget skal

> "Drøfte to alternative former for å regulere utleie/innleie av arbeidskraft. Det ene bør ta utgangspunkt i dagens prinsipp at arbeidsutleie og -innleie generelt er forbudt, og vurdere mulige unntak og hvordan de skal reguleres.

> Det andre bør ta utgangspunkt i at arbeidsutleie og -innleie er tillatt, og vurdere eventuelle begrensninger og vilkår for leie av arbeidskraft."

Utvalget vil i det følgende drøfte forslag med utgangspunkt i de to prinsippene. Utvalget vil først drøfte forslaget som tar utgangspunkt i at arbeidsutleie er tillatt i *"Utvalgets forslag: Utleie av arbeidskraft generelt tillatt"* i punkt 10.3.1. Dette er utvalgets forslag. Deretter vil utvalget drøfte alternativet som har som utgangspunkt at utleie av arbeidskraft generelt er forbudt. Dette er gjort i *"Alternativ form for å regulere utleie og innleie av arbeidskraft"* i punkt 10.3.2.

10.3.1 Utvalgets forslag: Utleie av arbeidskraft generelt tillatt

Utvalget har drøftet hvilke muligheter som foreligger for å lage et enklere og mer forutsigbart regelverk, samtidig som det kan ivareta de hensyn som dagens regelverk er ment å ivareta. Utvalget har funnet at dette enklest lar seg gjøre ved å regulere adgangen til å leie *inn* arbeidskraft. En slik modell er beskrevet nærmere i dette punktet.

Utvalget finner at denne måten å regulere arbeidsleie på vil være å foretrekke, fremfor å videreføre dagens prinsipp.

Utvalget har funnet det fornuftig å regulere innleie av arbeidskraft fra vikarbyråer og ut- og innleie av arbeidskraft mellom virksomheter som ordinært ikke driver utleie hver for seg. Som regel vil det være greit å trekke en grense mellom virksomheter som driver utleie, dvs. det vi i dag oppfatter som vikarbyråer, og virksomheter som ikke driver utleie. Firma som permanent eller regelmessig leier ut en større del av sine ansatte, og hvor dette er et dominerende trekk ved virksomheten, må anses for å drive utleie. Det kan imidlertid tenkes tilfeller der grensedragningen mellom slike virksomheter vil kunne bli vanskelig. For eksempel kan det tenkes virksomheter som driver egenproduksjon og utleie av arbeidskraft på samme tid. Det er vanskelig å trekke opp presise grenser for hvor skillet mellom virksomheter som driver utleie og virksomheter som ikke driver utleie skal gå. Utvalget har i *"Motiver til de enkelte bestemmelser i lovutkastet"* i kapittel 12 foreslått at virksomheter som regelmessig leier ut ansatte og har innrettet sin virksomhet med det formål å tilby utleie, ikke bare sporadisk og/eller som resultat av overskudd på arbeidskraft, er å betrakte som virksomhet som driver utleie.

Vikarbyråenes virkeområde

Gjeldende ordning for utleie av arbeidskraft fra vikarbyråene, slik de er utformet i forskriftene til sysselsettingsloven § 27, regulerer adgangen til bruk av ut- og innleie, delvis med utgangspunkt i utleievirksomheten og delvis med utgangspunkt i innleievirksomheten. Det generelle unntaket fra forbudet mot arbeidsleie i forskriften § 1, tar i hovedsak utgangspunkt i forhold ved innleievirksomheten, ved at arbeidsinnleie for eksempel er tillatt i *kontorsektoren mv.*

Utvalget foreslår at de generelle begrensningene i fremtiden legges på innleie av arbeidskraft, ved å knytte opp innleie av arbeidskraft fra vikarbyrå til arbeidsmiljøloven § 58A. Dette innebærer at en virksomhet kan leie inn arbeidstakere i samme utstrekning som det kan benyttes midlertidig ansatte. Reguleringen av arbeidsleie flyttes fra sysselsettingsloven til arbeidsmiljøloven (og tjenestemannsloven), og begrensningen knyttes opp mot innleievirksomhetens behov for og adgang til bruk av midlertidig arbeidskraft. Utvalget mener at det dermed ikke er behov for generelle begrensninger på utleie. De virksomheter som driver utleie kan dermed

leie ut arbeidstakere i den grad de ønsker det. Det stilles ingen krav til næring, type arbeidstakere eller at denne typen av utleievirksomhet har egenproduksjon.

Adgangen til midlertidig ansettelse i staten reguleres i tjenestemannsloven. Utvalget foreslår at det også tas inn en tilsvarende bestemmelse i denne loven slik at det gis adgang til innleie av arbeidskraft i de tilfelle det er adgang til midlertidig tilsetting etter tjenestemannsloven. I tråd med tjenestemannsloven § 3 nr. 2 vil innleie i staten for eksempel kunne benyttes ved vikariater eller når arbeidskraften trengs for et bestemt tidsrom eller for å utføre et bestemt oppdrag. Innleie kan også skje når arbeidet ennå ikke er fast organisert og det er usikkert hvilke tjenestemenn som trengs, jf. *"Regelverk for utleie av arbeidskraft mv."* i kapittel 5.

En slik harmonisering av regelverket for midlertidig ansettelse og innleie fra vikarbyrå begrunnes med at utvalget legger til grunn lovgivers utgangspunkt om at fast ansettelse i et topartsforhold skal være det normale. Arbeidsinnleie og midlertidige ansettelser er alternativer, og i prinsippet er det mulig å konstruere ethvert midlertidig behov for arbeidskraft som et innleiebehov. Dermed kan arbeidsmiljøloven § 58A i praksis omgås gjennom innleie. Dette tilsier symmetri i reguleringen av innleie fra vikarbyrå og midlertidig ansettelse.

Forslaget innebærer at innleie kan benyttes på alle områder i arbeidslivet, og ikke bare innenfor *kontorsektoren mv.* som i dag. For virksomheter som i dag driver utleie, vil forslaget innebære en noe snevrere adgang til utleie innenfor *kontorsektoren mv.*, ved at det settes som vilkår at innleie kan skje i de tilfeller som er nevnt i arbeidsmiljøloven § 58A. Innenfor andre yrker og bransjer enn det som hittil har vært omfattet av *kontorsektoren mv.* vil forslaget bety en vesentlig utvidet adgang for utleie fra vikarbyrå.

Forslaget innebærer en ordning hvor alle typer vikarer kan leies ut fra vikarbyråene og inn til alle typer virksomheter. I tillegg vil det være adgang til å leie inn alle typer personell i en del øvrige situasjoner som er nærmere beskrevet i *"Andre regler og avtaler som påvirker etterspørsel og tilbud etter korttidsarbeid"* i avsnitt 5.2 (sesongsvingninger, visse typer prosjekter mv.). Samlet sett gir forslaget vesentlig bedre fleksibilitet for næringslivet når det gjelder å leie inn korttidsarbeidskraft enn dagens ordning.

Harmonisering av adgangen til innleie og adgangen til midlertidig ansettelse vil videre gi vikarbyråene et vesentlig enklere regelverk å forholde seg til. Vikarbyråene vil i tillegg få adgang til å tilby et bredere spekter av tjenester til sine kunder.

Etter utvalgets vurdering kan ovennevnte harmonisering være for restriktiv for innleievirksomhetene i enkelte tilfeller. Dette kan for eksempel gjelde dersom virksomheten ønsker å leie inn arbeidstakere som alternativ til manglende spisskompetanse.

Utvalget foreslår på denne bakgrunn at virksomheter som er bundet av tariffavtale i tillegg bør få adgang til å leie inn arbeidstakere dersom arbeidsgiveren og de tillitsvalgte har sluttet avtale om dette. Dette tilsvarer den typen reguleringsmekanisme som blant annet benyttes i arbeidsmiljølovens kapittel om arbeidstid. Tariffavtalebegrepet er et innarbeidet begrep blant arbeidslivets parter. En tariffavtale er en avtale mellom en arbeidsgiver eller arbeidsgiverforening og en sammenslutning av arbeidere eller av arbeideres foreninger om arbeids- og lønnsvilkår eller andre arbeidsforhold. I praksis kan dette dreie seg om en husforening med to eller flere arbeidstakere, uten at det gjelder krav til at denne skal være tilsluttet en hovedsammenslutning, jf. også omtale i *"Motiver til de enkelte bestemmelser i lovutkastet"* i kapittel 12.

Avtalen vil kunne omfatte flere innleieforhold og kunne gå over en lengre periode. Det vil være opp til partene i virksomheten å bestemme rekkevidden av avtalen.

Begrensningen for innleiebedriften som ligger i koblingen til arbeidsmiljøloven § 58A og avtaleadgangen vil etter utvalgets mening hindre at ut- og innleie av personell utvikler seg til et omfattende marked hvor en stor andel av arbeidstakerne ikke har fast jobb, men er vikarer. I tillegg vil rene bedriftsøkonomiske forhold virke begrensende på vikarbruken.

Arbeidsleie mellom ordinære virksomheter

Utvalget har i *"Virksomhetenes behov"* i punkt 10.2.2 pekt på at det er ønskelig å ha en vid adgang til utleie og innleie mellom ordinære virksomheter. Ovennevnte modell, hvor adgangen til innleie fra vikarbyrå er koblet opp mot arbeidsmiljøloven § 58A samt avtaleadgang, vil ikke være egnet for virksomheter som ønsker å leie ut sine ansatte som alternativ til oppsigelse eller permittering og for virksomheter som ønsker å leie inn arbeidstakere som alternativ til manglende spisskompetanse, utførelse av rammekontrakter mv. Adgangen til å leie inn personell i de tilfelle det er adgang til å tilsette midlertidig, vil være for restriktiv til å dekke opp de situasjoner som kan oppstå med hensyn til ut- og innleie mellom ordinære virksomheter. Utvalget har derfor vurdert ulike alternativ.

Dagens ordning med dispensasjon kunne videreføres, eventuelt i en noe modifisert form. Utvalget har imidlertid notert seg en rekke svakheter med denne ordningen (tidkrevende, omstendelig, konkurransevridende mv.) og ønsker ikke å forfølge dette alternativet.

Dagens ordning krever at innleiebedriften må drøfte saken med de ansatte før dispensasjonssøknaden kan behandles, og utvalget ser behovet for å videreføre en slik drøftingsplikt.

Utvalget foreslår på denne bakgrunn at innleie av arbeidskraft fra ordinære virksomheter er tillatt dersom arbeidsgiveren har drøftet dette med berørte tillitsvalgte før beslutning om innleie foretas. Det skal også stilles krav om at den utleide arbeidstakeren er fast ansatt i utleievirksomheten og har ordnede lønns- og arbeidsvilkår. Ordinære virksomheter som ønsker å leie ut sine arbeidstakere, f.eks. i en situasjon med ordresvikt, vil dermed etter utvalgets forslag kunne gjøre dette på en enkel måte. Utvalget er av den oppfatning at en drøftingsplikt ved innleie er tilstrekkelig dersom innleieforholdet ikke er særlig stort i forhold til arbeidsstokken i innleiebedriften og dersom den er av en begrenset varighet. Ved større og mer langvarige innleieforhold kan det være naturlig at arbeidstakerne i innleiebedriften i større grad involveres i beslutningen. Etter utvalgets vurdering bør en derfor sikre at innleiebedriften inngår avtale med de tillitsvalgte dersom antall innleide overstiger en viss prosent av de ansatte i innleiebedriften og innleieforholdet er av en varighet ut over en bestemt periode. Utvalget har drøftet ulike grenser i den forbindelse. En mulighet er å kreve avtale for innleie over fem prosent og et års varighet. En annen mulighet er å sette disse grenser til 15 prosent og to år. Utvalget har ikke gått nærmere inn på dette, utover å angi nevnte prinsipp. Adgangen til å kunne inngå lokale avtaler om lovregulerte forhold, er for øvrig vel kjent i arbeidslivet fra blant annet arbeidsmiljøloven.

Utvalget anser det imidlertid som lite hensiktsmessig med en avtale dersom det gjelder mindre enn tre personer. Dette skyldes at konflikter ved arbeidsleie gjerne kommer i forbindelse med store innleieprosjekter, og svært sjeldent ved ut- og innleie av få arbeidstakere. Videre mener utvalget at det vil være hensiktsmessig å unnta virksomheter innen samme konsern fra denne bestemmelsen, fordi det også i slike tilfeller sjelden oppstår konflikter i forbindelse med arbeidsleie.

I *"Håndhevingsproblemer med dagens regelverk"* i punkt 10.2.1 pekte utvalget på at det i dag ofte er vanskelig å fastslå om et arbeidsforhold er utleie eller entre-

prise. Utvalgets forslag til løsning innebærer ikke at problemet med å skille utleie fra entreprise vil forsvinne, og en vurdering av om et arbeidsforhold er utleie eller entreprise må fortsatt gjøres i forhold til de momenter som er nevnt i *"Fortolkning av loven"* i punkt 5.1.4. Men siden adgangen til innleie fra virksomhet som ikke driver utleie blir vesentlig utvidet som følge av utvalgets forslag, vil ikke denne problemstillingen oppstå så ofte og det blir færre grensetilfeller.

Virkeområde

Utvalget har vurdert om det er områder som generelt bør unntas fra utleievirksomhet. Dette kunne for eksempel gjelde enkelte yrkesgrupper eller bransjer hvor det i dag er stor knapphet på arbeidskraft, f.eks. innen helsesektoren, eller for yrkesgrupper som utfører tjenester hvor arbeidsgivers betalingsvillighet er stor. En situasjon der firma kan kjøpe opp kvalifisert arbeidskraft som er nødvendig for å gjennomføre lovpålagte oppgaver, for så å leie den ut til en høy pris, kan være bekymringsfull. Innenfor disse områdene kan det ligge til rette for et relativt stort marked for vikarbyråer. Utleie i en situasjon med mangel på arbeidskraft innenfor enkelte sektorer kan virke lønns- og kostnadsdrivende.

En av grunnene til at forbudet mot utleie ble innført i 1972, var at utleiefirmaenes virksomhet ble oppfattet som meget uheldig fordi disse tok arbeidskraft fra andre bedrifter ved å tilby bedre økonomiske betingelser. Dette gjaldt særlig innenfor verkstedindustrien der en hadde vansker med å rekruttere arbeidskraft på regulær måte, og dermed kunne utleiefirmaenes virksomhet virke lønnsdrivende. Også i dag kan det være en risiko for dette. Ifølge Arbeidsdirektoratet gjelder dette særlig innenfor helsesektoren:

> "Det eneste området der forbudet synes å ha hatt stor betydning for bruken av innleid arbeidskraft, er helsesektoren. Arbeidsdirektoratet har her merket en kraftig pågang av søknader, som gir oss grunn til å tro at en liberal praksis, eller opphevelse av forbudet, på kort sikt ville føre til utstrakt bruk av innleid arbeidskraft i norsk helsesektor."

Noen få utenlandske firma har fått dispensasjon til å leie ut helsepersonell i en avgrenset periode i Norge. Begrunnelsen for disse konkrete dispensasjonene var blant annet et spesielt behov for helsepersonell ved de aktuelle sykehusene, jf. *"Omfang og utvikling av utleie av arbeidskraft"* i avsnitt 6.2.

Det er stor etterspørsel etter helsepersonell i Norge til både vikariater og faste stillinger. Fremskrivninger av befolkningens alderssammensetning tyder på at behovet vil tilta i årene fremover, jf. *"Arbeidsmarked i endring"* i avsnitt 6.1. Etter utvalgets vurdering er det en risiko for at liberalisering av reglene vil føre til uønsket omfang av innleid arbeidskraft i norsk helsesektor. Fordi tilbudet av arbeidskraft i norsk helsesektor er begrenset, vil en situasjon der slik arbeidskraft for enkelte arbeidsgivere kun blir tilgjengelig gjennom utleie, virke fordyrende for helsevesenet. Dette er ikke en ønskelig utvikling. Også innenfor andre sektorer, der det oppstår mangel på arbeidskraft, vil vi kunne få den samme situasjonen. Dersom vikarbyråene rekrutterer personer som ikke lar seg formidle på ordinær måte i utlandet, eller blant de som ikke er yrkesaktive, vil imidlertid innleie kunne gi netto tilgang på helsepersonell i Norge og kunne bidra til å holde kostnadspresset i helsesektoren nede. Utvalget vil i denne sammenheng vise til at forslaget om å åpne opp for privat formidling vil kunne bidra til å frembringe mer arbeidskraft til helsesektoren.

Utvalget mener at koblingen til arbeidsmiljøloven § 58A i utgangspunktet vil sikre at det ikke oppstår spesielle problemer på innleievirksomheten tilsvarende situasjonen i 1972, hvor utleiebedrifter rekrutterte arbeidstakere fra ordinære bed-

rifter som deretter måtte leie de inn igjen til økte lønnskostnader. Etter utvalgets vurdering vil denne adgangen tvert imot kunne effektivisere prosessen med å skaffe vikarer i sektorer med mangel på arbeidskraft.

Det kan imidlertid tenkes situasjoner der innleie vil gi uønskede resultater. I spesielle tilfelle med sterk mangel på en bestemt type arbeidskraft kan den enkelte arbeidsgiver og den lokale fagforening føle seg tvunget til å leie inn slik arbeidskraft også til meget høye priser. I så fall kan det oppstå liknende situasjoner som i 1972 med unødig uro knyttet til innleie av arbeidstakere. Utvalget er ikke kjent med at slike problemer har oppstått i andre land i de seneste årene, men det er viktig å sikre at myndighetene har en mulighet til å håndtere situasjonen dersom den skulle oppstå. Utvalget vil derfor foreslå en bestemmelse som gir departementet adgang til å forby innleie av arbeidstakergrupper når det finner at viktige samfunnshensyn tilsier det. Utvalget foreslår at denne bestemmelsen skal kunne benyttes både for innleie av arbeidskraft fra vikarbyrå og fra ordinære virksomheter.

Dette forslaget innebærer at departementet kan unnta spesielle grupper av arbeidstakere fra innleie. Adgangen til å forby innleie kan også gjøres innenfor geografiske områder, bransjer eller i enkelttilfeller.

I ILO-konvensjon nr. 181 artikkel 2 nr. 4 heter det følgende:

> "En medlemsstat kan, etter å ha konsultert de mest representative av de berørte arbeidsgiver- og arbeidstakerorganisasjonene:
> a) forby, under bestemte forhold, private arbeidsformidlingsfirmaer å drive virksomhet overfor visse kategorier av arbeidstakere eller økonomiske virksomhetsområder i forhold til en eller flere av de tjenester som er nevnt i artikkel 1, punkt 1;
> b) unnta, under bestemte forhold, arbeidstakere i visse grener av økonomisk aktivitet, eller deler av disse fra konvensjonens virkeområde eller fra dens bestemmelser, under forutsetning av at de berørte arbeidstakere er sikret tilstrekkelig beskyttelse på annen måte."

Et eventuelt forbud fra innleie vil finne sted i forskriftsform. Ifølge forvaltningsloven skal forskrifter som hovedregel sendes på høring til alle berørte offentlige og private institusjoner og organisasjoner. På den måten vil de berørte parter bli konsultert og hørt ved et eventuelt forbud mot innleie av arbeidstakergrupper.

Det har også vært diskutert om yrkesgrupper med spesiell myndighetsutøvelse skal unntas fra den generelle adgangen til utleie, f.eks. militære, politi eller dommere. Utvalget tror at utleie blant slike yrkesgrupper vil begrense seg selv. For det første vil arbeidsgiver kunne bestemme når det er ønskelig å benytte innleid arbeidskraft, og for det andre følger det generelle begrensninger i adgang til å leie inn arbeidskraft fra annet regelverk. Innenfor en rekke yrkesgrupper gjelder det for eksempel krav til særlige kvalifikasjoner, og disse kan selvsagt ikke omgås ved innleie. Utvalget ser derfor ikke noe generelt behov for å unnta spesielle områder eller spesielle yrkesgrupper fra utleiebestemmelsene.

Dispensasjon, autorisasjon eller generelle vilkår

Med en endring i arbeidsleiereglene fra dagens system til generell begrensning i innleie av arbeidskraft, faller dagens behovsvurdering ved dispensasjonsbehandling bort. Dispensasjonsbehandlingen kan tenkes erstattet med et offentlig autorisasjonssystem, eller det kan innføres generelle krav til bransjen uten autorisasjonssystem.

Overgang fra et dispensasjonssystem til et autorisasjonssystem kan isolert sett innebære rettstekniske og praktiske fordeler. Det kan trekkes opp en ramme for

utleiebedriftens virksomhet, og den offentlige forhåndskontroll begrenses til å bringe på det rene om fastsatte vilkår er oppfylt for den bedriften som søker autorisasjon. Den offentlige administrasjonen blir dermed mindre ressurskrevende enn tilfellet er etter gjeldende dispensasjonssystem. Et autorisasjonssystem vil stille de enkelte bedriftene med autorisasjon likt, mens dagens dispensasjonssystem innebærer en fordel for de bedriftene som oppnår å få dispensasjon.

I dag er det mulig å få generell dispensasjon for et tidsrom av inntil fem år, men det er vanlig å gi generell dispensasjon for to år. Dersom dette erstattes med tidsubegrenset autorisasjon, vil de fleste bedrifter som kan tenke seg å ha behov for å leie ut egne ansatte en eller annen gang trolig søke om å få autorisasjon. Omfanget av autorisasjoner kan derfor bli stort, avhengig av kravene som settes og hvor mange bedrifter som oppfyller disse.

For vikarbyrå som i dag driver utleie innenfor *kontorsektoren mv.* er det ikke innført krav om autorisasjon. For disse bedriftene gjelder kun generelle krav. Firma som ønsker å etablere vikarutleie må ifølge dagens regler enten være registrert som aksjeselskap eller stille garanti fra bank eller forsikringsselskap på minimum kr 50.000, jf. forskriften § 1 annet ledd. I tillegg må de oppfylle visse rapporteringskrav.

Utvalget har ikke notert noen krav om eller behov for autorisasjon i vikarbyråbransjen i dag. Vi vil derfor foreslå at det heller ikke i fremtiden opprettes noe offentlig autorisasjonssystem. Ut fra et ønske om at det skal være en viss etableringsterskel i bransjen, blant annet for å verne arbeidstakerne, har utvalget vurdert om det bør stilles minimumskrav til egenkapital eller annen økonomisk sikkerhet til firma som ønsker å drive utleievirksomhet. Ved konkurs vil lønnsgarantiordningen (lov om statsgaranti for lønnskrav ved konkurs mv.) i stor utstrekning ivareta arbeidstakernes behov for vern på dette området. Vi foreslår derfor å videreføre dagens regler om at utleiefirma enten skal være registrert som aksjeselskap eller stille garanti fra bank eller forsikringsselskap tilsvarende de egenkapitalkrav som gjelder for aksjeselskap. Dette er tilsvarende de barrierekrav utvalget foreslår for privat formidlingsvirksomhet, jf. forrige kapittel.

Videre bør det stilles krav om rapportering både i forbindelse med oppstart av utleievirksomhet og driften av virksomheten. I dag skal det etter utleieforskriften § 15 sendes inn spesifisert informasjon til arbeidsmarkedsmyndighetene både ved oppstart og for hvert halvår. Det følger også av ILO-konvensjon nr. 181 at det skal innhentes informasjon om privat arbeidsformidling og arbeidsutleie, for å kunne følge og overvåke aktiviteten. Utvalget legger derfor til grunn at en eller annen form for rapportering må videreføres.

Utover de krav som er nevnt over, ønsker ikke utvalget å sette andre og strengere krav til bransjen enn det som følger av alminnelig selskaps- og næringslovgivning. I dette regelverket ligger en rekke kontrollmekanismer og sanksjonsbestemmelser, jf. *"Erfaringer med og vurderinger av dagens regelverk"* i avsnitt 9.2 og vedlegg 1, avsnitt 4.3.

Med de særkravene som utvalget foreslår å innføre for utleiebransjen, skulle det ikke være behov for et offentlig autorisasjonssystem. Kontrollen med om fastsatte minstekrav er oppfylt kan gjennomføres på andre måter. Utvalget foreslår at departementet i loven gis myndighet til å utforme disse kravene nærmere i forskrift.

Erfaringen fra mange land som har åpnet opp generelt for utleie, er at bransjen selv innfører selvjustis gjennom etiske regler og forskjellige former for godkjenningsordninger, jf. *"Rammebetingelser og tilpasninger i andre land"* i kapittel 8. Utvalget mener at det vil være ønskelig om partene i utleiebransjen utvikler slik selvjustis. Utvalget vil derfor anbefale en bransjeordning, f.eks. med utgangspunkt

i den autorisasjonsordningen som allerede er utviklet av Autoriserte Vikarbyråers Forening.

Krav til forholdet mellom vikarbyrå og arbeidstaker

Utvalget har vurdert mulighetene for å stramme inn og regulere ansettelsesforholdet mellom arbeidstaker og vikarbyrå. I utgangspunktet gjelder arbeidsmiljøloven § 58A også for vikarbyrå. Vikaren har krav på fast ansettelse dersom vikarbyrået har et fast, løpende behov for arbeidskraften, noe som er normalsituasjonen i mange vikarbyrå.

Arbeidsmiljøloven sier ingenting om hvor stor stillingsandel den fast ansatte har krav på. Fast ansettelse i vikarbyrå vil derfor ofte bare være en rett til arbeid ved behov. I praksis kan dette organiseres slik at den ansatte står på en liste hos vikarbyrået med fortrinnsrett til arbeid når vikarbyrået får oppdrag. Arbeidsmiljøloven regulerer ikke lønnsspørsmålet, og hvor mye lønn vikaren har krav på følger således av tariffavtale eller individuell avtale mellom partene. Vikaren vil normalt ikke få lønn i de perioder vikaren er uten oppdrag. Kravet om fast ansettelse kan derfor være en bestemmelse uten særlig reelt innhold.

Dersom vikaren ikke mottar lønn i de perioder de ikke har oppdrag, kvalifiserer de for dagpenger dersom betingelsene for dette ellers er oppfylt. Dette flytter noe av kostnadene over på arbeidsledighetstrygden.

Et forslag som har vært drøftet for å gi begrepet fast ansettelse et mer reelt innhold, har vært å knytte kravet om fast ansettelse til en lønnsgaranti, f.eks. at vikaren skal ha lønn under hele ansettelsestiden, også i de periodene hvor vikarbyrået ikke har oppdrag. I arbeidsfrie perioder kan dette enten være full lønn eller en garantert minsteinntekt. Dette vil på den annen side kunne øke kravet til å få ansettelse i vikarbyrå, og vil derfor gjøre det vanskeligere for arbeidsledige og nykommere å få innpass i arbeidsmarkedet.

I Tyskland var det tidligere et påbud om fast ansettelse av vikarer, og vikarene hadde krav på lønn også i de periodene hvor vikarbyrået ikke hadde oppdrag. Med virkning fra april 1997 er dette påbudet myket opp, jf. *"Reformer i andre land"* i avsnitt 8.4. Denne endringen var i hovedsak arbeidsmarkedspolitisk begrunnet, nettopp ut fra et ønske om å gi arbeidsledige og nykommere på arbeidsmarkedet økt mulighet for ansettelse gjennom vikarbyrå.

I Sverige har en ny kollektivavtale som gjelder for om lag 4.000 vikarer i kontorsektoren trådd i kraft fra i år. Her slås det fast at vikarene skal ha en garanti om 75 prosent av normal ukelønn, tilsvarende 30 timers uke for fulltids vikarer, også i de periodene hvor vikarbyrået ikke kan skaffe vikaren oppdrag, jf. *"Reformer i andre land"* i avsnitt 8.4.

Utvalget er kjent med at partene i vikarbransjen er i samtaler om å inngå kollektivavtaler. Utvalget finner det ikke naturlig å gå nærmere inn på dette, da lønnsspørsmål i Norge er overlatt partene i arbeidslivet.

Utvalget har videre problemer med å se at vikarbyråbransjen er i en særstilling når det gjelder kravene til fast ansettelse. Også innen annen næringsvirksomhet baserer bedrifter sin aktivitet etter oppdrag og svingninger i markedet. Det er for eksempel ingen prinsipielle forskjeller mellom et vikarbyrå og et håndverksfirma som baserer sin virksomhet på oppdrag, som tilsier at spørsmålet om fast ansettelse skal vurderes forskjellig. Når spørsmålet allikevel dukker opp i vikarbyråbransjen, skyldes det trolig at arbeidstakerne her står svakere, bl.a. fordi organisasjonsgraden er mindre og at det så langt ikke finnes kollektive avtaler. Dette kan blant annet skyldes stor gjennomstrømning og at mange vikarer er i bransjen i kort tid, jf. *"Omfang og utvikling av utleie av arbeidskraft"* i avsnitt 6.2.

Arbeidsmiljøloven § 55B stiller i dag krav til at det skal inngås skriftlig arbeidsavtale i alle arbeidsforhold, dvs. at det alltid skal foreligge skriftlig avtale mellom utleier og arbeidstaker. Videre stiller § 55C krav til innholdet i arbeidsavtalen. Bestemmelsen innebærer at det for fast ansatte arbeidstakere i vikarbyråer skal inngås en arbeidsavtale for arbeidsforholdet i vikarbyrået. Arbeidsavtalen skal blant annet angi hvor stor stilling vedkommende har krav på (f.eks. fulltidsstilling, deltidsstilling eller arbeid ved behov). Siden arbeidstaker ikke har en fast arbeidsplass, skal avtalen opplyse om arbeidsgivers forretningssted. Ved fast ansettelse vil det normalt ikke gjelde krav til at det skal inngås særskilt arbeidsavtale for hvert utleieforhold. Partene kan imidlertid supplere arbeidsavtalen med særskilt arbeidsavtale for det enkelte utleieoppdrag. Dersom arbeidstaker ansettes midlertidig i vikarbyrået, skal det inngås skriftlig arbeidsavtale for hver midlertidige ansettelse i vikarbyrået.

Utvalget legger til grunn at gjeldende regelverk i tilstrekkelig grad ivaretar behovet for skriftlig arbeidsavtale i utleieforhold. En annen sak er at uklarhet i det underliggende forhold, f.eks. med hensyn til når behovet for arbeidskraft foreligger (arbeid ved behov), nødvendigvis også vil gjenspeile seg i arbeidsavtalen. Dette er et problem av generell karakter og ytterligere krav til skriftlig arbeidsavtale for hvert utleieoppdrag vil normalt ikke kunne avhjelpe dette. Det er likevel viktig å peke på at endringer i arbeidsforholdet skal nedfelles i kontrakten, noe som innebærer at endret praksis for eksempel med hensyn til hvor stor stilling vikaren har, skal gjenspeiles i avtalen.

Krav til forholdet mellom utleievirksomhet og innleievirksomhet

Forholdet mellom utleie- og innleievirksomheten er et forhold mellom næringsdrivende. Gjeldende bestemmelser er regulert av avtaleloven og andre bestemmelser om forholdet mellom næringsdrivende. Utvalget finner ingen grunn til å innføre spesielle regler om hvordan avtalen mellom innleie- og utleievirksomheten skal inngås, utover det som følger av alminnelige rettsregler.

Selv om det ikke settes spesielle krav til hvordan avtalen mellom innleie- og utleievirksomheten skal settes opp, kan det settes krav til varigheten av hvert enkelt oppdrag. I dag er det en maksimalgrense for varigheten av hvert oppdrag, jf. utleieforskriften § 8.

Utvalget ønsker ikke å videreføre maksimalgrenser for hvert utleieoppdrag. Dette følger nærmest som en konsekvens av at adgangen til bruk av innleid arbeidskraft fra vikarbyrå knyttes opp mot adgangen til å ansette midlertidig etter arbeidsmiljølovens § 58A, samt at innleie av mer permanent karakter krever avtale.

Krav til forholdet mellom vikar og innleievirksomhet

Det er ikke noe kontraktsforhold mellom arbeidstakeren og innleievirksomheten. Arbeidstakeren er ansatt i utleievirksomheten, og utleie- og innleievirksomheten har inngått en avtale som ikke berører arbeidstaker direkte. I utgangspunktet er det derfor ikke noen relasjon mellom arbeidstaker og innleievirksomhet som er gjenstand for regulering.

Trepartsforholdet ved arbeidsutleie gjør forholdet til arbeidsmiljøloven og plasseringen av arbeidsgiveransvaret noe komplisert. Arbeidsgiveransvaret ved ut- og innleie følger etter en fortolkning av arbeidsmiljølovens bestemmelser og det ligger i trepartsforholdets natur at det vil kunne være en større risiko for uklarhet i hvor ansvaret skal plasseres. Dagens plassering av arbeidsgiveransvaret i det enkelte tilfelle er nærmere beskrevet i *"Arbeidsgiveransvaret ved utleie"* i punkt 5.2.1.3.

Utleide arbeidstakere vil for eksempel stå under ledelse av den virksomhet de leies ut til og derfor komme inn under denne virksomhetens vernetjeneste. Også arbeidstidsordninger antas å høre inn under dette, når samordning er nødvendig av sikkerhetsmessige grunner. Likeledes vil innleiefirmaet være ansvarlig for eventuell skade vikarens feil eller forsømmelser under utførelsen av arbeidet som måtte påføres tredjemann.

Utvalget finner ikke at det bør innføres nye ansvarsregler for utleietilfellene, og legger således til grunn at arbeidsgiveransvaret fortsatt bør fastlegges etter en konkret fortolkning av arbeidsmiljølovens ulike bestemmelser i tråd med gjeldende rettstilstand.

Spesielle krav i forhold til trepartsrelasjonen

I dagens regelverk gjelder to spesielle krav til trepartsforholdet mellom utleievirksomheten, innleievirksomheten og arbeidstakeren. Den ene bestemmelsen følger av utleieforskriften § 11 som sier at utleiefirmaet ikke har adgang til å begrense arbeidstakerens rett til å kunne ta arbeid hos innleiefirmaet så snart det tidsbegrensede oppdrag er avsluttet. Den andre bestemmelsen følger av utleieforskriften § 12 første ledd som sier at en arbeidstaker som slutter hos en arbeidsgiver ikke kan leies inn igjen til denne arbeidsgiveren før det et gått seks måneder.

Bestemmelsen om at utleievirksomheten ikke har adgang til å begrense arbeidstakerens rett til å kunne ta arbeid hos innleiefirmaet sikrer den utleide samme frihet til å velge nye arbeidsgivere som andre arbeidstakere nyter. Denne bestemmelsen er ikke ment å være til hinder for fast ansettelse av vikarer i vikarbyrået, med de gjensidige oppsigelsesfrister dette medfører. Men utleievirksomheten har ikke adgang til å binde opp arbeidstakerens rett til å begynne hos andre arbeidsgivere utover det som følger av alminnelige oppsigelsesregler.

Bestemmelsen om at en arbeidstaker som slutter hos en arbeidsgiver ikke kan leies inn igjen hos den samme arbeidsgiveren før seks måneder er gått, skal motvirke at vikarbyråer rekrutterer arbeidstakere fra ordinære virksomheter for så å leie de ut igjen til samme bedrift til økte omkostninger. Da forbudet mot utleie av arbeidskraft kom i 1971 var dette et av problemene med utleievirksomheten, spesielt innenfor verkstedindustrien, jf. *"Regelverket for utleie av arbeidskraft"* i avsnitt 5.1.

Disse bestemmelsene ivaretar arbeidstakeres og innleiebedrifters interesser ved å motvirke usunn rekrutterings- og ansettelsesvirksomhet blant utleievirksomhetene. Utvalget mener at disse bestemmelsene bør videreføres i et nytt regelverk.

Oppfølging, håndheving og kontroll

Et viktig spørsmål utvalget har vurdert er hvordan regelverket for arbeidsleie skal følges opp i form av kontroll og sanksjoner. Det vil i hovedsak være to forhold som må følges opp av offentlige myndigheter. For det første bør det være en kontrollmekanisme for innleiereglene. Videre bør det føres tilsyn med utleiebedriftenes virksomhet, for blant annet å kontrollere at de tilfredsstiller de minimumskravene som er satt til virksomheten.

Spørsmålet om oppfølging av arbeidsleiereglene er sentralt. Fra et prinsipielt synspunkt er det ønskelig med mest mulig «selvgående» regler. Samfunnet tjener på å ha slike regler sett fra en ressursmessig side, og brukerne av reglene, i dette tilfellet partene selv, blir ansvarliggjort i stor grad. Ved å ha slike regler unngås også unødig innblanding fra myndighetenes side. På den annen side er arbeidsleiereglene et sentralt regelverk og de kan ha store konsekvenser for den enkeltes inntekts- og

livssituasjon. Partene er heller ikke alltid likeverdige i håndteringen av reglene. Slike hensyn taler etter utvalgets vurdering for en mer aktiv oppfølging og sanksjons- og kontrollapparat. I og med at det nå foreslås å gå bort fra en dispensasjonsordning og over til direkte adgang til arbeidsleie i medhold av loven, kan det være større behov for mer effektiv oppfølging av reglene.

Også dagens regelverk i sysselsettingsloven åpner for håndheving av utleiereglene, men i praksis blir denne lite benyttet. Etter utvalgets vurdering er et kontrollsystem basert kun på begjæring av påtale fra offentlig myndighet og hvor en er avhengig av politiets innsats, ikke tilstrekkelig. Det synes heller ikke som om dette er en særlig effektiv måte å håndheve denne type regelverk på. Utvalget har imidlertid vurdert flere andre alternative oppfølgingsmåter.

Et alternativ er at innleiereglene håndheves på tilsvarende måte som reglene om midlertidig ansettelse i arbeidsmiljøloven § 58A. Dette vil i så fall innebære en mulighet for arbeidstakere som mener seg ulovlig innleid til å få en fast ansettelse i innleievirksomheten. Det kan også være tale om erstatning.

Dersom regelverket for innleie nedfelles i tariffavtaler, vil brudd på innleiereglene i tillegg kunne håndheves av tariffpartene som brudd på tariffavtalen.

Et annet alternativ kan være å legge håndheving av innleiereglene for eksempel til Arbeidstilsynets ordinære tilsynsvirksomhet. I så fall kan det bli tale om å gi pålegg når det avdekkes brudd på innleiereglene. En slik ordning reiser imidlertid flere problemstillinger som bør utredes nærmere før det eventuelt gjennomføres. Arbeidstilsynet driver et risikobasert tilsyn som innebærer klare prioriteringer i hvor de skal rette sin kontrollaktivitet. Et spørsmål som må vurderes, er hvor effektiv kontrollen med innleiereglene vil bli i en slik sammenheng, sammenlignet med andre kontrollmuligheter. En mer aktiv kontroll fra myndighetene på det privatrettslige området vil også reise problemstillinger knyttet til grenseflater mellom tilsyn og domstolskontroll. Utvalget antar også at det vil være lite hensiktsmessig, og ikke rasjonelt begrunnet, å håndheve reglene for innleie og midlertidig ansettelse forskjellig, dersom de nå blir underlagt det samme «regime». Hvilke konsekvenser dette i så fall bør få for § 58A ligger imidlertid utenfor utvalgets mandat å vurdere. Utvalget peker imidlertid på at hele dette feltet nå vil få et større omfang og at det derfor kan være grunn til å se på kontrollen med reglene på nytt og i et større perspektiv.

Et tredje alternativ kan være å etablere en mer aktiv juridisk ekspertisehjelp i disse sakene, for eksempel ved Arbeidstilsynet. Dette kan for eksempel skje etter mønster av det nyopprettede senteret for juridisk bistand for innvandrere. En slik ordning vil innebære at partene har en plass å henvende seg hvor de vil kunne få eksperthjelp og råd. En slik ordning vil trolig kunne innrettes mot de behov partene i arbeidslivet har i forbindelse med innleiereglene. En slik ordning kan også kombineres med en ordning der regelverket håndheves etter mønster av dagens § 58A.

Utvalget har kommet til at innleiereglene bør håndheves på samme måte som reglene om midlertidig ansettelse etter arbeidsmiljøloven § 58A. Dette vil innebære en mulighet for arbeidstakere som mener seg ulovlig innleid til å få fast ansettelse i innleievirksomheten, samt krav på erstatning. Samtidig ivaretas hensynet til et mest mulig sammenhengende og konsistent regelverk.

Den innleides behov for beskyttelse ivaretas ved at vedkommende ved ulovlig innleie kan gå til søksmål og kreve fast ansettelse i innleievirksomheten eller erstatning. Krav på fast ansettelse eller erstatning er sterke virkemidler som etter utvalgets vurdering vil virke disiplinerende på innleievirksomhetens bruk av innleie og således være effektive reaksjonsmidler. Utvalget foreslår at arbeidsmiljøloven § 58A nr. 2-5 som angir søksmålsregler ved ulovlig midlertidig ansettelse gis tilsvarende anvendelse ved ulovlig innleie fra virksomhet som har til formål å drive

utleie, typisk vikarbyråer. Utvalget foreslår at tjenestemannslovens innleieregler på tilsvarende måte håndheves etter saksbehandlings- og søksmålsreglene for midlertidig ansettelse, jf. tjenestemannsloven kapittel 2.

Løsningen forutsetter at den enkelte arbeidstaker selv fremmer sin sak, på samme måte som ved spørsmål om ulovlig midlertidig ansettelse. I de tilfeller hvor arbeidstakerne er organisert vil de kunne få bistand fra sin fagforening, noe erfaringen med § 58A viser.

Utvalget har funnet at det ikke er et tilsvarende behov for denne form for kontrollmekanismer på innleiesiden, når innleie skjer fra virksomhet som ikke har til formål å drive utleie, f.eks. produksjonsbedrifter. Dette er utlånslignende transaksjoner der arbeidstakeren vil ha et regulært fast ansettelsesforhold med ordnede lønns- og arbeidsvilkår i utleievirksomheten. Behovet for å kunne påberope seg fast ansettelse i innleiebedriften vil derfor ikke være til stede på samme måte. I disse tilfellene vil kontrollbehov først og fremst være knyttet til utleievirksomheten, i dette tilfellet utleiers praksis med utleie av egne faste ansatte.

Etter utvalgets vurdering er forslaget til nye regler om arbeidsleie avhengig av at det følges opp med tilsyn også på utleiesiden.

Utvalget har foreslått at det bør gjelde minimumskrav til egenkapital ved etablering av virksomhet som har til formål å drive utleie av arbeidskraft, typisk vikarbyråer. Dette vilkåret tar sikte på å være en barriere mot etablering av useriøse virksomheter.

Vikarbyråer skal også fortsatt ha en oppgaveplikt, både for å kunne kontrollere at kravene til vikarbyrået er oppfylt og for å kunne følge utviklingen i bransjen. Vi finner det naturlig at disse opplysningene sendes til arbeidsmarkedsmyndighetene. Dette følger både av den generelle funksjonen Arbeidsdirektoratet har med å følge utviklingen på arbeidsmarkedet og å innhente opplysninger om sysselsetting mv., jf. sysselsettingsloven § 1. I tillegg finner utvalget det naturlig at arbeidsmarkedsmyndighetene har en tilsvarende rolle når det gjelder innhenting av informasjon og statistikk fra private arbeidsformidlinger, jf. *"Erfaringer med og vurderinger av dagens regelverk"* i avsnitt 9.2. Ettersom det i stor grad vil være de samme aktører som driver både utleie og formidling, bør innrapporteringskravet for utleie- og formidlingsaktiviteten samordnes. Dette tilsier at arbeidsmarkedsmyndighetene fortsatt skal samle inn og føre alminnelig tilsyn med utleievirksomheten.

Behovet for sanksjonsmidler overfor utleievirksomheten er nå mindre ved at innleie av arbeidskraft reguleres i arbeidsmiljøloven, med mulighet for den ansatte til å gå til søksmål med krav om fast ansettelse eller erstatning. Utvalget vil likevel foreslå at departementet kan fastsette nærmere vilkår for tilsyn og for organisering og drift av utleievirksomhet.

Utvalget vil i tillegg foreslå at det også i regelverket for ut- og innleie av arbeidskraft presiseres at det ikke skal tas betalt fra arbeidstakere, blant annet for å motvirke useriøse virksomheter. Dette er et viktig prinsipp når det gjelder arbeidsformidling, jf. *"Alternative utforminger og utvalgets forslag"* i punkt 9.3.2. For å understreke prinsippet foreslår utvalget at dette også skal gjelde for utleie av arbeidskraft. Som vi har vist i *"Formidling av arbeidskraft"* i avsnitt 4.1, er det grunn til å tro at det er de samme private aktørene som i stor grad tilbyr de samme tjenestene. Det er derfor nødvendig å la det samme prinsipp gjelde begge funksjonene, for å forhindre at det i praksis tas betalt for formidlingstjenester gjennom en pris for utleietjenester.

Utvalgets forslag og ILO-konvensjon nr. 181

Den nye ILO-konvensjon nr. 181 har som utgangspunkt at virksomheten til private utleiefirmaer skal tillates. Det er ikke sagt noe om at innleie av arbeidskraft skal være tillatt i ILO-konvensjonen. Dermed skulle utvalgets forslag, som innebærer at utleie generelt er tillatt, men at innleie reguleres tilsvarende regelverket for midlertidig ansettelse, tilfredsstille konvensjonens ordlyd. Men det kan også tenkes at et forbud mot innleie av arbeidskraft i realiteten vil innebære et forbud mot arbeidsutleie, ettersom det ikke vil være mulig å drive arbeidsutleie når innleie av arbeidskraft ikke er tillatt.

Utvalget har vurdert dette spørsmålet og mener at utvalgets forslag tilfredsstiller ILO-konvensjon nr. 181. Dette bygger blant annet på betenkningen fra Advokatfirmaet Wiersholm, Mellbye & Bech om ovennevnte problemstilling. De uttaler følgende:

> "Etter vårt syn er konvensjonens ordlyd det naturlige utgangspunkt. Virksomheter er ikke i konvensjonen gitt noen rett til å leie inn arbeidskraft. Følgelig må det være adgang til å begrense adgangen til slik innleie.
>
> Vi viser i den forbindelse også til konvensjonens artikkel 1 nr 1 hvor «private arbeidsformidlingsfirmaer» er definert. Av bokstav b fremgår det at dette uttrykket omfatter virksomheter som yter «tjenester som består i å tilsette arbeidstakere i den hensikt å stille dem til disposisjon for en tredje part». Det er klart at private arbeidsformidlingsfirmaer vil kunne ansette arbeidstakere med tanke på å leie dem ut selv om adgangen til innleie begrenses. Etterspørselen etter utleid arbeidskraft vil for så vidt kunne påvirkes av slike begrensninger. Konvensjonen gir imidlertid ikke private arbeidsformidlingsfirmaer noe krav på at adgangen til innleie av arbeidskraft skal være ubegrenset.
>
> Et annet moment som må tillegges vekt er at konvensjonen selv åpner for at adgangen til utleie i visse tilfeller kan begrenses, jf artikkel 2 nr 4. Dette viser at konvensjonen ikke gir private arbeidsformidlingsfirmaer en ubegrenset rett til å drive utleie. Konvensjonen kan da heller ikke tolkes slik at det ikke er adgang til å forby innleie av arbeidskraft i visse situasjoner.
>
> Vi vil likevel ikke utelukke at det vil være i strid med ILO-konvensjon nr 181 å innføre et helt generelt eller svært omfattende forbud mot innleie av arbeidskraft. Et slikt forbud vil ha som konsekvens at det blir umulig å drive virksomhet som består i å leie ut arbeidskraft. Det utkastet til lovbestemmelse som er utarbeidet kan imidlertid ikke sies å være av en slik karakter at det vil utelukke utleie av arbeidskraft. Med en slik lovbestemmelse vil således virksomheter fritt kunne ansette hvem som helst med tanke på utleie. Hvorvidt den enkelte kan leies ut vil avhenge av om vedkommende oppdragsgiver fyller vilkårene for å kunne ansette arbeidstakere midlertidig.
>
> Vår konklusjon er etter dette at utkastet til lovbestemmelse om innleie av arbeidstakere ikke vil være i strid med ILO-konvensjon nr 181."

Evaluering

Utvalget foreslår at virkningene og effektene av en eventuell reform vurderes gjennom en bred evaluering etter noen år. Erfaringene fra blant annet Sverige og Danmark, som har evaluert tilsvarende reformer etter et par år, er at det kan ta tid før nye aktører klarer å etablere seg i dette markedet. Utvalget foreslår derfor at reformen evalueres senest etter fem år, sammen med evalueringen av eventuelle endringer vedrørende arbeidsformidlingen, jf. *"Alternative utforminger og utvalgets forslag"* i punkt 9.3.2.

Virkninger i arbeidsmarkedet av en eventuell utvidet adgang til utleie

Utvalgets forslag innebærer en liberalisering av adgangen til utleie. Når innleie av arbeidskraft kommer i stedet for midlertidig ansettelse i bedriften, bruk av entreprise eller kjøp av tjenester vil innleie ikke øke sysselsettingen. Når innleie brukes for å utføre arbeid det ellers ikke ville blitt ansatt personer for å utføre, f.eks. når innleie brukes som et alternativ til overtid blant bedriftens egne ansatte, vil ut- og innleie av arbeidskraft øke sysselsettingen.

På grunn av ulik regulering av ansettelsesforhold og oppsigelser er det vanskelig å sammenlikne omfanget av utleie på tvers av land, jf. *"Rammebetingelser og tilpasninger i andre land"* i kapittel 8. Det ser imidlertid ut til at land som fører en mer liberal utleiepolitikk har størst omfang av utleie i de samme sektorene som det i Norge er gjort adgang til å drive utleie på. I alle land har utleie av arbeidskraft et begrenset omfang, og i de fleste OECD-land varierer andelen vikarer mellom 0,5 prosent og 2 prosent av de sysselsatte. I Norge er andelen vikarer på om lag 0,6 prosent.

Utvalget antar på denne bakgrunn at sysselsettingseffekten av en eventuell utvidet adgang til arbeidsutleie vil være beskjeden, men at effekten kan være størst i forbindelse med en begynnende konjunkturoppgang. Arbeidsgiver vil da ofte være usikker på fremtidig behov for arbeidskraft, og kan velge økt overtid for egne ansatte, dersom adgangen til ut- og innleie er begrenset. Et godt fungerende korttidsarbeidsmarked kan også fungere som en inngangsport for nykommere i arbeidslivet, og deltakelse i dette markedet kan gi arbeidserfaring som kan øke mulighetene for fastere tilknytning til arbeidsmarkedet for de som ønsker det.

I et arbeidsmarked med knapphet på arbeidskraft, slik situasjonen er i Norge i dag, kan også et godt organisert korttidsarbeidsmarked bidra til noe høyere tilbud av arbeidskraft. Dette gjelder spesielt blant de grupper som ikke ønsker fast jobb, men som ser arbeid gjennom vikarbyrå som en mulighet til å delta i arbeidsmarkedet i kortere perioder.

Sysselsettingsutvalget (NOU 1992:26) mente at et bedre fungerende marked for korttidsarbeid kunne bidra til at noen flere personer får arbeid. Det ble i denne sammenhengen fremhevet at

> "deltakelse i dette markedet kan spesielt gi arbeidserfaring som kan øke muligheten for fastere tilknytning til arbeidsmarkedet for de som ønsker det."

Sysselsettingsutvalget anbefalte en 5 års prøveperiode med friere utleie.

Oppsummering av forslag

Utvalget foreslår at regelverket for ut- og innleie av arbeidskraft endres, og at det nye regelverket baseres på følgende prinsipper:

- Utleie av arbeidskraft er i utgangspunktet tillatt i alle bransjer og for alle yrker.
- Innleie av arbeidskraft fra vikarbyrå kan benyttes når det er adgang til å ansette midlertidig etter arbeidsmiljøloven § 58A. Reguleringen flyttes fra sysselsettingsloven til arbeidsmiljøloven, og tilsvarende bestemmelse tas inn i tjenestemannsloven. I tillegg får virksomheter som er bundet av tariffavtale adgang til å leie inn arbeidstakere dersom arbeidsgiveren og tillitsvalgte har sluttet avtale om dette.
- Innleie av arbeidskraft fra ordinære virksomheter er tillatt når den utleide arbeidstakeren er fast ansatt i utleiebedriften og har ordnede lønns- og avtalevilkår, etter drøftelser med berørte tillitsvalgte. For innleie som overstiger en viss prosent av de ansatte (dog ikke mindre enn tre personer) og er av en vari-

ghet ut over en bestemt periode, skal det inngås avtale med tillitsvalgte. Virksomheter innen samme konsern er unntatt fra denne bestemmelsen.
- Departementet kan i forskrift forby innleie for visse arbeidstakergrupper eller på visse områder når det finner at viktige samfunnshensyn tilsier det.
- Utleiefirma har ikke adgang til å begrense arbeidstakerens rett til å kunne ta arbeid hos innleiefirmaet så snart det tidsbegrensede oppdrag er avsluttet. En arbeidstaker som slutter hos en arbeidsgiver kan ikke leies ut igjen til denne arbeidsgiveren før det er gått seks måneder.
- Det er forbudt å ta betalt for utleietjenester fra arbeidstakerne.
- Virksomheter som ønsker å drive utleie må enten være registrert som aksjeselskap eller stille garanti fra bank eller forsikringsselskap tilsvarende de egenkapitalkrav som gjelder for aksjeselskap. Det skal rapporteres om oppstart av utleievirksomhet og driften av virksomheten til arbeidsmarkedsmyndighetene.
- Reglene for utleie og innleie må følges opp. Innleiereglene fra vikarbyrå håndheves på tilsvarende måte som reglene om midlertidig ansettelse i arbeidsmiljøloven § 58A, med mulighet for den ansatte til å gå til søksmål med krav om fast ansettelse eller erstatning. Departementet kan fastsette nærmere vilkår for tilsyn og for organisering og drift av utleievirksomhet. Utvalget har pekt på andre mulige løsninger på håndhevings- og kontrollproblematikken. Flere av disse krever imidlertid en nøyere utredning på enkelte punkt, noe utvalget ikke har hatt mulighet til innenfor de tidsrammer det har arbeidet.

I tillegg til de spesielle reglene som er nevnt over, vil både ut- og innleievirksomheten være omfattet av den alminnelige selskaps- og næringslovgivning, de utleide vikarene vil være beskyttet av arbeidsmiljøloven og forholdet mellom ut- og innleiebedriften vil være omfattet av ordinær kontraktsrett. Samlet vil dette gi en tilfredsstillende regulering av dette markedet.

Utvalget vil likevel peke på behovet for selvjustis i vikarbyråbransjen. Det vil være ønskelig om bransjen utvikler en god autorisasjonsordning, gjerne med utgangspunkt i den ordningen som allerede i dag eksisterer på arbeidsgiversiden i bransjen. I tillegg kan eventuelle kollektivavtaler mellom partene i vikarbyråbransjen bidra til bedrede forhold.

Utvalget tror at disse forslagene samlet vil kunne gi næringslivet tilstrekkelig fleksibilitet samtidig som arbeidstakernes behov for beskyttelse er ivaretatt. Samtidig er reguleringene såpass enkle at de vil være vesentlig lettere å forvalte enn dagens regelverk, og de er såpass generelle at de er robuste overfor endringer i arbeidsmarkedet. Endelig antar utvalget at dette regelverket vil tilfredsstille den nye ILO-konvensjon nr. 181.

10.3.2 Alternativ form for å regulere utleie og innleie av arbeidskraft

I mandatet står det at utvalget skal

> "Drøfte to alternative former for å regulere utleie/innleie av arbeidskraft. Det ene bør ta utgangspunkt i dagens prinsipp at arbeidsutleie og -innleie generelt er forbudt, og vurdere mulige unntak og hvordan de skal reguleres. Det andre bør ta utgangspunkt i at arbeidsutleie og -innleie er tillatt, og vurdere eventuelle begrensninger og vilkår for leie av arbeidskraft."

Et prinsipp om generelt forbud mot utleie av arbeidskraft kan ta utgangspunkt i minst fire forskjellige modeller:
1. Totalt forbud mot utleie av arbeidskraft.
2. Videreføring av dagens regelverk.

3. Forbedringer av dagens regelverk innenfor en modell hvor forbud mot utleie fortsatt er hovedregelen.
4. Forbud mot utleie i utgangspunktet, men regelverket endres vesentlig, i tråd med arbeidsmarkedets behov, jf. de hensyn som utvalget har lagt til grunn i *"Innledning"* i avsnitt 10.1.

Utfra behovet for fleksibilitet i arbeidsmarkedet ser utvalget det som lite aktuelt å foreta innstramninger i adgangen til utleie av arbeidskraft. Det vil dessuten være meget vanskelig å foreta en innstramning som fører til at etablert utleievirksomhet må innstille. Dette tilsier at alternativ 1 ikke er aktuell. Utvalget har i *"Erfaringer med og vurderinger av dagens regelverk"* i avsnitt 10.2 pekt på problemene med dagens regelverk, og mener av den grunn at heller ikke alternativ 2 er aktuell. Når det gjelder alternativ 4, vil dette representere en uthuling av forbudet mot utleie av arbeidskraft. Det vil ikke være naturlig å foreta vesentlige utvidelser i adgangen til utleie av arbeidskraft uten at prinsippet om fortsatt forbud fortoner seg som en parodi.

Etter utvalgets vurdering bør derfor en modell som tar utgangspunkt i dagens prinsipp om fortsatt forbud mot utleie av arbeidskraft, være basert på dagens modell, dvs. alternativ 3. Diskusjonen under vil derfor ta utgangspunkt i at utleie av arbeidskraft generelt er forbudt, men at et generelt unntak fra hovedregelen for vikarbyråene opprettholdes. Omfanget av dette unntaket diskuteres. I tillegg kan ut- og innleie mellom ordinære virksomheter fortsatt skje i begrenset omfang, men hvordan dette skal reguleres diskuteres. Alternativet som er skissert under, er ikke utvalgets forslag. Dette ble presentert i *"Utvalgets forslag: Utleie av arbeidskraft generelt tillatt"* i punkt 10.3.1.

Mulig lovtekst

I sysselsettingsloven § 27 første ledd står det i dag:

> "Det er forbudt å drive virksomhet som går ut på å stille egne tilsatte til disposisjon for en oppdragsgiver når disse er underlagt oppdragsgiverens ledelse og oppdragsgiveren selv har tilsatte til å utføre arbeid av samme art eller driver virksomhet der slikt arbeid inngår som et naturlig ledd."

I *"Erfaringer med og vurderinger av dagens regelverk"* i avsnitt 10.2 har utvalget vist at denne formuleringen gir flere tolkningsproblemer. Dersom vi fortsatt skal ha et forbud mot utleie av arbeidskraft, vil avgrensningsproblemene mellom innleie og entreprise fortsatt være til stede. Utvalget vil foreslå at lovteksten stort sett beholdes slik den er i dag. Ordlyden "driver virksomhet der slikt arbeid inngår som et naturlig ledd" i § 27 bringer imidlertid unødvendige tolkningsproblemer, jf. *"Erfaringer med og vurderinger av dagens regelverk"* i avsnitt 10.2. Utvalget vil derfor foreslå at denne ordlyden alternativt utgår, og at sysselsettingsloven § 27 første ledd lyder:

> "Det er forbudt å drive virksomhet som går ut på å stille egne tilsatte til disposisjon for en oppdragsgiver når disse er underlagt oppdragsgivers ledelse og oppdragsgiveren selv har tilsatte til å utføre arbeid av samme art."

Dette fører til at vurderingen av når utleie er tillatt eller ikke, kun skal gjøres i forhold til den faktiske situasjonen hos oppdragsgiveren (om vedkommende har ansatte til å utføre arbeid av samme art), og ikke i forhold til en tenkt situasjon (om slikt arbeid inngår som et naturlig ledd). Denne endringen vil representere en liberalisering i forhold til dagens regelverk, fordi utleie til arbeid som inngår som et naturlig ledd med ovennevnte forslag vil bli tillatt når firmaet ikke har egne ansatte

til å utføre slikt arbeid. Skille mellom lovlig og ulovlig innleie vil dermed være om oppdragsgiveren selv har tilsatte til å utføre arbeid av samme art.

Vikarbyråenes virkeområde

I dag kan vikarbyråene drive utleie på området

> "kontor-, regnskap-, sekretær-, butikk-, demonstrasjons- og kantinearbeid, teknisk tegning eller til lagerarbeid i tilknytning til varehandelen".

Oppregningen er uttømmende og bestemmelsen er fortolket slik at de nevnte yrkene tar sikte på arbeid av mer underordnet karakter. Departementet har videre uttalt at

> "bankkasserere og kunderådgivere i bank samt EDB-konsulenter som utfører kontorstøtterelaterte datatjenester, PC-arbeid, brukerstøtte og datarelaterte servicefunksjoner ikke kommer inn under kontorbegrepet".

Prinsippet som lå til grunn for valg av områder som ble gitt et generelt unntak fra utleieforbudet var basert på etablert praksis. Det var på disse områdene vikarbyråene hadde etablert det meste av sin virksomhet da unntakene kom i 1972 og 1983. Arbeidslivet har endret seg etter dette. Større fleksibilitet i arbeidslivet medfører at oppgavene for mange yrker er endret og at arbeidsoppgavene har blitt mer varierte. Det kan derfor være grunn til å utvide de ovennevnte kategorier.

Det er vanskelig å finne gode kriterier for hvilke sektorer som skal unntas fra utleieforbudet. En mulighet er å se hvor det i dag er etablert utleiepraksis, eller hvor vikarbyråbransjen hevder at det er et behov, og tillate utleie innenfor disse områdene. Dette innebærer at det i tillegg til de områdene hvor det er gjort unntak i dag, kan gjøres utvidelser for eksempel på følgende områder:

- Kontorarbeid kan utvides til også å omfatte kvalifisert kontorarbeid som saksbehandling, utvikling- og analysearbeid på mellomledernivå.
- Regnskapsarbeid kan videre utvides til også å omfatte regnskapsanalyse og økonomistyring på mellomledernivå.
- Utleie kan også utvides til IT-medarbeidere inklusiv brukerstøtte og datarelaterte servicefunksjoner. Da forskriften ble fastsatt var dette en forholdsvis liten og derfor ikke påaktet gruppe. I dag er det et stort behov i arbeidslivet for å knytte til seg datapersonell for kortere eller lengre tid.
- Utleie av lagerpersonell kan utvides til all slags lagervirksomhet, ikke bare innen varehandelen som nå. I dag er det ikke adgang for vikarbyråene til å leie ut arbeidskraft innenfor tradisjonelle industriyrker. Dette er en av årsakene til at utleie av arbeidskraft til lagervirksomhet generelt ikke er tillatt for vikarbyråene. Utvalget kan ikke se vesentlige motforestillinger mot å tillate utleie innen lagervirksomhet generelt.

Utvalget vil presisere at valget av sektorer og yrker over er tilfeldig, og kun tar utgangspunkt i et realisert eller påvist behov for arbeidsutleie. Utvidelsen av *kontorsektoren mv.* opp til mellomledernivå kan begrunnes med at skillet mellom underordnet nivå og saksbehandlernivå er blitt vesentlig endret de siste tiårene. Tidligere var det et relativt stort marked for sekretærer og lignende, mens mange av sekretærenes funksjoner nå er overtatt av saksbehandlere. Dersom en gjennomfører ovennevnte skisse, åpner vi i hovedsak opp for å tillate utleie innenfor de områder vikarbyråene opererer i dag.

Dersom vikarbyråene ønsker å leie ut arbeidstakere utenfor det generelle unntaket, må de søke departementet om dette. Departementet gis ut fra en behovsvurdering adgang til å utvide vikarbyråenes virkeområde ytterligere ved forskrift. Siden

dette alternativet skal ta utgangspunkt i dagens prinsipp om at utleie av arbeidskraft er forbudt, ønsker ikke utvalget å vurdere nye områder for utleie av arbeidskraft utover det som følger over. En ytterligere utvidelse vil innebære en uthuling av regelverket, og en er i realiteten over på en modell der prinsippet er at utleie av arbeidskraft generelt er tillatt. I *"Utvalgets forslag: Utleie av arbeidskraft generelt tillatt"* i punkt 10.3.1 drøftet utvalget alternativet som har som utgangspunkt at arbeidsutleie generelt skal være tillatt.

Ut- og innleievirksomhet mellom ordinære virksomheter

Utvalget mener ordinære virksomheters mulighet for utleievirksomhet bør opprettholdes. Med få unntak er denne aktiviteten begrenset til virksomheter i verkstedindustrien, petroleumssektoren og konsulentfirma innenfor engineering og teknisk konsulentvirksomhet. Det er også gitt dispensasjoner innenfor bygg- og anleggssektoren og elektro og installasjon, men dette er gjort i liten grad i forhold til verkstedindustrien.

Etter utvalgets vurdering er det mange gode grunner for at dagens behovsvurdering ved dispensasjonssøknader bør oppheves, jf. punkt. 10.2.2. Uønskede utslag av utleie kan fortsatt motvirkes gjennom de mer objektive vilkår. En mulighet er å oppheve behovsprøvingen for de bransjer hvor det er etablert praksis for å gi dispensasjon. Dette gjelder i første rekke verkstedindustrien, petroleumssektoren og konsulentfirma innenfor engineering og teknisk konsulentvirksomhet, samt innenfor bygg- og anleggssektoren og elektro og installasjon. Alle virksomheter innenfor disse bransjene vil da få dispensasjon, gitt at de fyller de andre vilkårene. Vurdering av dispensasjonssøknader vil da være basert utelukkende på mer objektive kriterier. Dette gjelder i første rekke krav om å være registrert i norsk firmaregister når dette er pliktig eller loven gir adgang til det, ordnede avtaleforhold om lønns- og arbeidsvilkår, egenproduksjon, jf. utleieforskriften § 3.

For å hindre at disse virksomhetene utvikler seg til rene utleiefirmaer kan for eksempel forholdet mellom ansatte i firmaet og antallet arbeidstakere som kan leies ut fastsettes i forskrift. Antallet utleide bør for eksempel ikke overstige 50 prosent av de ansatte.

Dersom behovsvurderingen oppheves for de bransjer som i dag får dispensasjoner for utleie av arbeidskraft, vil det være unødvendig med en behandling av disse sakene i Arbeidsutleieutvalget. Utvalget tilrår at dispensasjoner kan gis av det enkelte fylkesarbeidskontor. I stedet for at Arbeidsutleieutvalget skal avgjøre søknader i nye bransjer, mener utvalget at dette kan gjøres i departementet etter en behovsvurdering. Dette tilsvarer det som er foreslått for søknader om nye områder fra vikarbyråene.

Når behovsvurderingen for de bransjer som i dag får dispensasjoner faller bort, forsvinner også argumentene for konkret dispensasjon bort fordi behovsvurderingene i hovedsak er knyttet til konkrete tilfeller. Disse dispensasjonene kan da være generelle.

Utvalget tilrår videre at lengden på de generelle dispensasjonene fra fylkesarbeidskontorene forlenges fra dagens begrensning på 12 måneder til 24 måneder. Dette innebærer at alle utleietillatelser blir gjort gjeldende for et visst antall personer i en viss periode, uten at rett til utleie bindes opp til et konkret arbeidsoppdrag.

Det viser seg at relativt mange søknader i dag dreier seg om å få tillatelse til å leie ut en eller svært få arbeidstakere, jf. *"Omfang og utvikling av utleie av arbeidskraft"* i avsnitt 6.2. Behandlingen av disse søknadene krever store ressurser sett i forhold til antall personer søknaden omfatter, jf. *"Håndhevingsproblemer med dagens*

regelverk" i punkt 10.2.1. Konflikter ved arbeidsleie kommer gjerne i forbindelse med store innleieprosjekter, og sjelden ved ut- og innleie av få arbeidstakere.

En mulig liberalisering er derfor at det innføres minimumskrav for hva en ordinær virksomhet skal søke om dispensasjon for. Utvalget foreslår at det er tillatt med utleie av inntil (for eksempel) tre arbeidstakere fra ordinære virksomheter.

Som nevnt i *"Regelverket for utleie av arbeidskraft"* i avsnitt 5.1, har utleie av arbeidskraft gjennom pool-ordninger bare vært nyttet en gang i forbindelse med en dispensasjon for Landsforeningen for bygg- og anlegg (LBA) i 1992-1994. Ordningen er åpen for alle typer bransjer, men den skal begrenses til et nærmere bestemt geografisk distrikt, jf. *"Virksomhetenes behov"* i punkt 10.2.2. Utvalget finner bestemmelsen om at pool-ordningen skal avgrenses til et nærmere bestemt område upraktisk. Pool-ordning er nettopp ment å utjevne lokale og regionale variasjoner i virksomhetenes behov for arbeidskraft, og da må det være adgang til å opprette pool-ordning som omfatter et større geografisk distrikt. Utvalget foreslår på denne bakgrunn at pool-ordning kan opprettes for hele landet. Søknad om opprettelse av pool-ordning for hele landet bør behandles av departementet.

Ovennevnte forslag innebærer at Arbeidsutleieutvalget vil utgå.

Reguleringen av ut- og innleie mellom ordinære virksomheter kan, under et regime som tar utgangspunkt i at utleie er forbudt, derfor baseres på følgende prinsipper:

- Innenfor de områdene hvor det er etablert praksis for ut- og innleie mellom virksomheter, det betyr i første rekke verkstedindustrien, petroleumssektoren og konsulentfirma innenfor engineering og teknisk konsulentvirksomhet, samt innenfor bygg- og anleggssektoren og elektro og installasjon, kan det gis tidsbegrenset generell dispensasjon inntil 24 måneder fra fylkesarbeidskontoret til å leie ut inntil 50 prosent av de ansatte.
- Innenfor andre områder kan det gis dispensasjon etter dagens behovsvurdering fra departementet.
- Det kan opprettes pool-ordninger innenfor alle bransjer som i dag, men også for hele landet, etter søknad til departementet.
- Arbeidsutleieutvalget vil utgå.
- Det er tillatt med utleie av inntil tre arbeidstakere fra ordinære virksomheter.
- Regelverket for øvrig videreføres.

Ovennevnte skisse for ut- og innleie mellom ordinære virksomheter innebærer en liberalisering av dagens regelverk.

Vurderinger av dette alternativet

Utvalget har over vurdert hvordan et regime der utleie av arbeidskraft fortsatt skal være forbudt eventuelt kan utformes. Dette er gjort med utgangspunkt i dagens regelverk, men det er vurdert enkelte justeringer. Utvalgets justeringer har i stor grad vært basert på dagens praksis, ved at vi har åpnet opp for noe større adgang til utleie der det allerede er etablert utleievirksomhet i dag og ved at dispensasjonsadgangen for arbeidsleie mellom virksomheter som ikke driver utleie er forenklet noe. De foreslåtte endringene skulle således ivareta fleksibilitetshensynet noe bedre enn dagens regelverk. I tillegg vil noen av endringsforslagene innebære at regelverket blir noe enklere å forvalte.

Dersom denne modellen med lovforbud velges, kan det overveies ytterligere forenklinger i dispensasjonsordninger for arbeidsleie mellom ordinære virksomheter i noen næringer til alle næringer eller eventuelt for flere grupper arbeidstakere.

Utvalget vil understreke at modellen ovenfor i hovedsak er «flikking» på dagens regelverk, der vi opprettholder et system med flere beslutningstakere og subjektive behovsvurderinger. Modellen tar kun utgangspunkt i et observert og realisert behov for ut- og innleie av arbeidskraft. Mange av de forvaltningsproblemene som er beskrevet i *"Erfaringer med og vurderinger av dagens regelverk"* i avsnitt 10.2 vil bli videreført i denne modellen. Utvalget er også urolig for den utvidelsen som dette alternativet åpner for, uten at det gjøres noe for å forbedre utleiereglene på andre områder. Dette kan være starten på en glidning mot full adgang til utleie.

Modellen er lite robust overfor endringer i arbeidsmarkedet. Den tilfredsstiller heller ikke ILO-konvensjon nr. 181. Utvalget vil derfor frarå dette alternativet, og foreslår heller en ny modell, med utgangspunkt i et prinsipp om at utleie av arbeidskraft generelt er tillatt under visse regulerte former, jf. *"Utvalgets forslag: Utleie av arbeidskraft generelt tillatt"* i punkt 10.3.1.

KAPITTEL 11

Administrative og økonomiske konsekvenser

Utvalgets forslag til ny regulering av arbeidsformidling og arbeidsleie innebærer generelt en tilpasning av lovgivningen til dagens behov. Det er utvalgets oppfatning at utkastet sett under ett vil kunne gi grunnlag for klare fordeler for alle aktører i arbeidsmarkedet. Forslagene vil over tid føre til et bedre fungerende arbeidsmarked og en viss økning i sysselsetting og verdiskapning i Norge. Det er imidlertid vanskelig å tallfeste disse effektene.

Utvalgets forslag til ny regulering av arbeidsformidling og arbeidsutleie inneholder både privatrettslige og offentlige reguleringer. I flere av forslagene er det knyttet administrative og økonomiske konsekvenser for det offentlige, men disse er antatt å være av et moderat omfang.

Som det er redegjort for i *"Regelverk for arbeidsformidling"* i kapittel 3, 5, 9 og 10, bruker arbeidsmarkedsetaten begrensede ressurser til forvaltning, håndheving og kontroll med dagens regelverk for arbeidsformidling og arbeidsutleie. Søknad om dispensasjon fra forbudet mot privat arbeidsformidling rettes til og avgjøres av arbeidskontoret, fylkesarbeidskontoret eller Arbeidsdirektoratet, avhengig av hvilket geografisk område virksomheten ønsker å formidle arbeidskraft i og avhengig av om det søkes om dispensasjon for formidling med eller uten fortjeneste. Søknad om dispensasjon fra forbudet mot arbeidsutleie rettes til og avgjøres av fylkesarbeidskontoret eller Arbeidsutleieutvalget, avhengig av om det søkes om dispensasjon for enkeltoppdag eller om det søkes om generell dispensasjon.

Departementets og arbeidsmarkedsmyndighetenes kontroll med regelverket for arbeidsformidling og arbeidsleie består i å påse at regelverket overholdes. Dette gjøres blant annet ved at regelverket fortolkes og presiseres for de berørte parter. Etter dagens regelverk mangler imidlertid arbeidsmarkedsetaten hjemmel for å drive aktivt ettersyn og kontroll.

Utvalgets forslag om å oppheve det generelle forbudet mot privat arbeidsformidling og arbeidsutleie vil føre til at arbeidsmarkedsetaten får endret noen av sine arbeidsoppgaver. Behandlingen av dispensasjonssøknader bortfaller og Arbeidsutleieutvalget opphører som en konsekvens av utvalgets forslag. I forslag til nytt regelverk legges det opp til at opplysninger om formidlingsaktivitet og utleie fra vikarbyrå skal meldes til arbeidsmarkedsetaten som så periodevis kan publisere statistikk over aktiviteten på området. Dette vil i stor grad være en videreføring av eksisterende arbeidsoppgaver. Også i dag har de private aktørene rapporteringskrav om virksomheten til Arbeidsdirektoratet. Utvalget har videre foreslått et regelverk som både håndheves og kontrolleres. Utvalgets forslag medfører en viss reduksjon i ressursbruken i Arbeidsdirektoratet, mens det blir en viss økning i ressursbruken i Arbeidstilsynet. Alt i alt antas at utvalgets samlede forslag ikke får særlig budsjettmessige konsekvenser.

KAPITTEL 12

Motiver til de enkelte bestemmelser i lovutkastet

12.1 ALMINNELIGE MERKNADER

Utvalgets forslag vil innebære endringer i lover og forskrifter. Det har imidlertid ikke vært hensiktsmessig, dels på grunn av den knappe tidsfristen, å utarbeide detaljerte forslag til nytt regelverk. Nedenfor vil utvalget presentere forslag til de endringer som må gjøres i sysselsettingsloven, arbeidsmiljøloven og tjenestemannsloven dersom utvalgets forslag gjennomføres. Utvalget antar at lovforslaget må gis en nærmere lovteknisk bearbeiding.

Reglene om privat arbeidsformidling og utleie er samlet i sysselsettingsloven. De bestemmelser som relaterer seg til innleie er foreslått plassert i nytt kapittel XI B i arbeidsmiljøloven og nye bestemmelser i tjenestemannsloven. Dette skillet innebærer at alle forhold som knytter seg til selve utleievirksomheten fortsatt reguleres av de arbeidsmarkedsmessige regler i sysselsettingsloven, mens selve innleien av arbeidstakeren er regulert i den lovgivning som for øvrig gjelder arbeidstakeres forhold. Bestemmelsene om innleie er modellert over tilsvarende reguleringsmekanismer som allerede finnes i arbeidsmiljøloven og i tjenestemannsloven.

12.2 TIL SYSSELSETTINGSLOVEN

Arbeidsformidling

Krav til private arbeidsformidlingsfirmaers organisering kan stå i sysselsettingsloven. I loven stilles et økonomisk krav for etablering av arbeidsformidlingsfirmaer. Dette tar sikte på å være en barriere mot etablering av useriøse firmaer.

Alternativt kan det i sysselsettingsloven gis en hjemmel til i forskrift å fastsette bestemmelser om virksomhetens organisering og drift.

Det viktigste vilkår - at det ikke kan tas betalt av arbeidssøker for formidlingstjenester - bør stå i loven.

Det gis i loven hjemmel til å fastsette bestemmelser om myndighetenes tilsyn med formidlingsvirksomheten samt bestemmelser om firmaenes organisering og drift. Blant annet bør det i forskrift fastsettes rapportplikt til arbeidsmarkedsmyndighetene over formidlingsvirksomheten.

Arbeidsutleie

Krav til utleiebedriftens organisering og vilkår for driften kan stå i sysselsettingsloven. Alternativt kan det i sysselsettingsloven gis en hjemmel til å fastsette bestemmelser om virksomhetens organisering og vilkår for driften av utleievirksomheten i forskrift.

Når det gjelder de virksomheter som vil drive utleie av arbeidskraft bør disse rent organisasjonsmessig oppfylle visse generelle betingelser. Utleiebedriften må derfor enten være registrert som aksjeselskap eller stille garanti fra bank eller forsikringsselskap tilsvarende de egenkapitalkrav som gjelder for aksjeselskap. Dette vilkåret tar først og fremst sikte på å være en barriere mot etablering av useriøse virksomheter. Arbeidstakerne vil være sikret etter reglene i lov om statsgaranti for lønnskrav ved konkurs.

Videre settes enkelte vilkår for driften. Virksomhet som har leiet ut en arbeidstaker for et oppdrag kan ikke begrense arbeidstakerens rett til å ta fast eller

midlertidig arbeid hos utleiefirmaets oppdragsgivere når oppdraget er avsluttet. En virksomhet kan ikke leie ut en arbeidstaker til en av arbeidstakerens tidligere arbeidsgivere før det har gått seks måneder siden arbeidstakeren sluttet hos denne. Virksomheter som driver utleie av arbeidskraft skal sende melding til Arbeidsdirektoratet om dette, samt sende slike opplysninger om virksomheten som Arbeidsdirektoratet fastsetter. Tilsvarende bestemmelser finnes i dagens utleieforskrift.

Behovet for sanksjonsmidler overfor utleievirksomheten vil nå bli mindre ved at innleie av arbeidskraft reguleres i arbeidsmiljøloven med mulighet for den ansatte til å gå til søksmål med krav om fast ansettelse eller erstatning. Utvalget vil likevel foreslå at departementet får fullmakt til å fastsette nærmere vilkår for tilsyn og for organisering og drift av utleievirksomhet.

Bestemmelsen i sysselsettingsloven som gir Arbeidsdirektoratet adgang til å be virksomheter som antas å drive i strid med bestemmelsene for utleie av arbeidskraft om en redegjørelse for forholdet, jf. sysselsettingsloven § 37 og straffebestemmelsene i sysselsettingsloven § 40, foreslås opprettholdt.

12.3 TIL ARBEIDSMILJØLOVEN KAP XI B

Arbeidsmiljøloven har en rekke bestemmelser om det tosidige forholdet mellom arbeidstaker og arbeidsgiver. Loven har ikke hatt bestemmelser som direkte regulerer forholdet mellom en arbeidstaker som er ansatt hos en arbeidsgiver og utleid til en annen. Det er derfor naturlig at disse bestemmelsene samles i et nytt kapittel XI B «Arbeidsleie».

Kapittelet får to bestemmelser som regulerer ulike innleiesituasjoner. § 55G regulerer innleie av arbeidstakere fra virksomhet som driver utleie, mens § 55H regulerer innleie av arbeidstakere fra virksomhet som ikke driver utleie. Bakgrunnen for dette hovedskillet mellom virksomheter er først og fremst at vernehensynene er grunnleggende forskjellig. Hovedregelen i dag er at arbeidstaker skal være ansatt i et fast ansettelsesforhold, jf. § 58A. En vid adgang til innleie av arbeidskraft vil uthule dette prinsippet. Det er derfor grunn til å ha visse begrensninger for når slik ordinær utleie skal kunne finne sted. Dersom den utleide arbeidstaker derimot allerede har et fast ansettelsesforhold til en virksomhet som selv driver egen aktivitet og ikke har til formål å drive utleie, blir situasjonen en annen. I slike tilfeller vil det i regelen bli tale om utlånslignende transaksjoner mellom virksomheter som driver aktivitet innenfor noenlunde samme områder. Skillet har lang tradisjon i Norge, idet det i utgangspunktet har vært et absolutt forbud mot innleie av arbeidskraft fra vikarbyråer, mens det i praksis har vært vid adgang til å få dispensasjon for innleie mellom tradisjonelle produksjonsvirksomheter. Dette skillet ønsker utvalget å opprettholde og har markert det ved å regulere forholdene i to ulike bestemmelser.

Adgangen til innleie av arbeidstakere fra virksomheter som driver utleie er mer begrenset enn adgangen til innleie fra virksomheter som ikke driver utleie. Grensen mellom virksomheter som driver utleie og de som ikke gjør det, blir derfor viktig å trekke. Ytterpunktene er enkle å angi, idet de tradisjonelle vikarbyråenes virksomhet vil være regulert av § 55G, mens tradisjonell arbeidsutleie/arbeidsutlån mellom virksomheter som har egen produksjon av varer eller tjenester, er regulert i § 55H. Det er imidlertid lett å tenke seg en utvikling hvoretter utleiebyråenes virksomhet gradvis vil endres mer i retning av tjenesteytende virksomheter. I slike tilfeller blir grensen vanskeligere å trekke, og det må foretas en skjønnsmessig helhetsavveining basert på de individuelle forhold i hver enkelt sak. Utgangspunktet for fortolkningen vil være reglenes formål, idet skillet tilsikter å etablere et strengere regime for innleie av arbeidstakere fra virksomheter som driver utleie, enn fra virksomheter som ikke har det til formål. I grensedragningen må det videre legges vekt på karakteren

av den virksomhet utleier driver. Dersom utleier har en begrenset egenproduksjon av varer eller tjenester, vil innleien likevel omfattes av § 55G. Dette innebærer tilsvarende at dersom virksomheter i alt overveiende grad driver egen produksjon av varer og tjenester, vil den eventuelle utleie herfra, reguleres av § 55H. Dersom slike virksomheter har tilfeldig overskudd på arbeidskraft som resultat av markedsmessige svingninger, er det adgang til å leie eller låne ut arbeidskraften til annen virksomhet som har behov for arbeidskraften. Dersom virksomheten får et slikt omfang personellmessig og økonomisk, at det kan sies å være et forretningsområde, vil derimot innleie være regulert i § 55G. Idet ligger at virksomheter som regelmessig leier ut og/eller har innrettet sin virksomhet med det formål å tilby utleie, ikke bare sporadisk og som resultat av overskudd på arbeidskraft, vil falle inn under den strengere bestemmelse i § 55G.

12.3.1 Til arbeidsmiljøloven § 55G «Innleie av arbeidstakere fra virksomhet som driver utleie»

Hovedregelen er adgang til innleie av enhver arbeidstakergruppe. Etter omstendighetene vil det imidlertid følge av særlige regler i det enkelte tilfelle at det gjelder spesielle krav til utnevnelse og ansettelse som vil stenge for arbeidsinnleie. Tidligere var det bare adgang til å leie visse arbeidstakergrupper, men dette er nå endret slik at adgangen gjøres helt generell. Det gjelder imidlertid den begrensning at avtale om innleie bare kan gjøres i samme utstrekning som det lovlig kan inngås avtale om midlertidig tilsetting etter § 58A. Grensen her følger uten videre av § 58A og gis ingen selvstendig regulering i § 55G.

Av bestemmelsens nr. 2 fremgår det at de grenser som følger av § 58A generelt kan fravikes på de betingelser som fremgår av bestemmelsen. Betingelsen er at virksomheten er bundet av tariffavtale. Tariffavtalebegrepet er her angitt med tilsvarende innhold som etter arbeidstvistloven og tjenestetvistloven. Regelen om at det skal inngås avtale med de tillitsvalgte innebærer en videreføring av dagens praktisering ved inngåelse av avtaler med lokale parter etter arbeidsmiljøloven, jf. f.eks. § 46.

Regelen om at departementet kan forby innleie for visse arbeidstakergrupper eller på visse områder hvor det finner at viktige samfunnshensyn tilsier det, er bare ment å være en sikkerhetsventil for det tilfellet at arbeidsinnleien skulle få klare negative samfunnsmessige konsekvenser. I perioder med sterk mangel på arbeidskraft innenfor enkelte sektorer kan en vid adgang til innleie vanskeliggjøre en samfunnsmessig heldig organisering av arbeidet. Sterkt press på enkelte grupper innenfor helsesektoren kan være et eksempel på det. I perioder med sterk mangel på for eksempel leger eller operasjonssykepleiere, kan det etter omstendighetene gi klart uheldige virkninger for samfunnet om disse skulle velge å slutte i faste stillinger for så å leies inn til betingelser som vanskeliggjør en forsvarlig avvikling av oppgavene. I slike tilfeller er departementet eller det organ departementet bemyndiger, gitt en skjønnsmessig adgang til å gripe inn.

Uttrykket *det finner* markerer at domstolene skal være varsom med å overprøve skjønnet. Uttrykket *viktige samfunnshensyn* markerer at terskelen for å gripe inn skal være høy. Uttrykket *visse arbeidstakergrupper eller på visse områder*, innebærer at departementet etter omstendighetene også kan gripe inn overfor en konkret arbeidsinnleiesituasjon i en bestemt virksomhet. Det er imidlertid forutsatt at departementet i slike tilfeller må behandle spørsmålet på tilsvarende måte som ved utarbeidelse av forskrifter etter forvaltningsloven, hvoretter spørsmålet ikke bare skal sendes til de vedtaket direkte gjelder, men også sendes på høring til andre mulige berørte etter reglene i forvaltningsloven § 37.

Bestemmelsen om at arbeidsmiljøloven § 58A nr. 2-5 gjelder tilsvarende, innebærer at dersom en arbeidstaker er innleid i strid med den adgang som er gitt i bestemmelsen til arbeidsinnleie, vil den ansatte kunne kreve seg ansatt i stillingen etter de samme betingelser og på samme måte som etter regelen om midlertidig tilsetting i § 58A. I tillegg vil saksbehandlingsreglene ved opphør gis tilsvarende anvendelse. Det innebærer blant annet at den innleide som har vært tilsatt i mer enn ett år har krav på skriftlig varsel om tidspunktet for fratreden. Det innebærer videre at dersom det oppstår tvist om det har foreligget lovlig innleie, har arbeidstakeren rett til å kreve forhandlinger. Dersom retten skulle finne at innleie er i strid med reglene i § 55G, kan det avsies dom for at den innleide er ansatt hos innleier. På tilsvarende måte som etter § 58A vil retten i særlige tilfeller kunne bestemme at arbeidsforholdet likevel skal opphøre dersom retten etter en avveining av partenes interesser finner at det vil være åpenbart urimelig at arbeidsforholdet fortsetter. Regelen om at ulovlig midlertidig tilsetting kan gi arbeidstaker krav på erstatning, vil også gjelde tilsvarende. Retten til å fortsette i stillingen etter § 61 nr. 4, vil ikke gjelde verken for midlertidige tilsatte eller for innleide.

Utvalget har ment at dersom virksomheten setter seg ut over de grenser som følger av § 55G, vil en rimelig reaksjon være at den ansatte kan kreve å fortsette arbeidsforholdet hos innleier som ansatt der. Uten en slik sanksjonsmulighet vil presset i retning av omgåelse av forbudet mot midlertidige ansettelser i § 58A kunne øke.

12.3.2 Til arbeidsmiljøloven § 55H «Innleie av arbeidstakere fra virksomhet som ikke driver utleie»

Det følger av bestemmelsens nr. 1 at innleie av arbeidskraft fra virksomhet som ikke driver utleie, generelt er tillatt uten hensyn til de grenser som følger av § 58A. Betingelsen er imidlertid at den utleide arbeidstakeren er fast ansatt i utleiebedriften, som for øvrig må tilfredsstille de betingelser som er gjennomgått ovenfor. Skillet er nærmere beskrevet i *"Til arbeidsmiljøloven kap XI B"* i avsnitt 12.3 foran. Dessuten gjelder et generelt krav om at utleiebedriften har ordnede lønns- og arbeidsvilkår. Det innebærer ikke at virksomheten må ha tariffavtale med sine ansatte, men arbeidsforholdene må være ordnede. Regelen om at det skal foretas drøftelser med de berørte tillitsvalgte før beslutning om innleie foretas, sikrer arbeidstakerne medinnflytelse i innleiespørsmål. Det kreves imidlertid ikke at det skal forhandles og det kreves heller ingen avtale med de ansatte.

Dersom innleien får et visst omfang og en bestemt varighet, kreves det samtykke av tillitsvalgte, på tilsvarende måte som etter § 55G nr. 2.

Virksomheter innen samme konsern er unntatt fra denne bestemmelsen. Med uttrykket *konsern* har utvalget ment samme angivelser som etter aksjeloven.

Sikkerhetsventilen etter bestemmelsens nr. 3 må forstås på tilsvarende måte som etter § 55G.

12.4 TIL TJENESTEMANNSLOVEN

Prinsippene i reglene utvalget foreslår i arbeidsmiljøloven kapittel XIB foreslås tilsvarende tatt inn i tjenestemannsloven, og skal forstås på samme måte. Utvalget vil understreke at det er forholdene i arbeidslivet generelt som har vært fokus for arbeidet. Utvalget har ikke hatt tid til å arbeide grundig med behovet for og regler for innleie i statssektoren. Forslagene når det gjelder tjenestemannsloven må derfor vurderes nærmere.

12.5 FORSLAG TIL ENDRINGER I LOVTEKST

12.5.1 Sysselsettingsloven

Endring i lov av 27. juni 1947 nr. 9 om tiltak til å fremme sysselsetting:

Ny § 26

Virksomhet som vil drive formidling av arbeidskraft må enten være registrert som aksjeselskap eller stille garanti fra bank eller forsikringsselskap tilsvarende de egenkapitalkrav som gjelder for aksjeselskap.

Virksomhet som driver arbeidsformidling kan ikke kreve betaling fra arbeidssøkeren for formidlingstjenesten.

Departementet kan fastsette nærmere vilkår for tilsyn og for organisering og drift av formidlingsvirksomheten.

Ny § 27

Virksomhet som driver utleie av arbeidstakere må enten være registrert som aksjeselskap eller stille garanti fra bank eller forsikringsselskap tilsvarende de egenkapitalkrav som gjelder for aksjeselskap. Slike virksomheter må dessuten oppfylle følgende betingelser:

1. En virksomhet som har leiet ut arbeidstaker kan ikke begrense arbeidstakerens rett til å ta fast eller midlertidig arbeid hos innleier når leieforholdet er avsluttet.
2. En virksomhet kan ikke leie ut en arbeidstaker til en av arbeidstakerens tidligere arbeidsgivere før det har gått seks måneder siden arbeidstakeren sluttet hos denne.
3. Virksomhet som driver utleie av arbeidskraft skal sende melding til Arbeidsdirektoratet om dette, samt sende slike opplysninger om virksomheten som Arbeidsdirektoratet fastsetter.
4. Det er forbudt å ta betalt av arbeidstakeren for utleietjenester.

Departementet kan fastsette nærmere vilkår for tilsyn og for organisering og drift av utleievirksomhet.

12.5.2 Arbeidsmiljøloven

I lov av 4. februar 1977 nr. 4 om arbeidervern og arbeidsmiljø mv. gjøres følgende endring:

Nytt kapittel XIB Innleie av arbeidskraft

Ny § 55G Innleie av arbeidstakere fra virksomhet som driver utleie

1. Innleie av arbeidstakere er tillatt i samme utstrekning som det kan inngås avtale om midlertidig tilsetting etter § 58A.
2. I virksomhet som er bundet av tariffavtale kan arbeidsgiver og arbeidstakers tillitsvalgte slutte avtale om tidsbegrenset innleie, ut over de tilfeller som er nevnt i nr. 1.
3. Departementet kan i forskrift forby innleie for visse arbeidstakergrupper eller på visse områder når det finner at viktige samfunnshensyn tilsier det.
4. § 58A nr. 2-5 gjelder tilsvarende.
5. Bestemmelsen gjelder ikke for arbeidstakere som omfattes av lov av 4. mars 1983 nr. 3 om statens tjenestemenn m.m. eller som er embetsmenn.

Ny § 55H Innleie av arbeidstakere fra virksomhet som ikke driver utleie

1. Innleie av arbeidstakere fra virksomhet som ikke driver utleie er tillatt når den utleide arbeidstakeren er fast ansatt i utleievirksomheten og har ordnede lønns- og arbeidsvilkår. Det skal foretas drøftelser med berørte tillitsvalgte før beslutning om innleie foretas.
2. For innleie som overstiger X % av de ansatte, dog ikke færre enn 3 personer, og er av en varighet ut over Y år skal det inngås avtale med tillitsvalgte. Virksomheter innen samme konsern er unntatt denne bestemmelsen.
3. Departementet kan i forskrift forby innleie for visse arbeidstakergrupper eller på visse områder når det finner at viktige samfunnshensyn tilsier det.
4. Bestemmelsen gjelder ikke for arbeidstakere som omfattes av lov av 4. mars 1983 nr. 3 om statens tjenestemenn m.m. eller som er embetsmenn.

12.5.3 Tjenestemannsloven

Endring i lov av 4. mars 1983 nr. 3 om statens tjenestemenn m.m.:

Ny § 3A Innleie av arbeidstakere fra virksomhet som driver utleie

1. Bestemmelsene i § 3 nr. 2 om vilkårene for tidsbegrenset tilsetting gjelder tilsvarende ved innleie av arbeidstaker.
2. I virksomhet som omfattes av tjenestetvistloven kan arbeidsgiver og arbeidstakers tillitsvalgte slutte avtale om tidsbegrenset innleie, ut over de tilfeller som er nevnt i nr. 1.
3. Departementet kan i forskrift forby innleie for visse arbeidstakergrupper eller på visse områder når det finner at viktige samfunnshensyn tilsier det.

Ny § 3B Innleie av arbeidstakere fra virksomhet som ikke driver utleie

1. Innleie av arbeidstakere fra virksomhet som ikke driver utleie er tillatt når den utleide arbeidstakeren er fast ansatt i utleievirksomheten og har ordnede lønns- og arbeidsvilkår. Det skal foretas drøftelser med berørte tillitsvalgte før beslutning om innleie foretas.
2. For innleie som overstiger X % av de ansatte, dog ikke færre enn 3 personer, og er av en varighet ut over Y år skal det inngås avtale med tillitsvalgte.
3. Departementet kan i forskrift forby innleie for visse arbeidstakergrupper eller på visse områder når det finner at viktige samfunnshensyn tilsier det.

Ny § 19 A Innleie av arbeidskraft, saksbehandlings- og søksmålsregler

Reglene i dette kapittel som gjelder for midlertidig ansettelse gjelder tilsvarende ved innleie av arbeidskraft.

Referanser

Arbeidsdirektoratet (1991), *Kvartalsrapport om arbeidsmarkedet*, 91:2. Oslo.
Arbeidsdirektoratet (1995), *Kvartalsrapport om arbeidsmarkedet*, 95:3.Oslo.
Arbeidsdirektoratet (1996), *Rekrutteringsundersøkelsen 1995. Søking og rekruttering til ledige stillinger*. Rapport 96:2. Oslo.
Arbeidsdirektoratet (1997a), *Årsmelding for 1996*. Oslo.
Arbeidsdirektoratet (1997b), *Brukerundersøkelsen 1996. Arbeidssøkernes vurdering av arbeidsmarkedsetatens service og tjenester*. Rapport 97:3. Oslo.
Arbeidsdirektoratet (1998), *Årsmelding for 1997*. Oslo.
Arbejdsministeriet (1989), *Bemærkninger til Forslag til lov om ændring af lov om arbejdsformidling og arbejdsløshedsforsikring mv*. Lovforslag L48. København.

Arthur Andersen (1994), *Reform of Public Employment Service in Switzerland*. Labour Market Policy 94:3. Bern: Federal Office for Industry, Trade and Labour.

Aarnes, Dag og Helene Berg (1998), *Arbeidsformidling og utleie av arbeidskraft i andre land.* Rapport 98:33. Oslo: ECON.

Biagi, Marco (1998), *A love-hate relationship: regulating non-standard work in Italy*. Papir til internasjonal konferanse 1.-2. april 1998, The role of private employment agencies. Leuven.

Blanpain, Roger (1998), *Private Employment Agencies. Belgian Report I.* Papir til internasjonal konferanse 1.-2. april 1998, The role of private employment agencies. Leuven.

Buttler, Friedrich og Ulrich Walwei (1995), «Different institutional arrangements for job placements.» I F. Buttler, W. Franz, R. Schettkat og D. Soskice (red.), *Institutional frameworks and labor market performance. Comparative views on the U.S. and German economies*. London: Routledge.

Csonka, Agi (1992), *Fri formidling - om liberaliseringen af arbejdsformidlingen*. Rapport 92:21. København: Socialforskningsinstituttet.

Csonka, Agi (1993), *Liberalisation of Job-Centre Services*. København: Socialforskningsinstituttet.

Denys, Jan (1998), *Public and private placement services: an appraisal*. Papir til internasjonal konferanse 1.-2. april 1998, The role of private employment agencies. Leuven.

Dercksen, Willem J., Jaap de Koning (1995), «The New Public Employment Service in the Netherlands (1991-1994)». I *EALE Proceedings*, Vol. 6. 7th Annual Conference, september 7-10, 1995.

Eliassen, Hege (1992), *Rekrutteringsstrategier. Kontaktkanaler, omfang og utvelgelse.* Arbeidsnotat 92:2. Oslo: Institutt for samfunnsforskning.

Europakommisjonen (1994*), Vækst, konkurranceevne, beskæftigelse. Udfordringer og veje ind i det 21. århundre*. Hvitbok. Brussel.

Europakommisjonen (1996), *Employment Obseravtory Trends.* 96:26. Brussel.

Hammervoll, Trond og Per Heum (1993), *De største norske industrikonsernene 1975-92 - Vekst og internasjonalisering.* Arbeidsnotat 93:94. Bergen: Stiftelsen for samfunns- og næringslivsforskning.

Hanami, Tadashi (1998), *Non Standard Employment and Industrial relations in Japan*. Papir til internasjonal konferanse 1.-2. april 1998, The role of private employment agencies. Leuven.

Hansen, Marianne N. (1995), «Rekrutteringskanaler i det norske arbeidsmarkedet.» *Søkelys på arbeidsmarkedet*, Vol 12:93-100. Oslo: Institutt for samfunnsforskning.

Hepple, Bob (1998), *Private employment agencies. United Kingdom Report*. Papir til internasjonal konferanse 1.-2. april 1998, The role of private employment agencies. Leuven.

Hersvik, Inger-Marie (1997), *Innleie og utleie av arbeidskraft.* Arbeidsnotat 97:27. Bergen: Stiftelsen for samfunns- og næringslivsforskning.

IDS (1997), *European Management Guides. Recruitment, Training and Development*. London: Incomes Data Services. Institute of Personell and Development.

ILO (1994), *The role of private employment agencies in the functioning of labour markets*. Rapport VI til ILOs 81.sesjon. Geneve: International Labour Organisation.

ILO (1996), *Revision of the Fee-Charging Employment Agencies Convention (Revised), 1949 (No. 96).* Rapport VI(1) til ILOs 85.sesjon. Geneve: International Labour Organisation.

Isaksen, Arne og Magnar Simensen (1995), *Mot et mer fleksibelt arbeidsmarked? Analyse av deltidsarbeid og midlertidige ansettelser i norsk arbeidsliv*. Rapport 95:1. Oslo: Arbeidsdirektoratet.

Jacobs, Antoine (1998), *Private employment agencies. The Netherlands*. Papir til internasjonal konferanse 1.-2. april 1998, The role of private employment agencies. Leuven.

Koning, Jaap de (1998), *Evaluating Active Labour-Market Policy: the «polder approach»*. Working paper 98:1. Rotterdam: Netherland Economic Institute.

Koning, Jaap de, Jan Denys og Ulrich Walwei (1998*), Deregulation in placement services: a comparative study for eight EU countries*. Rotterdam: Netherland Economic Institute.

Kvarfordt, Eva (1996), *Personaluthyrning och icke-offentlig arbetsförmedling. Uppföljning av 1993 års lagstiftningsändringar*. Expertbilaga til SOU 1996:34. Stockholm.

Lopez, Federico D. og Fernando M. Rodriguez (1998), *Private employment agencies. Temporary work firms.* Papir til internasjonal konferanse 1.-2. april 1998, The role of private employment agencies. Leuven.

Moland, Leif E. (1994), *De små grå. Deltidsarbeid og ansettelsesformer i kommunene*. Rapport 94:171. Oslo: Fafo.

Morland, Berit (1997), *...et Gjennomskindende Lys*. Artikkel Jubileumsskrift 1897-1997. Oslo: Arbeidsdirektoratet.

Nergaard, Kristine (1998), *Organisasjonsgraden blant norske arbeidstakere*, Søkelys på arbeidsmarkedet, Vol 15:89-100.

Nergaard, Kristine og Torgeir A. Stokke (1996*), Midlertidige ansettelser i norsk arbeidsliv. Hvor mange, hvem, hvor og hvorfor?* Rapport 96:198. Oslo: Fafo.

Nesheim, Torstein (1997a*), Renhold i egen regi vs. kjøp av renholdstjenester: Konsekvenser for arbeidstakerne.* Rapport 97:29. Bergen: Stiftelsen for samfunns- og næringslivsforskning.

Nesheim, Torstein (1997b*), Mot eksternalisering av arbeid? Analyser av tilknytningsformer for arbeid*. Rapport 97:35. Bergen: Stiftelsen for samfunns- og næringslivsforskning.

NORSOK (1994), *Norsk sokkels konkurranseposisjon. Identifisering og anbefaling til kostnads- og tidsreduserende tiltak i Lete-, Utbyggings- og Driftsfasen*. Rapport fra Arbeidsutvalget for Utbyggings- og Driftsforum for Petroleumssektoren. Oslo.

Nyström, Birgitta (1998), *Private employment agencies*. Papir til internasjonal konferanse 1.-2. april 1998, The role of private employment agencies. Leuven.

OECD (1993a), *The Public Employment Service in Japan, Norway, Spain, and The United Kingdom*. Paris.

OECD (1993b), *The Labour Market in the Netherlands*. Paris.

OECD (1994), *The OECD Jobs Study. Evidence and Explanations. Part II: The Adjustment Potential of the Labour Market*. Paris.

OECD (1996a), *The Public Employment Service in Denmark, Finland and Italy*. Paris.

OECD (1996b), *The Public Employment Service in Austria, Germany and Sweden*. Paris.

OECD (1996c), *Enhancing the Effectiveness of Active Labour Market Policies*. Paris.

OECD (1996d), *Labour Market Policies in Switzerland*. Paris.

OECD (1997a), *The Public Employment Service in Belgium.* Paris.

OECD (1997b), *Making the Public Employment Service more Effective through the Introduction of Market Signals*. Working Papers 97:89. Paris.

OECD (1998a), *Economic Surveys - Norway*. Paris.

OECD (1998b), *The Public Employment Service in Greece, Ireland and Portugal*. Kommer som OECD-rapport. Paris.

Olsen, Karen M. (1997), *Vikarbyråer i vekst*. Rapport 97:11. Oslo: Institutt for samfunnsforskning.

Olsen, Karen M. og Hege Torp (1998), *Fleksibilitet i norsk arbeidsliv*. Rapport 98:2. Oslo: Institutt for samfunnsforskning.

Rosdahl, Anders (1998), *Arbejdsformidling. En litteraturgjennomgang*. Notat. København: Socialforskningsinstituttet.

Segal, Lewis M. og Daniel G. Sullivan (1997), «The Growth of Temporary Services Work.» *Journal of Economic Perspectives*. Vol. 11:2, s. 117-136.

SOU (1992), *Privat förmedling och uthyrning av arbetskraft*. SOU 92:116. Stockholm.

SOU (1996), *Aktiv arbetsmarknadspolitik*. SOU 1996:34. Stockholm.

SOU (1997), *Personaluthyrning. Slutbetänkande av Utredningen för utvärdering av avregleringen av arbetsförmedlingsmonopolet*. SOU 97:58. Stockholm.

Stokland, Dag (1989), *Over stokk og stein. Arbeidsleie i bygg og anlegg*. Rapport 89:91. Oslo: Fafo.

Stokland, Dag (1991), *Fortsatt på gyngende grunn. Kontraktører og enmannsfirma i bygge- og anleggsbransjen*. Oslo: Fafo.

Torp, Hege og Stig P. Pettersen (1989), *Markedet for korttidsarbeid. En utredning om utleie og formidling av arbeidskraft*. Rapport 89:6. Oslo: Institutt for samfunnsforskning.

Torp, Hege, Pål Schøne og Karen M. Olsen (1998), *Vikarer som leies ut: Hvem er de og hvilke arbeidsvilkår har de?* Rapport 98:11. Oslo: Institutt for samfunnsforskning.

Wadensjö, Eskil (1997), *Effects of Deregulation in Placement Services. National Report on Sweden*. Notat. Stockholm: Socialforskningsinstitutet.

Walwei, Ulrich (1996a), *Placement as a Public Responsibility and as a Private Service. An International Comparative Perspective of the Reorganization of Placement Systems*. Rapport 96:17. Nürnberg: Institut für Arbeidsmarkt- und Berufsforschung.

Walwei, Ulrich (1996b), «Improving Job-matching through Placement Services.» I G. Schmid, J. O'Reilly og K. Schömann (red.) *International Handbook of Labour Market Policy and Evaluation*. Cambridge: University Press.

Walwei, Ulrich (1998), *Effects of Deregulation in Placement Services - National Report on Germany*. Kommer som rapport for EU-kommisjonen.

Del VI
Vedlegg

Vedlegg 1

Norske regler om arbeidsformidling og arbeidsutleie sammenholdt med ILO-konvensjon nr. 181 om privat arbeidsformidling og EF-domstolens praksis etter undertegningen av EØS-avtalen

Av Jan Fougner, Jan Magne Langseth og Alex Borch, Advokatfirmaet Wiersholm, Mellbye & Bech

1 INNLEDNING

1.1 Oppdraget

Regjeringen oppnevnte 6. mars 1998 et utvalg som skulle vurdere arbeidsformidling og arbeidsutleie. Utvalget er pålagt å levere sin innstilling innen utgangen av juli 1998.

For å kunne utføre sitt arbeid ønsker utvalget nærmere kunnskap om det internasjonale regelverket på dette området og de internasjonale forpliktelser Norge er underlagt. På bakgrunn av den knappe tidsfrist som utvalget har for sitt arbeid, har utvalgets sekretariat gitt Advokatfirmaet Wiersholm, Mellbye & Bech i oppdrag å utrede visse spørsmål vedrørende internasjonale regler om arbeidsformidling og arbeidsutleie.

Vårt oppdrag har vært todelt. Vi er for det første bedt om å utrede nærmere hvilke endringer i det norske regelverket som er nødvendige for at Norge skal kunne ratifisere ILO-konvensjon nr 181 om privat arbeidsformidling. I den forbindelse er vi også bedt om å vurdere de tidsfrister som gjelder for at Norge eventuelt skal kunne ratifisere ILO-konvensjon nr 181.

Vi er for det annet bedt om å vurdere i hvilken utstrekning den seneste utvikling i EF-domstolens praksis påvirker Norges forpliktelser etter EØS-avtalen med hensyn til nasjonal lovgivning om arbeidsformidling og arbeidsutleie. Vi har oppfattet vårt oppdrag slik at det med den seneste utvikling i rettspraksis siktes til dommer avsagt etter undertegningen av EØS-avtalen. Vi er særlig bedt om å vurdere konsekvensene av EF-domstolens dom i sak C-55/96 Job Centre Coop.

1.2 Presentasjon av aktuelle problemstillinger

Vårt oppdrag er som det vil fremgå primært å vurdere forholdet mellom norske og internasjonale regler om arbeidsformidling og arbeidsutleie. Det er dermed naturlig først å gi en oversikt over de norske reglene på dette området. De viktigste bestemmelsene om privat arbeidsformidling og arbeidsutleie finnes i sysselsettingsloven § 26 og § 27. Utfyllende regler er gitt i forskrift.

For å kunne ta stilling til hvilke endringer i det norske regelverket som er nødvendige for at Norge skal kunne ratifisere ILO-konvensjon nr 181 om privat arbeidsformidling, må det avklares hvilket innhold hver enkelt bestemmelse i konvensjonen har. Deretter må det vurderes om og eventuelt i hvilken utstrekning bestemmelsene strider mot gjeldende norsk rett.

ILO-konvensjon nr 181 suppleres av ILO-rekommandasjon nr 188 om privat arbeidsformidling. Rekommandasjonen er ikke nevnt i vårt oppdrag, og den stiller dessuten ingen bindende krav til nasjonal lovgivning. Vi vil derfor bare komme inn

på bestemmelsene i ILO-rekommandasjon nr 188 i den utstrekning de vil kunne være relevante ved tolkningen av ILO-konvensjon nr 181.

Vi er også bedt om å vurdere de tidsfrister som gjelder for at Norge eventuelt skal kunne ratifisere ILO-konvensjon nr 181. Regler om dette finnes i ILOs konstitusjon. I tillegg inneholder konvensjonen selv enkelte bestemmelser om ratifikasjon. Dessuten stiller norsk rett visse krav for så vidt gjelder ratifikasjon av konvensjoner.

EF-domstolens seneste praksis om arbeidsformidling og arbeidsutleie reiser tre hovedspørsmål. Det første hovedspørsmålet er hvilken rettskildemessig betydning dommer avsagt av EF-domstolen etter undertegningen av EØS-avtalen har ved tolkningen av EØS-avtalen. Avtalen mellom EFTA-statene om opprettelsen av et Overvåkingsorgan og en Domstol art 3 nr 2 inneholder en særskilt bestemmelse om dette.

Det andre hovedspørsmålet er hvilken utvikling som har funnet sted i EF-domstolens praksis om arbeidsformidling og arbeidsutleie etter undertegningen av EØS-avtalen. Særlig viktig i denne forbindelse er avgjørelsen i sak C-55/96 Job Centre Coop.

Det tredje hovedspørsmålet er om og eventuelt i hvilken utstrekning norske regler om arbeidsformidling og arbeidsutleie strider mot EØS-avtalen i lys av EF-domstolens seneste praksis. I forlengelsen av dette vil det være naturlig også å se nærmere på hvilke endringer som eventuelt må gjøres i norske regler.

1.3 Arbeidsmåte

I forbindelse med arbeidet med betenkningen har det vært opprettet en intern prosjektgruppe bestående av:

- Jan Fougner, ansvarlig partner, advokat med møterett for Høyesterett, tidligere advokat hos Regjeringsadvokaten
- Jan Magne Langseth, advokatfullmektig med særlig ansvar for EØS-rettslige problemstillinger
- Alex Borch, advokatfullmektig, tidligere førstekonsulent og fungerende lovrådgiver i Justisdepartementets lovavdeling (gruppens sekretær)

I forbindelse med arbeidet med betenkningen har gruppen eller enkelte medlemmer hatt kontakt med avdelingsdirektør Helge Håvie og rådgiver Sverre Try i Arbeids- og administrasjonsdepartementet, rådgiver Odd Bruaas i Kommunal- og regionaldepartementet og Helge Kvandal ved FN-sambandet i Norge. Et utkast til betenkning har vært forelagt Arbeidsavdelingen i Arbeids- og administrasjonsdepartementet. Avdelingen hadde enkelte merknader som er vurdert under utarbeidelsen av den betenkningen som nå fremlegges. Advokatfirmaet Wiersholm, Mellbye & Bech er imidlertid alene ansvarlig for de vurderinger og konklusjoner som betenkningen inneholder.

De viktigste kildene som det er vist til, følger som vedlegg.

1.4 Sammendrag

Denne betenkningen inneholder først og fremst en vurdering av de hovedspørsmålene som er beskrevet i *"Beskrivelse av arbeidsformidling og arbeidsleie"* i punkt 1.2 ovenfor.

Punkt 2 inneholder en oversikt over de sentrale lovbestemmelsene om privat arbeidsformidling og arbeidsutleie i sysselsettingsloven § 26 og § 27. I tillegg beskrives hovedpunktene i forskrift av 10. november 1993 nr 1015 om unntak fra

forbudet mot privat arbeidsformidling og forskrift av 11. mars 1983 nr 643 om unntak fra forbudet mot utleie av arbeidskraft.

I *punkt 3* redegjøres det først for bakgrunnen for vedtakelsen av ILO-konvensjon nr 181 om privat arbeidsformidling. Deretter gis en oversikt over konvensjonen, som består av en innledende del (preambel) og 24 artikler. Artikkel 1 inneholder enkelte definisjoner. Private arbeidsformidlingsfirmaer er definert slik at det i utgangspunktet ikke skilles mellom arbeidsformidling og arbeidsutleie. Artikkel 2 angir konvensjonens virkeområde, og av bestemmelsens nr 3 fremgår det at et av formålene med konvensjonen er å tillate virksomheten til private arbeidsformidlingsfirmaer. Artikkel 3 fastsetter at regler om slike firmaer skal fastsettes i samsvar med nasjonal lovgivning og praksis, samtidig som det stilles krav om en viss regulering.

Artikkel 4 til 12 skal sikre hensynet til arbeidstakerne og inneholder blant annet regler om organisasjonsfrihet og retten til å føre kollektive forhandlinger, diskriminering, behandling av personopplysninger, adgangen til å kreve betaling og barnearbeid. Artikkel 13 inneholder regler om forholdet mellom den offentlige arbeidsformidlingen og private arbeidsformidlingsfirmaer. Artikkel 14 fastsetter at konvensjonen skal gjennomføres i medlemslandene i samsvar med nasjonal praksis. Artikkel 15 regulerer forholdet til andre konvensjoner. Artikkel 16 slår fast at ILO-konvensjon nr 181 reviderer ILO-konvensjon nr 96 om arbeidskontorer som tar betaling. Artikkel 17 til 24 inneholder avsluttende bestemmelser om blant annet ratifikasjon og oppsigelse som finnes i alle ILO-konvensjoner.

I *punkt 4* vurderes det om noen av bestemmelsene i ILO-konvensjon nr 181 om privat arbeidsformidling er i strid med gjeldende norsk regelverk. I den forbindelse konsentreres oppmerksomheten om konvensjonens materielle bestemmelser i artikkel 1 til 14.

Det følger av konvensjonens artikkel 2 at privat arbeidsformidling og privat arbeidsutleie i utgangspunktet skal være tillatt. Det må på denne bakgrunn være klart at konvensjonen innebærer at de grunnleggende forbudene mot privat arbeidsformidling og arbeidsutleie i sysselsettingsloven § 26 og § 27 må oppheves dersom konvensjonen skal ratifiseres. Det er imidlertid i forbindelse med en eventuell oppheving av disse forbudene neppe nødvendig å innføre en egen konsesjonsordning eller andre særskilte krav for private arbeidsformidlingsfirmaer, idet den alminnelige selskaps- og næringslovgivning må antas å sikre den nødvendige kontroll med slik virksomhet.

For øvrig fremstår det som noe usikkert om det vil være nødvendig å innføre særskilte lovbestemmelser rettet mot forskjellsbehandling på grunn av sosial opprinnelse, men vi antar at det neppe er grunn til dette, jf punkt 4.5. Diskriminering på grunn av rase, hudfarge, religion og liknende rammes ikke av generelle skrevne lovbestemmelser. ILO-konvensjon nr 181 artikkel 5 stiller neppe krav ut over det som følger av andre konvensjoner som Norge allerede er forpliktet av, jf FN-konvensjonen om avskaffelse av alle former for rasediskriminering og ILO-konvensjon nr 111 om diskriminering i sysselsetting og yrke. Det kan imidlertid fremstå som noe mer usikkert om disse konvensjonene er tilfredsstillende gjennomført i norsk rett. Ut over dette synes konvensjonen ikke å stille særlige krav til endringer av norsk lovgivning.

I *punkt 5* vurderes enkelte spørsmål vedrørende ratifikasjon av ILO-konvensjon nr 181 om privat arbeidsformidling. Ratifikasjon reiser både folkerettslige og internrettslige spørsmål.

Av ILOs konstitusjon artikkel 19 nr 5 bokstav b følger det at ethvert medlemsland er forpliktet til å fremlegge en konvensjon for vedkommende lands kompetente myndigheter innen ett år etter avslutningen av den konferansen der kon-

vensjonen ble vedtatt. ILO-konvensjon nr 181 om privat arbeidsformidling ble vedtatt på ILO-konferansens 85. sesjon som ble holdt 3.-19. juni 1997. Dette innebærer at ILO-konvensjon nr 181 må forelegges for de kompetente myndigheter i Norge senest 19. juni 1998. Verken ILOs konstitusjon artikkel 19 nr 5 eller ILO-konvensjon nr 181 fastsetter imidlertid noen tidsfrist for ratifikasjon av konvensjonen.

Norge har allerede ratifisert en konvensjon om privat arbeidsformidling - ILO-konvensjon nr 96 om arbeidskontorer som tar betaling. Det følger av denne konvensjonens artikkel 24 nr 1 bokstav a at et medlemslands ratifikasjon av en ny revidert konvensjon uten videre skal anses for å innebære en øyeblikkelig oppsigelse av ILO-konvensjon nr 96, uavhengig av gjeldende oppsigelsesfrister. Det forhold at Norge har ratifisert ILO-konvensjon nr 96 om arbeidskontorer som tar betaling, har følgelig ikke noen betydning for adgangen til å ratifisere ILO-konvensjon nr 181 om privat arbeidsformidling.

For så vidt gjelder norske regler om ratifikasjon, følger det av Grunnlovens § 26 første ledd at det er Kongen som er kompetent til å inngå traktater på Norges vegne. Ettersom gjennomføring av ILO-konvensjon nr 181 i norsk rett krever endringer i norsk lovgivning, kan Kongen likevel ikke ratifisere konvensjonen uten Stortingets samtykke.

Kommunal- og regionaldepartementet har i St prp nr 66 (1997-98) vurdert om ILO-konvensjon nr 181 om privat arbeidsformidling bør ratifiseres. Departementet vil komme tilbake til spørsmålet om hvordan Norge bør forholde seg til konvensjonen etter at det utvalget som er oppnevnt for å vurdere gjeldende regelverk om formidling og utleie av arbeidskraft, har avgitt sin rapport. St prp nr 66 (1997-98) ble godkjent i statsråd 22. mai 1998 og er dermed lagt frem for Stortinget før 19. juni 1998. Dermed har Norge oppfylt sine forpliktelser i henhold til ILOs konstitusjon for så vidt gjelder ILO-konvensjon nr 181 om privat arbeidsformidling, idet konvensjonen har vært fremlagt både for Stortinget og Kongen innen ett år etter avslutningen av den ILO-konferansen der konvensjonen ble vedtatt.

I *punkt 6* vurderes det generelt hvilken betydning EF-domstolens praksis etter undertegningen av EØS-avtalen har ved tolkningen av EØS-avtalens hoveddel. Etter EØS-avtalen artikkel 6 er det bare EF-domstolens praksis frem til undertegningen som skal legges direkte til grunn ved tolkningen av avtalen.

Bakgrunnen for skillet mellom EF-domstolens praksis fra henholdsvis før og etter undertegningen av EØS-avtalen, er at EFTA-landene ikke ønsket å forplikte seg til å følge fremtidig praksis fra et organ som de ikke selv kunne delta i. På den annen side er det et behov for å legge vekt også på rettsavgjørelser truffet etter undertegningen av EØS-avtalen. Dette er også kommet til uttrykk i Overvåknings- og domstolsavtalens artikkel 3 nr 2, der det er uttalt at EFTA-domstolen og EFTAs Overvåkningsorgan skal ta «tilbørlig hensyn til» senere praksis ved EF-domstolen.

Det må etter vårt syn kunne legges til grunn at også avgjørelser fra EF-domstolen avsagt etter undertegningen av EØS-avtalen om tolkningen av EF-traktaten, som den klare hovedregel skal legges til grunn ved tolkningen av de tilsvarende bestemmelsene i EØS-avtalen. Dette prinsippet bør bare kunne fravikes dersom det finnes klare holdepunkter for det, f eks at avtalepartene har hatt ulike intensjoner ved inngåelsen av deler av avtaleverket eller at EF-reglene har et mer vidtrekkende formål enn de tilsvarende bestemmelsene i EØS-avtalen. Dette vil neppe være tilfelle for de sentrale bestemmelsene om fri flyt av varer og tjenester, etableringsrett, arbeidskraftens frie bevegelighet og konkurranse.

I *punkt 7* beskrives EF-domstolens praksis om arbeidsformidling og arbeidsutleie etter undertegningen av EØS-avtalen. EF-domstolen har i denne perioden bare avsagt én dom på dette området - dommen i sak C-55/96 Job Centre Coop. Når betydningen av denne dommen skal vurderes, er det for det første et poeng at dom-

men hovedsakelig omhandler tolkningen av EF-traktatens artikkel 86 og 90 (tilsvarer EØS-avtalen artikkel 54 og 59). For det annet svarer premissene i dommen på en rekke punkter til det som er uttalt i sak C-41/90 Höfner og Elser, en dom om den tyske lovgivningen om arbeidsformidling som ble avsagt før undertegningen av EØS-avtalen.

Den viktigste forskjellen mellom C-41/90 Höfner og Elser og C-55/96 Job Centre Coop er at førstnevnte dom gjelder en offentlig enerett til formidling av lederstillinger, mens sistnevnte dom gjelder arbeidsformidling generelt. Dommen i sak C-55/96 Job Centre Coop må følgelig anses å slå fast generelt at EF-landene ikke kan ha regler for offentlige arbeidsformidlingskontorer som innebærer at disse nødvendigvis vil misbruke sin dominerende stilling. I henhold til konklusjonen i dommen vil et slikt misbruk ikke kunne unngås dersom følgende vilkår er oppfylt:

1. de offentlige arbeidsformidlingskontorene er åpenbart ikke i stand til for all slags virksomhet å imøtekomme etterspørselen på arbeidsmarkedet
2. private selskapers arbeidsformidlingsvirksomhet gjøres faktisk umulig gjennom opprettholdelse av lovbestemmelser som forbyr slik virksomhet gjennom trusler om straff og administrative sanksjoner
3. den aktuelle virksomhet vil kunne omfatte andre medlemsstaters statsborgere eller områder

Det tredje vilkåret vil i praksis alltid være oppfylt. Vi antar videre at det i praksis ikke vil være særlig vanskelig å konstatere om vilkår nr 2 er oppfylt. Rekkevidden av det første vilkåret er imidlertid usikker, idet det i dommen ikke er sagt noe mer om hva som skal til for å si at den offentlige arbeidsformidlingen åpenbart ikke er i stand til å dekke etterspørselen på markedet.

På de områder der den offentlige arbeidsformidling fungerer på en måte som tilfredsstiller markedets behov, må et monopol kunne opprettholdes. Hva som skal til for at markedets behov skal anses tilfredsstilt, er imidlertid uklart. Av Generaladvokatens forslag til avgjørelse i sak C-55/96 Job Centre Coop fremgår det at det offentlige italienske arbeidsformidlingskontoret formidlet mindre enn 5 % av alle de arbeidstakere som ble skaffet arbeid i Italia. Dette var ikke tilfredsstillende, men det er likevel uklart hvilke krav som faktisk kan stilles til en offentlig arbeidsformidling. Ved en slik vurdering kan det være aktuelt å se hen både til arbeidsformidlingens markedsandel i forhold til det totale antall ledige stillinger og til hvor stor del av de oppdragene som faktisk gis som løses tilfredsstillende.

I *punkt 8* vurderes det om EØS-avtalen artikkel 54 og 59 tolket i lys av dommen i sak C-55/96 Job Centre Coop innebærer at det må gjøres endringer i norsk regelverk.

For så vidt gjelder reglene om privat arbeidsformidling er vår konklusjon at det innenfor sektorer der den offentlige arbeidsformidlingen dekker etterspørselen, ikke oppstår problemer i forhold til artikkel 54. Det er imidlertid klart at den offentlige arbeidsformidlingen i Norge i hvert fall på noen områder ikke klarer å fylle markedets formidlingsbehov. Det foreligger dermed etter vårt syn antakelig motstrid mellom EØS-avtalen artikkel 54 og det norske regelverket om arbeidsformidling. En forbudsbestemmelse som sysselsettingsloven § 26 vil være vanskelig å praktisere på en måte som er dynamisk nok til at forbudet i EØS-avtalen artikkel 54 ikke fra tid til annen overtres innenfor enkelte sektorer i arbeidsmarkedet.

For så vidt gjelder reglene om arbeidsutleie har dommen i sak C-55/96 Job Centre Coop liten betydning. I Norge driver det offentlige ikke arbeidsutleie. Det foreligger dermed ikke noe offentlig foretak som har en dominerende stilling og som må respektere forbudet i artikkel 54.

Det følger av lov av 27. november 1992 nr 109 om gjennomføring i norsk rett av hoveddelen i EØS-avtalen § 1 at hele EØS-avtalens hoveddel gjelder som norsk lov og av samme lovs § 2 at slike lovbestemmelser i tilfelle konflikt skal gå foran andre bestemmelser. Det kan dermed tenkes at private allerede på det nåværende tidspunkt kan påberope seg EØS-avtalen artikkel 54 og 59 for norske domstoler i den grad disse bestemmelsene gir rettigheter ut over det som følger av sysselsettingsloven § 26 og forskrift av 10. november 1993 nr 1015 om unntak fra forbudet mot privat arbeidsformidling. Vi vil likevel anbefale at det foretas de lov- og forskriftsendringer som er nødvendige for at det norske regelverket om privat arbeidsformidling også formelt kan sies å oppfylle kravene i EØS-avtalen artikkel 54 sammenholdt med artikkel 59.

2 OVERSIKT OVER NORSKE REGLER OM ARBEIDSFORMIDLING OG ARBEIDSUTLEIE

2.1 Oversikt

De sentrale lovbestemmelsene om privat arbeidsformidling og arbeidsutleie finnes i lov av 27. juni 1947 nr 9 om tiltak til å fremme sysselsetting § 26 og § 27. Disse lovbestemmelsene har vært endret en rekke ganger, senest ved lov av 11. juni 1993 nr 87.

Sysselsettingsloven § 26 omhandler privat arbeidsformidling og suppleres av forskrift av 10. november 1993 nr 1015 om unntak fra forbudet mot privat arbeidsformidling. En oversikt over reglene om privat arbeidsformidling gis i *"Utvalgets arbeid"* i punkt 2.2.

Sysselsettingsloven § 27 omhandler utleie av arbeidskraft og suppleres av forskrift av 11. mars 1983 nr 643 om unntak fra forbudet mot utleie av arbeidskraft. En oversikt over reglene om utleie av arbeidskraft gis i punkt 2.3.

2.2 Privat arbeidsformidling

Sysselsettingsloven § 26 har følgende ordlyd:

> "Det er forbudt å drive privat arbeidsformidling, unntatt i de tilfeller som er nevnt i annet og tredje ledd.
>
> Departementet kan gi dispensasjon fra forbudet til virksomheter som i samarbeid med den offentlige arbeidsformidling, og uten fortjeneste, vil drive formidling av arbeidssøkere.
>
> Departementet kan videre gi dispensasjon fra forbudet til virksomheter som vil drive arbeidsformidling med fortjeneste overfor en avgrenset gruppe arbeidssøkere.
>
> Virksomheter som nevnt i annet og tredje ledd kan ikke kreve betaling av arbeidssøkere.
>
> Departementet kan gi nærmere forskrift om privat arbeidsformidling og vilkår for dispensasjon, og i særlige tilfeller gjøre unntak fra forbudet i fjerde ledd."

§ 26 gjelder etter sin ordlyd bare privat arbeidsformidling. Nærmere regler om offentlig arbeidsformidling finnes særlig i sysselsettingsloven kapittel II.

Bestemmelsens *første ledd* inneholder hovedregelen og fastsetter i utgangspunktet et forbud mot privat arbeidsformidling. Som arbeidsformidling regnes virksomhet som går ut på å opprette kontakt mellom arbeidsgivere som søker etter arbeidskraft og personer som søker arbeid, med sikte på at det skal inngås en arbeidsavtale.

I § 26 annet og tredje ledd er vedkommende departement gitt myndighet til å gjøre unntak fra forbudet mot privat arbeidsformidling.

Unntak etter *annet ledd* forutsetter at det i samarbeid med den offentlige arbeidsformidling og uten fortjeneste drives formidling av arbeidssøkere. Dispensasjon etter denne bestemmelsen kan tenkes gitt til kommuner, interesseorganisasjoner og veldedige organisasjoner.

Mer utførlige regler om denne typen formidlingssamarbeid uten fortjeneste er gitt i forskrift av 10. november 1993 nr 1015 om unntak fra forbudet mot privat arbeidsformidling kapittel II. Forskriften er tatt inn som *vedlegg 3*. Av forskriftens § 2 fremgår det at det ved avgjørelsen av en søknad om dispensasjon fra forbudet mot privat arbeidsformidling skal legges vekt på om virksomheten kan bidra til å bedre arbeidsmarkedets funksjonsmåte. Dessuten kan virksomheten etter § 2 tredje ledd ikke kreve betaling av potensielle arbeidsgivere ut over det som er nødvendig for å dekke reelle utgifter i forbindelse med formidlingsvirksomheten. At det ikke kan kreves betaling av arbeidssøkere følger direkte av sysselsettingsloven § 26 fjerde ledd.

Etter § 26 *tredje ledd* kan det gis dispensasjon fra forbudet mot privat arbeidsformidling til virksomheter som vil drive arbeidsformidling overfor bestemte grupper arbeidssøkere. Tillatelse til slik formidling er primært tenkt gitt på områder der den offentlige arbeidsformidling ikke kan gi tilfredsstillende service, jf Ot prp nr 67 (1992-93) s 11.

Mer utførlige regler om arbeidsformidling overfor en avgrenset gruppe arbeidstakere er gitt i forskrift av 10. november 1993 nr 1015 om unntak fra forbudet mot privat arbeidsformidling kapittel III. Etter forskriftens § 7 første ledd kan det gis dispensasjon til virksomheter til formidling av følgende arbeidstakergrupper:

a) arbeidstakere over 60 år,
b) au-pair og praktikanter (trainee),
c) arbeidstakere til arbeid som har et sosialt formål,
d) musikere,
e) kunstnere og artister,
f) arbeidstakere til utlandet, og
g) leger fra utlandet.

Etter forskriftens § 10 annet ledd kan dispensasjon gis for ett år om gangen, og etter § 11 må det søkes om fornyelse av dispensasjonen senest to måneder før den utløper. Ved brudd på forskriften eller norsk lovgivning for øvrig, kan dispensasjoner kalles tilbake.

Sysselsettingsloven § 26 *fjerde ledd* fastsetter at virksomheter som har fått dispensasjon etter bestemmelsens annet eller tredje ledd, ikke kan kreve betaling av arbeidssøkere for formidlingstjenester. I forskriftens § 18 annet ledd er det gjort unntak fra dette forbudet for virksomheter som formidler au-pair.

2.3 Arbeidsutleie

Sysselsettingsloven § 27 har følgende ordlyd:

> "Det er forbudt å drive virksomhet som går ut på å stille egne tilsatte til disposisjon for en oppdragsgiver når disse er underlagt oppdragsgiverens ledelse og oppdragsgiveren selv har tilsatte til å utføre arbeid av samme art eller driver en virksomhet hvor slikt arbeid inngår som et naturlig ledd.

Departementet eller den det gir fullmakt, kan gjøre unntak fra forbudet i foregående ledd. For unntaket kan settes slike vilkår som departementet bestemmer.

Det er også forbudt å gjøre bruk av arbeidskraft fra slik virksomhet som nevnt i første ledd, med mindre det er gjort unntak etter annet ledd."

§ 27 *første ledd* fastsetter i utgangspunktet et forbud mot utleie av egne arbeidstakere til en selvstendig oppdragsgiver. Forbudet gjelder imidlertid bare dersom arbeidstakerne er underlagt oppdragsgiverens ledelse og oppdragsgiveren dessuten enten har ansatte til å utføre arbeid av samme art eller driver en virksomhet hvor det arbeidet som skal utføres inngår som et naturlig ledd. Bestemmelsen skal motvirke at virksomheter bruker innleid arbeidskraft fremfor å ansette egne arbeidstakere.

Kravet om at oppdragsgiveren må lede arbeidet innebærer at selvstendige oppdrag og entrepriser faller utenfor forbudet. I praksis vil det i visse tilfeller kunne være vanskelig å trekke grensen mellom det å påta seg oppdrag og det å stille egne ansatte til disposisjon for andre.

Kravet om at oppdragsgiveren enten må ha ansatte til å utføre arbeid av samme art eller må drive en virksomhet hvor det arbeidet som skal utføres inngår som et naturlig ledd, innebærer at forbudet ikke hindrer leie av arbeidskraft til utføring av oppgaver som er så spesielle at ingen av oppdragsgiverens egne arbeidstakere er egnet, samtidig som oppgavene ikke utgjør et naturlig ledd i virksomheten.

I medhold av § 27 *annet ledd* har Kommunal- og arbeidsdepartementet fastsatt forskrift av 11. mars 1983 nr 643 om unntak fra forbudet mot utleie av arbeidskraft. Forskriften er tatt inn som *vedlegg 4*. I forskriftens § 1 første ledd er det gjort unntak fra forbudet i sysselsettingsloven § 27 første ledd for reparasjon og vedlikehold om bord på skip i utenriks fart, lossing og lasting av skip, deltakere på arbeidsmarkedstiltak og avløserlag i landbruket.

Det viktigste unntaket fra forbudet mot arbeidsutleie finnes i forskriftens § 1 annet ledd. Det er her fastsatt at forbudet ikke gjelder for firmaer «som stiller arbeidstakere til disposisjon for oppdragsgivere til kontor-, regnskap-, sekretær-, butikk-, demonstrasjons- og kantinearbeid, teknisk tegning eller til lagerarbeid i tilknytning til varehandelen». Det kreves imidlertid at slike firmaer enten er registrert som aksjeselskap eller at det er stilt garanti fra bank eller forsikringsselskap på minimum kr 50.000,-. Dette unntaket har stor praktisk betydning og innebærer at forbudet mot arbeidsutleie i sysselsettingsloven § 27 første ledd har begrenset betydning i forhold til utleie av kontor- og butikkpersonale i underordnede stillinger.

Etter forskriftens § 2 kan det gis dispensasjon fra forbudet i sysselsettingsloven § 27 første ledd til enkelte virksomheter. Ved avgjørelsen av søknader om dispensasjon skal det særlig legges vekt på behovet for den virksomhet det søkes tillatelse til å drive, om utleiefirmaet driver eller har drevet bransjemessig opplæringsvirksomhet som kvalifiserer arbeidskraft til det eller de oppdrag det vil leie ut til og om firmaet har en egenproduksjon ved etablerte anlegg som står i rimelig forhold til utleievirksomheten, jf forskriftens § 3.

Sysselsettingsloven § 27 *tredje ledd* forbyr bruk av arbeidskraft som leies ut i strid med forbudet i første ledd. Bakgrunnen for denne bestemmelsen som er rettet mot oppdragsgivere som leier inn arbeidskraft, er at det i praksis kan være vanskelig å reagere mot utleieren dersom utleievirksomheten f eks drives fra utlandet.

3 ILO-KONVENSJON NR 181 OM PRIVAT ARBEIDSFORMIDLING

3.1 Forhistorie

ILO vedtok allerede i 1949 en konvensjon om privat arbeidsformidling - ILO-konvensjon nr 96 om arbeidskontorer som tar betaling. Utgangspunktet i denne konvensjonen er at alle arbeidskontorer som tar betaling og som drives i ervervsøyemed skal avvikles. Norge ratifiserte som første land ILO-konvensjon nr 96 den 29. juni 1950.

Etterhvert har flere av ILOs medlemsland endret syn på privat arbeidsformidling. På denne bakgrunn ble en rapport med tittelen «The role of private employment agencies in the functioning of labour markets» lagt frem for og diskutert på ILO-konferansens 81. sesjon i 1994. Et overveldende flertall gikk her inn for at ILO-konvensjon nr 96 burde revideres. Flertallet ville avskaffe forbudet mot privat arbeidsformidling, men samtidig utarbeide regler som beskytter arbeidstakere mot misbruk og gir dem rettigheter i forhold til private arbeidsformidlere.

Dermed ble revisjon av ILO-konvensjon nr 96 ført opp på dagsordenen for ILO-konferansens 85. sesjon. Som grunnlag for drøftelsene ble det utarbeidet to rapporter med tittelen «Revision of the Fee-Charging Employment Agencies Convention (Revised), 1949 (No. 96)». Den første rapporten - report IV (1) - beskriver de viktigste problemstillinger som ble drøftet og konklusjoner som ble trukket på ILO-konferansens 81. sesjon i 1994. Dessuten inneholder rapporten en rekke spørsmål til medlemslandene vedrørende revisjon av ILO-konvensjon nr 96 og hvilket innhold en eventuell ny konvensjon bør ha. Den andre rapporten - report IV (2) - gjengir medlemslandenes svar på spørsmålene som er gjengitt i den første rapporten. Dessuten inneholder rapporten et utkast til ny konvensjon om privat arbeidsformidling med tilhørende rekommandasjon, utarbeidet på grunnlag av medlemslandenes svar.

ILO-konferansens 85. sesjon ble holdt 3.-19. juni 1997. Utkastet til ny konvensjon om privat arbeidsformidling ble drøftet av en særskilt fagkomité. Drøftelsene i komiteen er gjengitt i Provisional Record 16 fra ILO-konferansens 85. sesjon.

Behandlingen i komiteen resulterte i at det ble gjort visse endringer i forhold til det utkastet som var tatt inn i report IV (2). Det utkastet til konvensjon som ble lagt frem for ILO-konferansen av komiteen, ble i følge rapporten fra den norske statlige delegasjon på konferansen vedtatt med 347 mot 5 stemmer, jf vedlegg 1 til St prp nr 66 (1997-98). Norge (både regjeringen, Landsorganisasjonen i Norge og Næringslivets Hovedorganisasjon) stemte for vedtakelse av konvensjonen. Av St prp nr 66 (1997-98) side 6-7 fremgår det imidlertid at LO er av den oppfatning at Norge ikke bør ratifisere ILO-konvensjon nr 181 og at ratifikasjonen av ILO-konvensjon nr 96 bør opprettholdes. LO stemte for vedtakelse av ILO-konvensjon nr 181 for å hjelpe arbeidstakere i utviklingsland, der det ofte ikke finnes noen regler som kan beskytte arbeidstakere mot utnyttelse og overgrep fra private arbeidsformidlingsfirmaer.

3.2 Oversikt over innholdet i ILO-konvensjon nr 181

Generelt

ILO-konvensjon nr 181 om privat arbeidsformidling består av en innledende del (preambel) og 24 artikler. Konvensjonen suppleres dessuten av ILO-rekommandasjon nr 188 om privat arbeidsformidling. Den engelske versjonen av konvensjonen og en norsk oversettelse er tatt inn som *vedlegg 6*.

I konvensjonens innledende del beskrives kort konvensjonens forhistorie. I tillegg gjengis visse hensyn som det er lagt vekt på ved utformingen av konven-

sjonen. Dessuten er det vist til en del andre ILO-konvensjoner som direkte eller indirekte berører forhold som omfattes av ILO-konvensjon nr 181.

Artikkel 1

Artikkel 1 inneholder ulike definisjoner. I nr 1 er uttrykket «privat arbeidsformidlingsfirma» definert. Dette uttrykket omfatter både arbeidsformidling (bokstav a) og arbeidsutleie (bokstav b). Dette innebærer at konvensjonens øvrige bestemmelser gjelder for både arbeidsformidling og arbeidsutleie med mindre annet uttrykkelig fremgår. Dessuten omfattes andre tjenester vedrørende jobbsøking av uttrykket «privat arbeidsformidlingsfirma» i den grad dette fastsettes av rette myndighet i det enkelte land (bokstav c).

Av artikkel 1 nr 2 fremgår det at uttrykket «arbeidstakere» i konvensjonen også omfatter arbeidssøkere. Bakgrunnen for dette er at også personer som prøver å få arbeid ved å benytte et privat arbeidsformidlingsfirma skal gis beskyttelse. Uttrykket «arbeidstakere» er derfor også i det følgende ment å skulle omfatte arbeidssøkere.

Etter artikkel 1 nr 3 omfatter uttrykket «behandling» av personopplysninger om arbeidstakere både innhenting, lagring, kombinering, kommunikasjon og enhver annen bruk av opplysningene.

Artikkel 2

Artikkel 2 angir konvensjonens virkeområde. Utgangspunktet er at konvensjonen gjelder for alle private arbeidsformidlingsfirmaer, uavhengig av hvilke arbeidstakere og næringsområder virksomheten er rettet mot. Private arbeidsformidlingsfirmaer er definert i artikkel nr 1.

Av artikkel 2 nr 3 fremgår det at et av formålene med konvensjonen er å tillate virksomheten til private arbeidsformidlingsfirmaer. Privat arbeidsformidling og arbeidsutleie er følgelig virksomhet som i utgangspunktet skal tillates.

Etter artikkel 2 nr 4 bokstav a kan imidlertid en medlemsstat under bestemte forhold forby private arbeidsformidlingsfirmaer å drive virksomhet overfor visse kategorier av arbeidstakere eller på visse økonomiske virksomhetsområder. Etter artikkel 2 nr 4 bokstav b kan en medlemsstat dessuten under bestemte forhold unnta arbeidstakere i visse bransjer fra konvensjonens eller visse bestemmelsers virkeområde, forutsatt at vedkommende arbeidstakere er sikret tilfredsstillende beskyttelse på annen måte.

Artikkel 3

Artikkel 3 inneholder regler om private arbeidsformidlingsfirmaers rettslige stilling. Nr 1 fastsetter at regler om private arbeidsformidlingsfirmaer skal fastsettes i samvar med nasjonal lovgivning og praksis. Dessuten skal de mest representative arbeidsgiver- og arbeidstakerorganisasjonene høres.

Artikkel 3 nr 2 pålegger medlemsland som ikke har tilfredsstillende nasjonale regler om private arbeidsformidlingsfirmaer, å innføre en lisens- eller godkjenningsordning. Bestemmelsen må forstås slik at land som ikke har tilfredsstillende nasjonale regler kan velge om de vil innføre en lisens- eller godkjenningsordning eller om de vil regulere private arbeidsformidlingsfirmaers virksomhet på annen måte gjennom egnet lovgivning og praksis.

Artikkel 4

Artikkel 4 skal sikre arbeidstakeres organisasjonsfrihet og rett til å føre kollektive forhandlinger. Medlemslandene pålegges her å treffe tiltak for å sikre at arbeidstakere som blir rekruttert av private arbeidsformidlingsfirmaer, ikke blir nektet å organisere seg og føre kollektive forhandlinger.

Artikkel 5

Artikkel 5 inneholder et diskrimineringsforbud. I nr 1 pålegges medlemslandene å sikre at private arbeidsformidlingsfirmaer ikke diskriminerer arbeidstakere på grunnlag av rase, hudfarge, kjønn, religion, politisk overbevisning, nasjonal herkomst eller sosial opprinnelse. I tillegg kan medlemslandene gjennom nasjonal lovgivning og praksis forby andre former for forskjellsbehandling, f eks på grunnlag av alder eller funksjonshemning.

Etter nr 2 kan det uavhengig av diskrimineringsforbudet i nr 1 ytes spesielle tjenester eller iverksettes målrettede programmer for å hjelpe de svakest stilte arbeidstakerne i deres jobbsøking.

Artikkel 6

Artikkel 6 inneholder regler om private arbeidsformidlingsfirmaers behandling av personopplysninger om arbeidstakere. Bokstav a krever at slike opplysninger må beskyttes slik at respekt for arbeidstakernes privatliv sikres. Bokstav b hindrer private arbeidsformidlingsfirmaer i å innhente og oppbevare personopplysninger om andre forhold enn kvalifikasjoner, yrkeserfaring og annen direkte relevant informasjon.

Artikkel 7

Artikkel 7 regulerer private arbeidsformidlingsfirmaers adgang til å kreve betaling fra arbeidstakere. Hovedregelen finnes i nr 1 og fastsetter i utgangspunktet et forbud mot å kreve noen form for vederlag.

Etter nr 2 kan private arbeidsformidlingsfirmaer - dersom det er i arbeidstakernes interesse - tillates å kreve betaling av visse kategorier arbeidstakere og for visse former for tjenester. Dersom det gis adgang til å kreve betaling, skal det etter nr 3 redegjøres for dette i de rapporter som skal leveres i henhold til ILOs konstitusjon artikkel 22.

Artikkel 8

Artikkel 8 inneholder særskilte regler om utenlandske arbeidstakere. Medlemslandene pålegges i nr 1 å treffe alle nødvendige tiltak for å sikre tilfredsstillende beskyttelse og hindre misbruk av utenlandske arbeidstakere som er rekruttert fra eller formidlet til deres territorium. Regler på dette området skal gi hjemmel for straff og for forbud mot private arbeidsformidlingsfirmaer som driver en uredelig virksomhet.

Etter nr 2 skal berørte medlemsland vurdere bilaterale avtaler for å hindre misbruk og uredelig praksis i forbindelse med rekruttering og formidling av arbeidstakere i et land for arbeid i et annet.

Artikkel 9

Artikkel 9 er en særregel om barnearbeid. Bestemmelsen pålegger medlemsstatene å sikre at barnearbeid ikke nyttes eller tilbys av private arbeidsformidlingsfirmaer.

Artikkel 10

Artikkel 10 inneholder regler om kontroll med private arbeidsformidlingsfirmaer. Den ansvarlige myndighet skal sikre at det eksisterer et egnet apparat og prosedyrer for å undersøke klager og påstander om misbruk og uredelig opptreden rettet mot private arbeidsformidlingsfirmaer.

Artikkel 11

Artikkel 11 inneholder en særregel for arbeidstakere ansatt i private arbeidsformidlingsfirmaer som driver arbeidsutleie. Etter artikkel 11 skal slike arbeidstakere sikres tilstrekkelig beskyttelse for så vidt gjelder organisasjonsfrihet, kollektive forhandlinger, minstelønn, arbeidstid og andre arbeidsvilkår, lovfestede trygdeytelser, adgang til opplæring, sikkerhet og helse på arbeidsplassen, kompensasjon i tilfelle yrkesskade, sykdom eller insolvens og vern og ytelser ved svangerskap og fødsel.

Artikkel 12

Artikkel 12 henger nært sammen med artikkel 11. I artikkel 12 pålegges medlemsstatene å fastsette hvem (av henholdsvis det private arbeidsformidlingsfirmaet og oppdragsgiveren) som har ansvaret for å sikre beskyttelse av ansatte i private arbeidsutleiefirmaer på de områder som er nevnt i artikkel 11 bokstav b til j.

Artikkel 13

Artikkel 13 inneholder regler om forholdet mellom den offentlige arbeidsformidlingen og private arbeidsformidlingsfirmaer. I nr 1 pålegges medlemsstatene å utforme, etablere og periodevis gjennomgå betingelser for å fremme samarbeid mellom den offentlige og private arbeidsformidlingen. Betingelsene skal bygge på at det er de offentlige myndigheter som har den endelige myndighet til å utforme arbeidsmarkedspolitikken og til å bruke eller kontrollere bruken av offentlige midler øremerket gjennomføringen av den politikken, jf artikkel 13 nr 2.

Artikkel 13 nr 3 og 4 har regler om opplysninger som skal innhentes av det offentlige fra private arbeidsformidlingsfirmaer. Opplysningene skal etter nr 3 brukes for å få kunnskap om private arbeidsformidlingsfirmaers aktiviteter og for statistiske formål.

Artikkel 14

Artikkel 14 har regler om gjennomføringen av konvensjonen i de enkelte medlemsland. Av nr 1 følger det at gjennomføringen skal skje i samsvar med nasjonal praksis. Etter nr 2 skal gjennomføringen av konvensjonen overvåkes av vedkommende lands arbeidstilsyn eller annet kompetent organ. Etter nr 3 er medlemslandene forpliktet til å sørge for egnede sanksjoner i tilfelle overtredelse av konvensjonen.

Artikkel 15

Artikkel 15 regulerer forholdet til andre internasjonale konvensjoner om arbeidslivet. Bestemmelser slår fast at ILO-konvensjon nr 181 om privat arbeidsformidling ikke får betydning for bestemmelser i andre konvensjoner som er gunstigere for arbeidstakere.

Artikkel 16

Artikkel 16 slår fast at ILO-konvensjon nr 181 om privat arbeidsformidling reviderer ILO-konvensjon nr 96 om arbeidskontorer som tar betaling. ILO-konvensjon nr 96 vil imidlertid fortsatt være bindende for de landene som har ratifisert konvensjonen, frem til de eventuelt ratifiserer ILO-konvensjon nr 181, jf ILO-konvensjon nr 96 artikkel 24 som svarer til ILO-konvensjon nr 181 artikkel 23.

Artikkel 17

Artikkel 17 fastsetter at de formelle ratifikasjoner av konvensjonen skal oversendes ILOs generaldirektør for registrering. Datoen for registrering er blant annet avgjørende for når konvensjonen trer i kraft, jf artikkel 18.

Artikkel 18

Artikkel 18 inneholder regler om ratifikasjon. Av nr 1 følger det at bare medlemsstater som har fått registrert sin ratifikasjon i samsvar med artikkel 17, er bundet av konvensjonen. Av nr 2 følger det at konvensjonen trer i kraft ett år etter den dag da to medlemslands ratifikasjoner er blitt registrert. Deretter vil konvensjonen for enhver annen medlemsstat tre i kraft ett år etter at vedkommende lands ratifikasjon er registrert.

Artikkel 19

Artikkel 19 inneholder regler om oppsigelse av konvensjonen. Etter nr 1 kan enhver medlemsstat som har ratifisert konvensjonen, si den opp når det er gått ti år fra den dag da konvensjonen trådte i kraft i samsvar med artikkel 18 nr 2. Oppsigelse skjer ved å sende melding om oppsigelse til ILOs generaldirektør. Oppsigelsen trer i kraft ett år etter at den er registrert.

Retten til oppsigelse gjelder i ett år etter utløpet av den tiårsperioden som er omhandlet i artikkel 19 nr 1. Er oppsigelse ikke registrert i løpet av dette året (dvs innen elleve år fra den dag da konvensjonen trådte i kraft i samsvar med artikkel 18 nr 2), er vedkommende land bundet i ytterligere ti år. Ved utløpet av hver tiårsperiode vil konvensjonen kunne sies opp i ett år ved å gi melding om oppsigelse til ILOs generaldirektør, jf artikkel 19 nr 2.

Artikkel 20

Artikkel 20 pålegger ILOs generaldirektør å underrette alle medlemsstater om de ratifikasjoner og oppsigelser han eller hun mottar. Når den andre ratifikasjonen mottas, skal generaldirektøren samtidig opplyse når konvensjonen vil tre i kraft, jf artikkel 18 nr 2.

Artikkel 21

Artikkel 21 pålegger ILOs generaldirektør å oversende opplysninger om ratifikasjoner og oppsigelser til FN i samsvar med artikkel 102 i FN-pakten.

Artikkel 22

Artikkel 22 pålegger ILOs styre - når styret finner det nødvendig - å legge frem en melding om hvordan ILO-konvensjon nr 181 om privat arbeidsformidling har virket. Det påligger også styret å undersøke om ILO-konferansen bør drøfte hel eller delvis revisjon av konvensjonen.

Artikkel 23

Artikkel 23 regulerer forholdet mellom ILO-konvensjon nr 181 om privat arbeidsformidling og en eventuell ny ILO-konvensjon som helt eller delvis endrer denne konvensjonen. Av nr 1 følger det at medlemsstater som ratifiserer den nye konvensjonen, anses for å ha sagt opp ILO-konvensjon nr 181 med umiddelbar virkning, forutsatt at den nye konvensjonen er trådt i kraft. Når den nye konvensjonen er trådt i kraft vil det ikke være mulig for andre medlemsland å ratifisere ILO-konvensjon nr 181.

Selv om en ny ILO-konvensjon trer i kraft, vil ILO-konvensjon nr 181 fortsatt være bindende for de medlemslandene som har ratifisert denne konvensjonen, men som ikke har ratifisert den nye konvensjonen, jf artikkel 23 nr 2.

Artikkel 24

Artikkel 24 slår fast at den engelske og den franske versjonen av konvensjonen har samme gyldighet.

ILO-rekommandasjon nr 188 om privat arbeidsformidling

ILO-konvensjon nr 181 suppleres av en egen rekommandasjon om privat arbeidsformidling. Bestemmelsene i rekommandasjonen er ment å utfylle bestemmelsene i konvensjonen. Rekommandasjonen inneholder hovedsakelig oppfordringer til medlemsstater og private arbeidsformidlingsfirmaer om å treffe tiltak som kan gi arbeidstakere økt beskyttelse.

I henhold til ILOs konstitusjon artikkel 19 nr 6 bokstav d er rekommandasjoner ikke bindende for medlemslandene. Den engelske versjonen av rekommandasjonen og en norsk oversettelse er tatt inn som *vedlegg 7*

4 VURDERING AV OM DET ER MOTSTRID MELLOM NORSKE REGLER OG ILO-KONVENSJON NR 181 OM PRIVAT ARBEIDSFORMIDLING

4.1 Generelt - avgrensning

I punkt 4 vurderes det om noen av bestemmelsene i ILO-konvensjon nr 181 om privat arbeidsformidling er i strid med gjeldende norsk regelverk. Dersom det foreligger slik motstrid, må regelverket endres dersom konvensjonen skal ratifiseres.

I denne forbindelse er det ikke nødvendig å se nærmere på alle bestemmelsene i ILO-konvensjon nr 181. Preambelen inneholder bare en beskrivelse av konvensjonens forhistorie og en henvisning til enkelte andre ILO-konvensjoner. De generelle avsluttende bestemmelsene i artikkel 16 til 24 stiller heller ikke krav til

nasjonal lovgivning. Vi vil derfor i det følgende konsentrere oss om konvensjonens materielle bestemmelser i artikkel 1 til 14.

For så vidt gjelder artikkel 15 slår denne bestemmelsen fast at ILO-konvensjon nr 181 ikke er til hinder for at bestemmelser som er gunstigere for arbeidstakerne, gis anvendelse. Forutsetningen er imidlertid at det dreier seg om bestemmelser som kan anvendes i medhold av andre internasjonale konvensjoner. Dette må innebære at Norge bare kan ha regler som er gunstigere for arbeidstakerne enn det som følger av ILO-konvensjon nr 181, dersom dette har grunnlag i en annen konvensjon. Det er med andre ord ikke generelt adgang til å ha nasjonale bestemmelser som er gunstigere for arbeidstakerne enn det som følger av konvensjonen. Bakgrunnen for dette er at ILO-konvensjon nr 181 har som formål ikke bare å beskytte arbeidstakere, men også å tillate private arbeidsformidlingsfirmaer og gi slike firmaer rettigheter, jf artikkel 2 nr 3.

4.2 Hovedregel om privat arbeidsformidling og arbeidsutleie (artikkel 2)

Konvensjonens utgangspunkt er at privat arbeidsformidling og privat arbeidsutleie skal være tillatt. Dette følger blant annet av artikkel 2 nr 3, der det uttrykkelig fremgår at et av formålene med konvensjonen er å tillate virksomheten til private arbeidsformidlingsfirmaer. Dette må innebære at det ikke generelt kan settes forbud mot privat arbeidsformidling og privat arbeidsutleie.

Vår konklusjon er at sysselsettingsloven § 26 første ledd og § 27 første ledd strider mot konvensjonens artikkel 2. Det forhold at det er adgang til å gjøre unntak fra forbudene i sysselsettingsloven etter henholdsvis § 26 annet og tredje ledd og § 27 annet ledd kan ikke sies å være tilstrekkelig. Etter artikkel 2 nr 4 bokstav a kan en medlemsstat bare under bestemte forhold forby private arbeidsformidlingsfirmaer å drive virksomhet overfor visse kategorier av arbeidstakere eller på visse økonomiske virksomhetsområder. Artikkel 2 nr 4 bokstav a åpner dermed ikke for et regelverk som bygger på et alminnelig forbud som det kan dispenseres fra.

4.3 Generelt regelverk for private arbeidsformidlingsfirmaer (artikkel 3)

For så vidt gjelder de nærmere regler om private arbeidsformidlingsfirmaer, følger det av artikkel 3 nr 1 at deres rettslige stilling skal fastsettes i samsvar med nasjonal lovgivning og praksis. Bestemmelsen gir medlemslandene en viss frihet, slik at de f eks kan velge om det skal innføres særskilte regler for private arbeidsformidlingsfirmaer eller om den alminnelige selskaps- og næringslovgivning skal gis anvendelse. Artikkel 3 nr 1 kan imidlertid ikke tolkes som et unntak fra artikkel 2 og kan følgelig ikke gi hjemmel for nasjonale bestemmelser som i utgangspunktet forbyr private arbeidsformidlingsfirmaer.

Ved fastsettelsen av private arbeidsformidlingsfirmaers rettslige stilling skal de mest representative arbeidsgiver- og arbeidstakerorganisasjonene konsulteres. At norske myndigheter ved regelendringer plikter å høre berørte organisasjoner følger av Utredningsinstruksen.

Formålet med artikkel 3 nr 2 er å sikre en viss kontroll med de private arbeidsformidlingsfirmaene. Det er klart at Norge dersom det er ønskelig vil kunne innføre en offentlig godkjenningsordning for private arbeidsformidlingsfirmaer. Både forskrift av 10. november 1993 nr 1015 om unntak fra forbudet mot privat arbeidsformidling og forskrift av 11. mars 1983 nr 643 om unntak fra forbudet mot utleie av arbeidskraft inneholder regler for de virksomheter som det gis dispensasjon til. Disse reglene vil eventuelt kunne danne utgangspunkt for et nytt regelverk bygget på at private arbeidsformidlingsfirmaer skal tillates.

Et annet spørsmål er imidlertid om artikkel 3 nr 2 innebærer at Norge i forbindelse med en opphevelse av forbudene mot arbeidsformidling og arbeidsutleie vil være forpliktet til å innføre en egen lisens- eller sertifiseringsordning eller andre særskilte krav for private arbeidsformidlingsfirmaer. Avgjørende blir her om Norge kan sies å ha annen «egnet nasjonal lovgivning og praksis».

Dersom det ikke innføres en egen lisens- eller sertifiseringsordning eller andre særskilte krav, vil den alminnelige selskaps- og næringslovgivningen gjelde for private arbeidsformidlingsfirmaer på samme måte som for andre næringsdrivende. I dette regelverket ligger en rekke kontrollmekanismer og sanksjonsbestemmelser. Bestemmelsene i arbeidsmiljøloven verner i utgangspunktet alle arbeidstakere, også de som er ansatt eller formidlet av private arbeidsformidlingsfirmaer. Arbeidstilsynet er pålagt å føre tilsyn med at arbeidsmiljølovens bestemmelser følges, og overtredelse av loven kan medføre straff. Villedende forretningsmetoder rammes av markedsføringsloven § 2 og kan bringes inn for Markedsrådet. Straffeloven inneholder regler som rammer mange av de kritikkverdige handlinger som private arbeidsformidlingsfirmaer kan tenkes å ville utføre. I den forbindelse kan nevnes bestemmelsene om tvang og bedrageri. Regler om regnskapsplikt og revisjon skal blant annet sikre en viss kontroll med virksomheters økonomi. Overtredelser av reglene om personvern kan bringes inn for Datatilsynet. I tillegg vil en arbeidstaker ofte - dersom et privat arbeidsformidlingsfirma opptrer kritikkverdig - ha et krav mot firmaet bygget på alminnelige erstatningsrettslige eller obligasjonsrettslige regler som vil kunne gjøres gjeldende ved de alminnelige domstoler.

Vår konklusjon er etter dette at artikkel 3 ikke nødvendiggjør innføring av en egen lisens- eller sertifiseringsordning eller andre særskilte krav for private arbeidsformidlingsfirmaer i Norge.

4.4 Organisasjonsfrihet og rett til å føre kollektive forhandlinger (artikkel 4)

Etter artikkel 4 skal medlemsstatene treffe tiltak for å sikre at arbeidstakere som blir rekruttert av private arbeidsformidlingsfirmaer, ikke blir nektet retten til organisasjonsfrihet og retten til å føre kollektive forhandlinger. Det finnes i Norge i dag ingen skrevne regler som generelt hjemler organisasjonsfrihet eller retten til å føre kollektive forhandlinger.

For så vidt gjelder organisasjonsfriheten er denne anerkjent i flere internasjonale konvensjoner som Norge har ratifisert. Vi viser i den forbindelse særlig til Den europeiske menneskerettskonvensjon artikkel 11, FNs konvensjon om økonomiske, sosiale og kulturelle rettigheter artikkel 8 og ILO-konvensjon nr 98 om gjennomføring av prinsippene for organisasjonsretten og retten til å føre kollektive forhandlinger. I juridisk litteratur er det lagt til grunn at organisasjonsfriheten gjelder som alminnelig prinsipp, jf f eks Henning Jakhelln «Oversikt over arbeidsretten» (Oslo 1993) side 129. I Rt 1997 side 1821 (på side 1833) er det uttalt at mye taler for at retten til å danne politiske partier i dag følger av konstitusjonell sedvanerett. Gode grunner kan tale for at også andre deler av organisasjonsretten har grunnlovs rang, men om dette kan sies å være gjeldende rett er uavklart. Organisasjonsretten er uansett indirekte sikret gjennom forbudet mot rettsstridig tvang i straffeloven § 222 og den straffesanksjonerte bestemmelsen i lov av 5. desember 1947 nr 1 om boikott § 2.

Retten til å føre kollektive forhandlinger er heller ikke regulert i skreven norsk lovgivning. Norge har imidlertid som nevnt ovenfor ratifisert ILO-konvensjon nr 98 om gjennomføring av prinsippene for organisasjonsretten og retten til å føre kollektive forhandlinger. Det må være klart at arbeidstakere etter norsk rett har en rett til å føre kollektive forhandlinger.

I lys av at ILO-konvensjon nr 181's bestemmelser skal gjennomføres i samsvar med nasjonal praksis (jf artikkel 14) og dermed ikke nødvendigvis ved hjelp av skreven lovgivning, legger vi til grunn at artikkel 4 ikke vil kreve særskilte lovendringer.

4.5 Forbud mot diskriminering (artikkel 5)

Artikkel 5 pålegger medlemsstatene å sikre at private arbeidsformidlingsfirmaer ikke diskriminerer arbeidstakere på grunn av rase, hudfarge, kjønn, religion, politisk overbevisning, nasjonal herkomst eller sosial opprinnelse.

Straffeloven § 349 a setter straff for «den som i ervervsmessig eller liknende virksomhet, på grunn av en persons trosbekjennelse, rase, hudfarge eller nasjonale eller etniske opprinnelse nekter ham varer eller tjenester på de vilkår som gjelder for andre». Som «tjenester» i denne bestemmelsens forstand må regnes både arbeidsformidling og andre tjenester vedrørende jobbsøking, jf konvensjonens artikkel 1 nr 1 bokstav a og c. Straffeloven § 349 a gjelder imidlertid ikke i arbeidsforhold og vil derfor ikke ramme et privat arbeidsformidlingsfirmas diskriminering av egne ansatte. Bestemmelsen omfatter uansett ikke forskjellsbehandling på grunn av kjønn, politisk overbevisning eller sosial opprinnelse.

Private virksomheter er i motsetning til den offentlige forvaltning ikke underlagt noe alminnelig saklighetskrav. Dette innebærer at det i utgangspunktet ikke gjelder noe generelt forbud mot private virksomheters diskriminering på grunnlag av rase, hudfarge, religion og liknende. Denne «friheten» er imidlertid på viktige områder begrenset gjennom lovgivning.

Arbeidsmiljøloven § 55A annet ledd (tilføyd ved lov av 30. april 1998 nr 24) fastsetter nå at en arbeidsgiver ved ansettelse ikke må «forskjellsbehandle søkere på grunn av rase, hudfarge, nasjonal eller etnisk opprinnelse». Arbeidsmiljøloven § 55A første ledd forbyr arbeidsgivere å innhente opplysninger om arbeidstakerens syn på politiske og religiøse spørsmål. Det må legges til grunn at denne bestemmelsen innebærer at det heller ikke er adgang til å legge vekt på arbeidstakerens syn på slike spørsmål. Det må også være klart at rase, hudfarge, religion og liknende ikke vil kunne utgjøre et saklig grunnlag for oppsigelse, jf arbeidsmiljøloven § 60 nr 1.

Likestillingsloven inneholder bestemmelser som rammer forskjellsbehandling på grunnlag av kjønn. Lovens § 3 fastsetter et generelt forbud mot slik diskriminering, mens § 4 inneholder en særskilt bestemmelse om likestilling ved ansettelse. Disse bestemmelsene gjelder for alle former for arbeidsformidling som er nevnt i ILO-konvensjonens artikkel 1 nr 1.

Sammenfatningsvis vil vi peke på at norsk rett ikke inneholder noen skrevne regler som forbyr forskjellsbehandling på grunn av sosial opprinnelse. Det kan imidlertid spørres om det er noe reelt behov for bestemmelser om dette, i lys av at slik forskjellsbehandling antakelig i liten grad forekommer i Norge.

Videre har vi ingen skrevne regler som generelt forbyr diskriminering i arbeidslivet på grunnlag av rase, hudfarge, religion og liknende. Dermed finnes det heller ingen skrevne regler som rammer private arbeidsformidlingsfirmaers diskriminering på dette grunnlag. Norge har allerede ratifisert FN-konvensjonen om avskaffelse av alle former for rasediskriminering og ILO-konvensjon nr 111 om diskriminering i sysselsetting og yrke. FN-konvensjonens krav er nærmere drøftet i Ot prp nr 48 (1969-70), som også er vedlagt en utredning utarbeidet av sorenskriver Ole F. Harbek om forholdet mellom konvensjonen og norsk rett. Straffeloven § 135 a og § 349 a ble vedtatt for å oppfylle konvensjonens krav. ILO-konvensjon nr 111

er nærmere drøftet i St prp nr 41 (1959), der det ble konkludert med at konvensjonen ikke medførte noen lovgivningsplikt for Norge.

Artikkel 5 i ILO-konvensjon nr 181 om privat arbeidsformidling stiller neppe krav til nasjonal lovgivning ut over det som følger av konvensjoner vi allerede er bundet av. På den annen side kan det spørres om Norge fullt ut har oppfylt sine forpliktelser etter de nevnte konvensjoner. I NOU 1993: 18 Lovgivning om menneskerettigheter side 142 er det om ILO-konvensjon nr 111 uttalt at «det hersker en viss uklarhet, kanskje også uenighet, med hensyn til hvilke krav konvensjonen stiller til lovgivningen». Vi viser her også til Anne-Lise Rolland «Etnisk diskriminering i arbeidslivet» (Institutt for Offentlig retts skriftserie nr 10/1995), som legger til grunn at Norge antakelig ikke har oppfylt sine forpliktelser etter rasediskrimineringskonvensjonen og ILO-konvensjon nr 111.

Det må på denne bakgrunn anses for å være noe usikkert om artikkel 5 nr 1 krever endringer i norsk lovgivning.

4.6 Behandling av personopplysninger (artikkel 6)

Konvensjonens artikkel 6 stiller visse krav for så vidt gjelder private arbeidsformidlingsfirmaers behandling av personopplysninger om arbeidstakere. Som «behandling» regnes i denne forbindelse både innhenting, lagring, kombinering, kommunikasjon og enhver annen bruk av personopplysninger, jf artikkel 1 nr 3.

Artikkel 6 bokstav a inneholder en generell henvisning til nasjonal lovgivning og praksis. Det følger av personregisterloven § 1 at loven vil gjelde for private arbeidsformidlingsfirmaers bruk av personopplysninger. Følgelig vil de alminnelige reglene om personregistre gjelde på dette området uten at det er påkrevet med noen lovendringer.

Det neste spørsmålet blir da om artikkel 6 bokstav b stiller strengere krav til personvern enn det som følger av gjeldende norske regler. Konvensjonen krever at private arbeidsformidlingsfirmaer bare skal ha adgang til å behandle opplysninger om kvalifikasjoner, yrkeserfaring og annen direkte relevant informasjon. Vi antar at personregisterloven § 6 første ledd her gir et tilstrekkelig vern. Bestemmelsen har følgende ordlyd:

> "Registrering av personopplysninger skal være saklig begrunnet ut fra hensynet til administrasjon og virksomhet i det organ eller foretak som foretar registreringen."

Sensitive personopplysninger er gitt et særskilt vern gjennom forbudsbestemmelsen i § 6 annet ledd og kravet om konsesjon i § 9. Vi legger etter dette til grunn at artikkel 6 ikke vil kreve særskilte lovendringer.

4.7 Betaling for arbeidsformidlingstjenester (artikkel 7)

Artikkel 7 nr 1 forbyr i utgangspunktet private arbeidsformidlingsfirmaer å kreve betaling fra arbeidstakere.

For så vidt gjelder arbeidsformidling fremgår et slikt forbud allerede av sysselsettingsloven § 26 fjerde ledd. Utgangspunktet i norsk rett er som kjent at det er forbudt å drive privat arbeidsformidling, jf § 26 første ledd. For det tilfelle at det gis tillatelse til slik formidling fastsetter § 26 fjerde ledd at det i så fall ikke kan kreves betaling av arbeidssøkere.

Konvensjonens forbud mot å kreve betaling gjelder i utgangspunktet for alle private arbeidsformidlingsfirmaer, dvs også for firmaer som tilbyr arbeidsutleie og

eventuelt andre tjenester vedrørende jobbsøking. På dette området finnes det i dag ingen norske regler som hindrer krav om betaling.

For så vidt gjelder arbeidsutleie innebærer konvensjonens artikkel 7 nr 1 at private arbeidsformidlingsfirmaer ikke skal kunne kreve betaling av sine egne ansatte. Det er oppdragsgiveren som skal dekke arbeidsformidlingsfirmaets utgifter i forbindelse med arbeidsutleien. Det fremstår etter vårt syn som lite praktisk at et arbeidsutleiefirma vil kreve betaling av sine ansatte f eks ved fordeling av ansatte på aktuelle oppdrag. Det er likevel klart at det ikke finnes noen uttrykkelig lovbestemmelse som vil ramme slik atferd.

Henning Jakhelln «Oversikt over arbeidsretten» (Oslo 1993) side 28 legger til grunn at det gjelder et saklighetsprinsipp som «må kunne legges til grunn som utfyllende prinsipp i arbeidsretten». Rekkevidden av dette prinsippet er imidlertid uklart, jf blant annet punkt 4.5 der det er lagt til grunn at private i utgangspunktet ikke er underlagt noe generelt saklighetsprinsipp. Vi vil imidlertid anta at det må sies å følge av ansettelsesavtalen at en arbeidstaker har rett til å få utføre det arbeidet vedkommende er ansatt for å utføre. Dersom en arbeidsgiver begynner å kreve betaling for å gi de ansatte arbeidsoppgaver, må dette kunne bringes inn for de alminnelige domstoler med påstand om at arbeidsgiveren ikke kan kreve slik betaling.

For så vidt gjelder andre tjenester vedrørende jobbsøking, følger det av konvensjonens artikkel 1 nr 1 bokstav c at slike tjenester bare omfattes av konvensjonen i den grad det fastsettes av vedkommende nasjonale myndighet. Dersom det er aktuelt å fastsette at visse tjenester skal regnes som arbeidsformidling i konvensjonens forstand, kan det samtidig fastsettes et forbud mot å kreve betaling for slike tjenester. Alternativt gir artikkel 7 nr 2 hjemmel for å gjøre unntak fra forbudet mot å kreve betaling i nr 1. Vi antar alt i alt at det ikke er nødvendig med en særskilt lovbestemmelse for arbeidsutleie i tillegg til forbudet i sysselsettingsloven § 26 fjerde ledd som gjelder ved arbeidsformidling, jf også artikkel 14 som fastsetter at gjennomføring også kan skje ved andre midler enn lovgivning og forskrifter. Unntakshjemmelen i artikkel 7 nr 2 må for øvrig innebære at det vil være adgang til å beholde de særskilte bestemmelsene om betaling for formidling av musikere, kunstnere, artister og au-pair i forskrift av 10. november 1993 nr 1015 om unntak fra forbudet mot privat arbeidsformidling § 16 og § 18 annet ledd.

4.8 Beskyttelse av utenlandske arbeidstakere (artikkel 8)

Artikkel 8 pålegger medlemsstatene å treffe egnede og nødvendige tiltak for å beskytte utenlandske arbeidstakere rekruttert i eller formidlet til deres territorium. Norske regler som har som formål å verne arbeidstakere vil gjelde for alle arbeidstakere uavhengig av deres nasjonalitet. Disse bestemmelsene er også i betydelig utstrekning straffesanksjonert, jf punkt 4.3. Det skulle derfor ikke være behov for særskilte tiltak for å oppfylle denne bestemmelsen. I den forbindelse er det naturlig også å nevne lov av 4. juni 1993 nr 58 om allmenngjøring av tariffavtaler, som har som formål «å sikre utenlandske arbeidstakere lønns- og arbeidsvilkår som er likeverdige med de vilkår norske arbeidstakere har».

4.9 Barnearbeid (artikkel 9)

ILO-konvensjonens artikkel 9 pålegger medlemsstatene å iverksette tiltak for å sikre at barnearbeid ikke benyttes eller tilbys av private arbeidsformidlingsfirmaer. Det fremgår ikke av konvensjonen selv, av ILO-rekommandasjon nr 188 eller av forarbeidene til konvensjonen hva som skal regnes som barnearbeid. Vi legger til grunn at arbeidsmiljøloven kapittel IX om arbeid av barn og ungdom inneholder til-

strekkelige regler og at artikkel 9 ikke stiller krav til nasjonal lovgivning ut over dette. I den forbindelse kan også nevnes at Norge har tiltrådt FNs barnekonvensjon, som i artikkel 31 og 32 har regler om barnearbeid.

4.10 Egnet apparat og prosedyrer for klager (artikkel 10)

Artikkel 10 pålegger den ansvarlige myndighet å sikre at det finnes et egnet apparat og egnede prosedyrer for å undersøke klager mot private arbeidsformidlingsfirmaer. Denne bestemmelsen er det naturlig å se i sammenheng med artikkel 3 nr 2.

Dersom det innføres en egen lisens- eller sertifiseringsordning eller andre særskilte krav for private arbeidsformidlingsfirmaer, vil vi anta at Arbeidsdirektoratet og fylkesarbeidskontorene vil være organer som er vel egnet til å motta slike klager. Man vil her kunne bygge på gjeldende dispensjonsregler, som allerede inneholder bestemmelser som gir hjemmel til å kalle tilbake en tillatelse dersom det forekommer brudd på gjeldende regler, jf forskrift av 10. november 1993 nr 1015 om unntak fra forbudet mot privat arbeidsformidling § 12 og forskrift av 11. mars 1983 nr 643 om unntak fra forbudet mot utleie av arbeidskraft § 5 fjerde ledd.

Mer tvilsomt er det om det vil foreligge et egnet apparat og egnede prosedyrer for å undersøke klager dersom Arbeidsdirektoratet og fylkesarbeidskontorene ikke gis særskilt myndighet overfor private arbeidsformidlingsfirmaer. Det må være klart at mange former for misbruk og uredelig praksis vil høre inn under ansvarsområdet til allerede eksisterende organer som f eks Arbeidstilsynet, Markedsrådet og Datatilsynet. Overtredelser av straffelovgivningen vil kunne anmeldes til vedkommende påtalemyndighet. Dessuten vil de alminnelige domstoler i mange tilfeller kunne utgjøre et egnet organ for å få prøvet klager mot private arbeidsformidlingsfirmaer.

Konklusjonen er ikke klar, men vi antar alt i alt at artikkel 10 ikke nødvendiggjør opprettelsen av et nytt klageorgan eller eventuelt at et eksisterende organs myndighet utvides.

4.11 Regler som skal sikre arbeidstakere beskyttelse (artikkel 11 og 12)

Artikkel 11 skal sikre beskyttelse for arbeidstakere som er ansatt i private virksomheter som driver arbeidsutleie. Bestemmelsen gjelder dermed ikke for virksomheter som utelukkende driver med arbeidsformidling.

Ansatte i virksomheter som driver arbeidsutleie vil ha de samme rettigheter i forhold til sin arbeidsgiver som øvrige arbeidstakere har. Dermed vil arbeidsmiljølovens regler om arbeidstid og arbeidsmiljø komme til anvendelse. Tilsvarende gjelder for trygdeytelser, ytelser ved yrkesskade og annen kompensasjon ved insolvens, jf lov av 14. desember 1973 nr 61 om statsgaranti for lønnskrav ved konkurs m v.

Det finnes ingen skrevne lovregler om minstelønn. Regler om dette er imidlertid i stor utstrekning tatt inn i tariffavtaler. Av lov av 5. mai 1927 nr 1 om arbeidstvister § 3 nr 3 følger det at tariffavtaler er ufravikelige, slik at arbeidstakere vil ha krav på den tariffestede minstelønn selv om det er avtalt en lavere lønn. Dette må anses for å være en tilfredsstillende gjennomføring av kravet i artikkel 11 bokstav c.

For så vidt gjelder artikkel 12, finnes det allerede visse regler om ansvarsfordeling mellom utleiefirmaer og oppdragsgivere i forskrift av 11. mars 1983 nr 643 om unntak fra forbudet mot utleie av arbeidskraft § 14. Arbeidsmiljøloven § 15 nr bokstav c er det naturlig å tolke slik at det er oppdragsgiveren som har ansvaret for verne- og miljøarbeidet på det stedet der arbeidet utføres. For øvrig vil det følge av

de alminnelige regler beskrevet ovenfor om det er arbeidsgiveren eller oppdragsgiveren eller begge som har ansvaret for de aktuelle arbeidstakerrettigheter.

Artikkel 11 og 12 antas på denne bakgrunn ikke å nødvendiggjøre endringer i norsk lovgivning.

4.12 Innsamling av opplysninger og statistikk (artikkel 13)

Artikkel 13 nr 3 inneholder bestemmelser om innsamling av opplysninger fra private arbeidsformidlingsfirmaer. Nr 3 bokstav a viser til behovet offentlige myndigheter har for å få kjennskap til strukturen og aktivitetene til private arbeidsformidlingsfirmaer. Vi antar at sysselsettingsloven § 37 sammen med forskrift av 10. november 1993 nr 1015 om unntak fra forbudet mot privat arbeidsformidling § 5 og forskrift av 11. mars 1983 nr 643 om unntak fra forbudet mot utleie av arbeidskraft § 15 inneholder den nødvendige hjemmel for å kreve slike opplysninger.

Artikkel 13 nr 3 bokstav b fastsetter at opplysninger også skal innhentes til statistiske formål. Statistikkloven § 2-2 antas å gi den nødvendige hjemmel for å kreve opplysninger.

Ettersom artikkel 13 nr 1 og 2 bare inneholder en forpliktelse til å «gjennomgå betingelser», er vår konklusjon at artikkel 13 ikke krever endringer i norsk lovgivning.

4.13 Gjennomføring av konvensjonen (artikkel 14)

Artikkel 14 slår fast at konvensjonens bestemmelser skal gjennomføres ved lovgivning, forskrifter eller andre midler som er i overensstemmelse med nasjonal praksis. Dette innebærer at det enkelte land har en viss frihet ved gjennomføringen av konvensjonen i lys av hva som er praksis i vedkommende land.

Artikkel 14 nr 2 inneholder en bestemmelse om overvåking av gjennomføringen av konvensjonen. Bestemmelsen krever bare at det finnes en eller annen ansvarlig myndighet. Ettersom konvensjonen stiller krav på en rekke ulike områder, vil flere offentlige organer ha ansvaret for denne overvåkingen. De viktigste organene vil her være Arbeidsdirektoratet, Arbeidstilsynet, Markedsrådet og Datatilsynet, med eventuelle underliggende organer.

Artikkel 14 nr 3 er en generell bestemmelse om hvordan overtredelse av konvensjonen skal håndteres. Hva som skal anses for å være «egnede midler» må i utgangspunktet avgjøres av det enkelte medlemsland.

4.14 Sammenfatning

Det må være klart at ILO-konvensjon nr 181 om privat arbeidsformidling innebærer at de grunnleggende forbudene mot privat arbeidsformidling og arbeidsutleie må oppheves. Det er imidlertid i forbindelse med en eventuell oppheving av disse forbudene neppe nødvendig å innføre en egen konsesjonsordning eller andre særskilte krav for private arbeidsformidlingsfirmaer, idet den alminnelige selskaps- og næringslovgivning må antas å sikre den nødvendige kontroll med slik virksomhet.

For øvrig fremstår det som noe usikkert om det vil være nødvendig å innføre særskilte lovbestemmelser rettet mot forskjellsbehandling på grunn av sosial opprinnelse, men vi antar at det neppe er grunn til dette, jf punkt 4.5. Diskriminering på grunn av rase, hudfarge, religion og liknende rammes ikke av generelle skrevne lovbestemmelser. ILO-konvensjon nr 181 artikkel 5 stiller neppe krav ut over det som følger av andre konvensjoner som Norge allerede er forpliktet av, jf FN-konvensjonen om avskaffelse av alle former for rasediskriminering og ILO-

konvensjon nr 111 om diskriminering i sysselsetting og yrke. Det kan imidlertid fremstå som noe mer usikkert om disse konvensjonene er tilfredsstillende gjennomført i norsk rett.

Ut over dette synes konvensjonen ikke å stille særlige krav til endringer av norsk lovgivning.

5 RATIFIKASJON AV ILO-KONVENSJON NR 181 OM PRIVAT ARBEIDSFORMIDLING

5.1 Innledning

Vi er særskilt bedt om å vurdere de tidsfrister som gjelder for at Norge eventuelt skal kunne ratifisere ILO-konvensjon nr 181 om privat arbeidsformidling. Ratifikasjon reiser både folkerettslige og internrettslige spørsmål.

I utgangspunktet er det nasjonale regler som fastsetter hvordan et land skal ratifisere konvensjoner. For så vidt gjelder ILO-konvensjoner inneholder imidlertid ILOs konstitusjon enkelte regler om ratifikasjon. Også ILO-konvensjon nr 181 om privat arbeidsformidling inneholder regler om dette. Disse reglene gjennomgås i punkt 5.2. I punkt 5.3 vurderes det om det forhold at Norge allerede har ratifisert ILO-konvensjon nr 96 om arbeidskontorer som tar betaling, har noen betydning for adgangen til å ratifisere ILO-konvensjon nr 181. Norske regler om ratifikasjon beskrives i punkt 5.4.

5.2 Krav til ratifikasjon i ILOs konstitusjon

ILOs konstitusjon inneholder i artikkel 19 nr 5 regler for hvordan medlemslandene skal behandle en ILO-konvensjon. Bestemmelsen har følgende ordlyd:

> "Når det gjelder en konvensjon
> a) skal denne sendes alle medlemmene til ratifikasjon,
> b) ethvert av medlemmene forplikter seg til å framlegge konvensjonen for den eller de kompetente myndigheter innen ett år etter avslutningen av konferansen (eller hvis spesielle omstendigheter gjør det umulig å overholde ettårsfristen, da så snart som mulig og innen 18 måneder etter konferansens avslutning) for at disse kan utarbeide lover eller vedta andre åtgjerder,
> c) medlemmene skal underrette generaldirektøren for det Internasjonale Arbeidsbyrå om de forholdsregler som er vedtatt i overensstemmelse med denne artikkel for å forelegge konvensjonen for vedkommende myndighet eller myndigheter, med nærmere oppgaver om den eller de myndigheter som er kompetente og om de skritt de har tatt,
> d) medlemmer som oppnår den eller de kompetente myndigheters godkjennelse underretter generaldirektøren om den formelle ratifikasjon av konvensjonen og skal vedta de nødvendige åtgjerder for å gjennomføre konvensjonens bestemmelser,
> e) medlemmer som ikke oppnår den eller de kompetente myndigheters godkjennelse har ingen ytterligere forpliktelser. Dog skal de til de tider som Styret bestemmer avlegge rapport til generaldirektøren for det Internasjonale Arbeidsbyrå om lovgivning og praksis forsåvidt angår de spørsmål konvensjonen gjelder med oppgave over i hvilken utstrekning konvensjonens bestemmelser er gjennomført eller vil bli gjennomført ved lovgivning, administrative tiltak, arbeidsavtaler eller på annen måte og likeledes med oppgave over de forhold som hindrer eller

forsinker ratifikasjon av vedkommende konvensjon."

Det fremgår av bokstav b at ethvert medlemsland er forpliktet til å fremlegge en konvensjon for vedkommende lands kompetente myndigheter innen ett år etter avslutningen av den konferansen der konvensjonen ble vedtatt. ILO-konvensjon nr 181 om privat arbeidsformidling ble vedtatt på ILO-konferansens 85. sesjon som ble holdt 3.-19. juni 1997. Dette innebærer at ILO-konvensjon nr 181 må forelegges for de kompetente myndigheter i Norge senest 19. juni 1998. Dersom spesielle omstendigheter gjør det umulig å overholde ettårsfristen, forlenges denne fristen med et halvt år.

Når konvensjonen er lagt frem for vedkommende myndighet, skal melding om dette gis til generaldirektøren for det Internasjonale Arbeidsbyrå, jf bokstav c. Blir konvensjonen ratifisert skal det gis melding om dette i samsvar med bokstav d, jf også ILO-konvensjon nr 181 artikkel 17. Konvensjonen blir da bindende ett år senere, forutsatt at konvensjon er ratifisert av minst ett annet land, jf ILO-konvensjon nr 181 artikkel 18 nr 2 og 3. Blir konvensjonen ikke godkjent av rette myndighet i et land, har vedkommende land ingen ytterligere forpliktelser ut over at det skal avlegges rapport om lovgivning og praksis vedrørende de spørsmål konvensjonen gjelder i samsvar med bokstav e.

Dette innebærer at verken ILOs konstitusjon artikkel 19 nr 5 eller ILO-konvensjon nr 181 fastsetter noen tidsfrist for når konvensjonen eventuelt må ratifiseres. Norge vil følgelig ha oppfylt sine internasjonale forpliktelser så fremt ILO-konvensjon nr 181 legges frem for den eller de rette myndigheter senest 19. juni (eller eventuelt 19. desember) 1998. At konvensjonen ikke ratifiseres eller eventuelt ratifiseres etter dette tidspunkt, vil ikke være i strid med ILOs konstitusjon artikkel 19 nr 5 eller andre internasjonale bestemmelser.

5.3 Forholdet til ILO-konvensjon nr 96 om arbeidskontorer som tar betaling

Norge har som nevnt i *"Innledning"* i punkt 3.1 allerede ratifisert en konvensjon om privat arbeidsformidling - ILO-konvensjon nr 96 om arbeidskontorer som tar betaling. Det kan da spørres om dette forhold har noen betydning for adgangen til å ratifisere ILO-konvensjon nr 181 om privat arbeidsformidling.

Av ILO-konvensjon nr 181 artikkel 16 fremgår det at konvensjonen reviderer ILO-konvensjon nr 96. ILO-konvensjon nr 96 artikkel 24 inneholder regler for det tilfelle at ILO-konferansen vedtar en ny konvensjon som helt eller delvis endrer ILO-konvensjon nr 96. Artikkel 24 nr 1 bokstav a slår fast at et medlemslands ratifikasjon av en ny revidert konvensjon uten videre skal anses for å innebære en øyeblikkelig oppsigelse av ILO-konvensjon nr 96, uavhengig av oppsigelsesfristene i konvensjonens artikkel 20. Konklusjonen blir dermed at det forhold at Norge allerede har ratifisert ILO-konvensjon nr 96 om arbeidskontorer som tar betaling, ikke har noen betydning for adgangen til å ratifisere ILO-konvensjon nr 181 om privat arbeidsformidling.

ILO-konvensjon nr 181 vil bli bindende for Norge ett år etter registrering av ratifikasjonen hos ILOs generaldirektør. De nødvendige endringer i norsk lovgivning vil imidlertid i utgangspunktet kunne gjøres allerede i forbindelse med ratifikasjonen, selv om endringene er i strid med ILO-konvensjon nr 96. Som nevnt ovenfor anses Norge ved ratifikasjon av ILO-konvensjon nr 181 for å ha sagt opp ILO-konvensjon nr 96 med umiddelbar virkning. ILO-konvensjon nr 96 vil likevel ikke falle bort før ILO-konvensjon nr 181 har trådt i kraft, noe den gjør ett år etter at minst to lands ratifikasjoner er blitt registrert hos ILOs generaldirektør. Dersom Norge rati-

fiserer ILO-konvensjon nr 181 før konvensjonen er trådt i kraft, må følgelig eventuelle lovendringer som er i strid med ILO-konvensjon nr 96 utsettes til ILO-konvensjon nr 181 trer i kraft og ILO-konvensjon nr 96 kan anses sagt opp.

5.4 Norske regler om ratifikasjon

Som nevnt i *"Andre regler og avtaler som påvirker etterspørsel og tilbud etter korttidsarbeid"* i punkt 5.2 ovenfor følger det av ILOs konstitusjon artikkel 19 nr 5 bokstav b at enhver ILO-konvensjon skal legges frem for den eller de nasjonale myndigheter som er kompetente til å ratifisere konvensjonen. Hvilke myndigheter som er kompetente til å ratifisere konvensjoner på vegne av Norge må avgjøres etter norske regler. Den sentrale bestemmelsen om dette er Grunnlovens § 26.

Det følger av § 26 første ledd at det er Kongen som er kompetent til å inngå traktater på Norges vegne. Den formelle beslutningen om ratifikasjon må følgelig treffes av Kongen i statsråd. Det følger imidlertid av Grunnlovens § 26 annet ledd at Stortingets samtykke må foreligge før traktater av særlig viktighet eller traktater som nødvendiggjør endringer i gjeldende lovgivning kan ratifiseres. I slike tilfeller må følgelig Stortingets samtykke innhentes før Kongen treffer beslutning om ratifikasjon.

Som det vil fremgå av punkt 4 ovenfor forutsetter gjennomføring av ILO-konvensjon nr 181 om privat arbeidsformidling i norsk rett endringer i norsk lovgivning. Dette betyr at Kongen ikke kan ratifisere konvensjonen uten Stortingets samtykke.

Kommunal- og regionaldepartementet har i St prp nr 66 (1997-98) vurdert om ILO-konvensjon nr 181 om privat arbeidsformidling bør ratifiseres. Av side 10 fremgår det at departementet vil komme tilbake til spørsmålet om hvordan Norge bør forholde seg til konvensjonen etter at det utvalget som er oppnevnt for å vurdere gjeldende regelverk om formidling og utleie av arbeidskraft, har avgitt sin rapport.

St prp nr 66 (1997-98) ble godkjent i statsråd 22. mai 1998 og er dermed lagt frem for Stortinget før 19. juni 1998. Dermed har Norge oppfylt sine forpliktelser i henhold til ILOs konstitusjon for så vidt gjelder ILO-konvensjon nr 181 om privat arbeidsformidling, idet konvensjonen har vært fremlagt både for Stortinget og Kongen innen ett år etter avslutningen av den ILO-konferansen der konvensjonen ble vedtatt.

6 GENERELT OM BETYDNINGEN AV DOMMER AVSAGT AV EF-DOMSTOLEN ETTER UNDERTEGNINGEN AV EØS-AVTALEN VED TOLKNINGEN AV EØS-AVTALEN

Før betydningen av EF-domstolens praksis etter undertegningen av EØS-avtalen vedrørende privat arbeidsformidling vurderes nærmere, er det naturlig å se mer generelt på slike dommers relevans og vekt. Det er nemlig i utgangspunktet bare EF-domstolens praksis frem til undertegningen av EØS-avtalen som skal legges direkte til grunn ved tolkningen av EØS-avtalens hoveddel, jf EØS-avtalen artikkel 6 som har følgende ordlyd:

> "Ved gjennomføringen og anvendelsen av bestemmelsene i denne avtale, og med forbehold for den fremtidige utvikling av rettspraksis, skal bestemmelsene, så langt de i sitt materielle innhold er identiske med de tilsvarende regler i Traktaten om opprettelse av Det europeiske økonomiske fellesskap ... fortolkes i samsvar med de relevante rettsavgjørelser som De europeiske fellesskaps domstol har truffet før undertegningen av denne avtale."

Bakgrunnen for denne bestemmelsen er nærmere beskrevet i St prp nr 100 (1991-1992) om samtykke til ratifikasjon av EØS-avtalen punkt 8.2.6:

> "At man har satt skjæringspunktet ved undertegning, skyldes at man av prinsipielle grunner ikke kan godta å bli bundet av den rettsskapende virksomhet som finner sted i fremtiden gjennom avgjørelser av et organ tilhørende en av avtalepartene.
>
> Fortolkninger foretatt av EF-domstolen etter dette tidspunkt vil således ikke være rettslig bindende for EFTA-landene. Målsettingen om ensartethet tilsier likevel bl.a. at EFTA-domstolen og EF-domstolen så langt mulig gjensidig legger vekt på hverandres avgjørelser også etter undertegningstidspunktet."

Bakgrunnen for skillet mellom EF-domstolens praksis fra henholdsvis før og etter undertegningen av EØS-avtalen, er med andre ord at EFTA-landene ikke ønsket å forplikte seg til å følge fremtidig praksis fra et organ som de ikke selv kunne delta i. På den annen side anerkjennes det at det er et behov for å legge vekt også på rettsavgjørelser truffet etter undertegningen av EØS-avtalen. Dette er også kommet til uttrykk i Overvåknings- og domstolsavtalens artikkel 3 nr 2, der det er uttalt at EFTA-domstolen og EFTAs Overvåkningsorgan skal ta «tilbørlig hensyn til» senere praksis ved EF-domstolen.

I juridisk litteratur er det lagt til grunn at den faktiske betydningen av skillet mellom dommer avsagt henholdsvis før og etter undertegningen av EØS-avtalen, neppe bør overdrives. På bakgrunn av Overvåknings- og domstolsavtalens artikkel 3 nr 2 og EØS-avtalens uttalte målsetninger om samsvar mellom EF-retten og EØS-retten, er det klart at EF-domstolens praksis fra tiden etter undertegningen av EØS-avtalen er en relevant faktor ved tolkingen av EØS-avtalen. Noe mer uklart er det hvilken vekt den skal tillegges.

Den viktigste prinsipielle forskjellen mellom EF-domstolens praksis fra henholdsvis før og etter undertegningen av EØS-avtalen, synes å være at norske rettsanvendere har en *plikt* til å anvende de rettsregler som EF-domstolen har fastlagt i dommer avsagt før undertegningen. Senere praksis vil også være relevant, men rettsanvendere vil ikke være rettslig forpliktet til uten videre å legge den senere praksisen til grunn ved tolkningen av EØS-avtalen.

Etter dette må det etter vårt syn kunne legges til grunn at også avgjørelser fra EF-domstolen avsagt etter undertegningen av EØS-avtalen om tolkningen av EF-traktaten, som den klare hovedregel skal legges til grunn ved tolkningen av de tilsvarende bestemmelsene i EØS-avtalen. Dette prinsippet bør bare kunne fravikes dersom det finnes klare holdepunkter for det, f eks at avtalepartene har hatt ulike intensjoner ved inngåelsen av deler av avtaleverket eller at EF-reglene har et mer vidtrekkende formål enn de tilsvarende bestemmelsene i EØS-avtalen. Dette vil neppe være tilfelle for de sentrale bestemmelsene om fri flyt av varer og tjenester, etableringsrett, arbeidskraftens frie bevegelighet og konkurranse. Formålet med disse reglene kan normalt ikke antas å være forskjellige for henholdsvis EF- og EFTA-landene.

7 EF-DOMSTOLENS PRAKSIS OM ARBEIDSFORMIDLING OG ARBEIDSUTLEIE ETTER UNDERTEGNINGEN AV EØS-AVTALEN

7.1 Innledning

Bestemmelsene i sysselsettingsloven § 26 og § 27 ble ved undertegningen av EØS-avtalen ansett for å være forenlige med Norges forpliktelser etter EØS-avtalen. Som nevnt i punkt 6 er det klart at EF-domstolens senere praksis er relevant ved tolknin-

gen av EØS-avtalen. Det er på denne bakgrunn av interesse å se nærmere på EF-domstolens avgjørelser om arbeidsformidling avsagt etter undertegningen av EØS-avtalen.

EF-domstolen har etter undertegningen av EØS-avtalen bare avsagt én dom vedrørende arbeidsformidling og arbeidsutleie - dommen i sak C-55/96 Job Centre Coop. Den danske versjonen av dommen er tatt inn som *vedlegg 8*. EF-domstolen ble også i sak C-134/95 USSL mot INAIL og C-111/94 Job Centre Coop forelagt spørsmål om arbeidsformidling og arbeidsutleie, men begge disse sakene endte med avvisning og dermed uten realitetsavgjørelse.

Vi vil nedenfor i punkt 7 se nærmere på EF-domstolens dom i sak C-55/96 Job Centre Coop. I punkt 8 vurderes det hvilken betydning dommen har for gjeldende norske regler om arbeidsformidling.

7.2 Sak C-55/96 Job Centre Coop

Innledning

Ankedomstolen (Corte d'Appello) i Milano ba ved kjennelse av 30. januar 1996 EF-domstolen om å uttale seg om tolkningen av EF-traktatens artikler 48, 49, 55, 56, 59, 60, 62, 66, 86 og 90. Bakgrunnen for saken var at en italiensk førsteinstansrett hadde nektet å godkjenne stiftelsesdokumentene til selskapet Job Centre Coop. I henhold til vedtektene var Job Centre Coop et kooperativt selskap med begrenset ansvar. Selskapets virksomhet skulle bestå i arbeidsformidling og utleie av arbeidskraft.

Det italienske arbeidsmarkedet ble den gang blant annet regulert av lov nr 264 av 29. april 1949. Lovens artikkel 11 første ledd forbød formidling og virksomhet som mellommann mellom tilbud av og etterspørsel etter lønnet arbeid. Formidling av arbeid i strid med loven og ansettelse av arbeidstakere som ikke er formidlet av offentlige arbeidsformidlingskontorer kunne medføre straff og administrative sanksjoner. I tillegg kunne italienske domstoler - hvis det i en straffesak ble begjært av den offentlige arbeidsformidlingen - erklære arbeidsavtaler inngått i strid med regelverket for ugyldige.

Også lov nr 1369 av 23. oktober 1960 artikkel 1 inneholdt et forbud mot formidling og virksomhet som mellommann i arbeidsforhold. Overtredelse av forbudet kan medføre straff. Dessuten ble arbeidstakere som ble ansatt i strid med artikkel 1 regnet for å være ansatt i den virksomhet som faktisk mottok arbeidsytelsen.

Ettersom Job Centre Coops formål ble ansett for å være i strid med preseptoriske bestemmelser i italiensk lovgivning, ble stiftelsesdokumentene nektet godkjent.

Det EF-domstolen ble bedt om å uttale seg om, var hvorvidt de ovennevnte italienske lovbestemmelsene om arbeidsformidling var i strid med noen av artiklene i EF-traktaten. I dommen drøftes bestemmelsene om fri bevegelighet for arbeidstakere (artikkel 48 og 49), fri bevegelighet for tjenesteytelser (artikkel 59 flg) og konkurransereglene sammenholdt med reglene om offentlige foretak (artikkel 86 og 90). Vi behandler nedenfor de ulike bestemmelsene i den rekkefølge de nevnes i dommen.

Forholdet til bestemmelsene om fri bevegelighet for arbeidstakere (EF-traktatens artikkel 48 og 49)

For så vidt gjelder EF-traktatens bestemmelser om fri bevegelighet for arbeidstakere, uttalte EF-domstolen at disse ikke var relevante. Job Centre Coop var organisert som en selvstendig juridisk person. Bestemmelsen i artikkel 48 (tilsvarer EØS-

avtalen artikkel 28) omhandler arbeidstakere og var derfor uten betydning ved vurderingen av et selskaps rettsstilling (dommens premiss 13 og 14).

Forholdet til bestemmelsene om konkurranse og offentlige foretak (EF-traktatens artikkel 86 og 90)

Et første problem for så vidt gjaldt EF-traktatens bestemmelser om konkurranse og offentlige foretak, var om artikkel 86 (tilsvarer EØS-avtalen artikkel 54) i det hele tatt var anvendelig. Denne bestemmelsen rammer etter sin ordlyd bare et eller flere «foretaks» utilbørlige utnyttelse av sin dominerende stilling. EF-domstolen bemerket til dette at foretaksbegrepet omfatter enhver enhet som driver økonomisk virksomhet, uavhengig av enhetens rettslige status og finansiering. Dessuten var arbeidsanvisning en form for økonomisk virksomhet. På denne bakgrunn måtte et offentlig arbeidsformidlingskontor kunne anses som et foretak i konkurransebestemmelsenes forstand (dommens premiss 25).

EF-domstolen viste deretter til EF-traktaten artikkel 90. Den tilsvarende bestemmelsen i EØS-avtalen er artikkel 59, der nr 1 og 2 har følgende ordlyd:

1. "Når det gjelder offentlige foretak, eller foretak som EFs medlemsstater eller EFTA-statene gir særlige eller eksklusive rettigheter, skal avtalepartene avholde seg fra å treffe eller opprettholde tiltak som strider mot reglene i denne avtale, særlig reglene i artikkel 4 og i artikkel 53 til 63.
2. Foretak som er blitt tillagt oppgaven å utføre tjenester av almen økonomisk betydning, eller som har karakter av et fiskalt monopol, skal være undergitt reglene i denne avtale, fremfor alt konkurransereglene, i den utstrekning anvendelsen av disse regler ikke rettslig eller faktisk hindrer dem i å utføre de særlige oppgaver som er tillagt dem. Utviklingen av samhandelen må ikke påvirkes i et omfang som strider mot avtalepartenes interesser."

Nr 1 måtte forstås slik at konkurransereglene i utgangspunktet gjaldt for de offentlige italienske arbeidsformidlingskontorene. Samtidig kunne unntaket i nr 2 ikke komme til anvendelse. Anvendelse av konkurransereglene ville ikke hindre utføringen av den særlige oppgave arbeidsformidlingskontorene var tillagt ettersom de åpenbart ikke var i stand til å imøtekomme markedets etterspørsel på vedkommende område (dommens premiss 27).

Konkurransebestemmelsene kom med andre ord til anvendelse, og EF-domstolen vendte dermed tilbake til EF-traktaten artikkel 86. Den tilsvarende bestemmelsen i EØS-avtalen er artikkel 54, som har følgende ordlyd:

> "Et eller flere foretaks utilbørlige utnyttelse av sin dominerende stilling innen det territorium som er omfattet av denne avtale, eller i en vesentlig del av det, skal være forbudt og uforenlig med denne avtales funksjon i den utstrekning den kan påvirke handelen mellom avtalepartene.
>
> Slik utilbørlig utnyttelse kan særlig bestå i
>
> a) å påtvinge, direkte eller indirekte, urimelige innkjøps- eller utsalgspriser eller andre urimelige forretningsvilkår,
> b) å begrense produksjon, avsetning eller teknisk utvikling til skade for forbrukerne,
> c) å anvende overfor handelspartnere ulike vilkår for likeverdige ytelser og derved stille dem ugunstigere i konkurransen,
> d) å gjøre inngåelsen av kontrakter avhengig av at medkontrahentene godtar tilleggsytelser som etter sin art eller etter vanlig forretningspraksis

ikke har noen sammenheng med kontraktsgjenstanden."

EF-domstolen tok som *utgangspunkt* at ethvert tiltak iverksatt av en medlemsstat som opprettholder bestemmelser som skaper en situasjon der offentlige arbeidskontorer ikke kan unngå å overtre artikkel 86, er uforenlig med EF-traktaten (dommens premiss 29).

EF-domstolen bemerket deretter for det *første* at et foretak som har et legalt monopol, i henhold til tidligere praksis vil kunne ha en «dominerende stilling» i artikkel 86's forstand. Dessuten vil en medlemsstats område kunne utgjøre en «vesentlig del» av fellesmarkedet (dommens premiss 30).

Det ble *for det annet* uttalt at det forhold at det forelå et dominerende offentlig monopol, ikke i seg selv var nok til konstatere en overtredelse av forbudet i artikkel 86. Utilbørlig utnyttelse av en dominerende stilling forelå først når vedkommende virksomhet «ved sin blotte udøvelse af den eneret, som er indrømmet den, foranlediges til at udnytte sin dominerende stilling på en måde, der er udtryk for misbrug» (dommens premiss 31).

I henhold til EF-traktaten artikkel 86 (EØS-avtalen artikkel 54) annet ledd bokstav b er det blant annet forbudt «å begrense produksjon, avsetning eller teknisk utvikling til skade for forbrukerne». EF-domstolen viste i den forbindelse til at markedet for ytelser i forbindelse med arbeidsformidling omfatter alle næringsområder og stillingskategorier. Det var da en fare for at offentlige arbejdsformidlingskontorer ikke ville være i stand til å dekke en vesentlig del av den samlede etterspørselen etter ytelser. Av dette utledes det i premiss 35 følgende:

> "Såfremt en medlemsstat udsteder et forbud mod enhver form for formidling og virksomhed som mellemmand mellem efterspørgsel og udbud af arbejde, der ikke udøves af offentlige arbejdsformidlingskontorer, og fastsætter strafferetlige og administrative sanktioner for overtrædelse heraf, skaber den en situation, hvor udbuddet af ydelser begrænses, jf. traktatens artikel 86, stk. 2 litra b), når disse kontorer klart ikke er i stand til for alle slags virksomhed at tilfredsstille den efterspørgsel, der findes på arbejdsmarkedet."

EF-domstolen bemerket *for det tredje* at overtredelse av EF-traktatens artikkel 86 og 90 forutsatte at de offentlige arbeidsformidlingskontorenes opptreden kunne påvirke samhandelen mellom medlemsstatene. En slik potensiell påvirkning forelå særlig når arbeidsformidlingsvirksomheten også kunne omfatte andre medlemsstaters statsborgere eller områder (dommens premiss 36 og 37).

I dommens konklusjon uttales følgende om tolkningen av EF-traktatens artikkel 86 og 90:

> "Offentlige arbejdsformidlingskontorer omfattes af forbuddet i EF-traktatens artikel 86, når anvendelsen af denne bestemmelse ikke hindrer opfyldelsen af den særlige opgave, som er blevet overdraget disse kontorer. En medlemsstat, der forbyder enhver form for formidling og virksomhed som mellemmand mellem efterspørgsel og udbud af arbejde, der ikke udøves af sådanne kontorer, overtræder traktatens artikel 90, stk. 1, såfremt den skaber en situation, i hvilken offentlige arbejdsformidlingskontorer nødvendigvis foranlediges til at tilsidesætte bestemmelserne i traktatens artikel 86. Denne situation foreligger navnlig, når følgende betingelser er opfyldt:
> – de offentlige arbejdsformidlingskontorer er klart ikke i stand til for alle slags virksomhed at imødekomme efterspørgselen på arbejdsmarkedet
> – private selskabers arbejdsformidlingsvirksomhed gøres faktisk umulig ved oprettholdelsen af lovbestemmelser, der indeholder et forbud mod en sådan virksomhed, der er sanktioneret ved strafferetlige og adminis-

trative sanktioner
- den pågældende virksomhed vil kunne omfatte andre medlemsstaters statsborgere eller områder."

Forholdet til bestemmelsene om tjenester (EF-traktatens artikkel 59 flg)

EF-domstolen anså det etter drøftelsen av EF-traktaten artikkel 86 og 90 ikke nødvendig å uttale seg om tolkningen av EF-traktatens artikkel 59 flg om tjenester (tilsvarer EØS-avtalens artikkel 36 flg). Dommen i sak C-55/96 Job Centre Coop sier dermed intet om tolkningen av disse bestemmelsene.

En nærmere analyse av EF-domstolens dom i sak C-55/96 Job Centre Coop

Når betydningen av EF-domstolens dom i sak C-55/96 Job Centre Coop skal vurderes, er det for det første et poeng at dommen hovedsakelig omhandler tolkningen av EF-traktatens artikkel 86 og 90. EF-traktatens bestemmelser om fri bevegelighet for arbeidstakere og tjenesteytelser nevnes også, men EF-domstolen uttaler seg ikke om tolkningen av disse bestemmelsene.

For det annet peker vi på at vårt oppdrag har vært å vurdere om EF-domstolen etter undertegningen av EØS-avtalen har avsagt dommer som påvirker Norges forpliktelser etter EØS-avtalen. De delene av dommen i sak C-55/96 Job Centre Coop som er i samsvar med rettspraksis fra før undertegningen av EØS-avtalen, faller følgelig i utgangspunktet utenfor vårt oppdrag.

I sak C-41/90 Höfner og Elser (Samling 1991 side 1979) uttalte EF-domstolen seg om den tyske lovgivningen om arbeidsformidling. Dommen er avsagt før undertegningen av EØS-avtalen, og premissene i dommen svarer på en rekke punkter til det som uttales i C-55/96 Job Centre Coop. I begge dommene er det således lagt til grunn at et offentlig arbeidsformidlingskontor kan utgjøre et foretak i EF-traktaten artikkel 86's forstand. Videre er det i begge dommene lagt til grunn at unntaket i EF-traktaten artikkel 90 nr 2 ikke kommer til anvendelse når det offentlige arbeidsformidlingskontoret åpenbart ikke er i stand til å dekke etterspørselen på markedet, idet anvendelsen av konkurransereglene da ikke vil hindre arbeidsformidlingen i å utøve de særlige oppgaver som er tillagt den.

I begge dommer er det lagt til grunn at opprettholdelse av en lovbestemmelse som skaper en situasjon der et offentlig arbeidsformidlingskontor nødvendigvis må handle i strid med artikkel 86, er uforenlig med EF-traktaten. Uttalelsene om tolkningen av uttrykkene «dominerende stilling» og «vesentlig del» i artikkel 86 er også sammenfallende. Det samme gjelder bemerkningene om at artikkel 86 og 90 bare kan overtres når det offentlige arbeidsformidlings-kontors opptreden kan påvirke handelen mellom medlemsstatene. Også konklusjonene i de to dommene er svært like.

Den viktigste forskjellen mellom C-41/90 Höfner og Elser og C-55/96 Job Centre Coop er at førstnevnte dom gjelder en offentlig enerett til formidling av lederstillinger, mens sistnevnte dom gjelder arbeidsformidling generelt. Dommen i sak C-55/96 Job Centre Coop må følgelig anses å slå fast generelt at EF-landene ikke kan ha regler for offentlige arbeidsformidlingskontorer som innebærer at disse nødvendigvis vil misbruke sin dominerende stilling. I henhold til konklusjonen i dommen vil et slikt misbruk ikke kunne unngås dersom følgende vilkår er oppfylt:

1. de offentlige arbeidsformidlingskontorene er åpenbart ikke i stand til for all slags virksomhet å imøtekomme etterspørselen på arbeidsmarkedet
2. private selskapers arbeidsformidlingsvirksomhet gjøres faktisk umulig gjennom opprettholdelse av lovbestemmelser som forbyr slik virksomhet gjennom

trusler om straff og administrative sanksjoner
3. den aktuelle virksomhet vil kunne omfatte andre medlemsstaters statsborgere eller områder.

Dommen i C-55/96 Job Centre Coop synes med andre ord å innebære at et offentlig monopol på arbeidsformidling vil være i strid med EF-traktaten artikkel 86 og 90 dersom de tre nevnte vilkårene er oppfylt. Det tredje vilkåret vil i praksis alltid være oppfylt. Vi antar videre at det i praksis ikke vil være særlig vanskelig å konstatere om vilkår nr 2 er oppfylt. Rekkevidden av det første vilkåret er imidlertid usikker, idet det i dommen ikke er sagt noe mer om hva som skal til for å si at den offentlige arbeidsformidlingen åpenbart ikke er i stand til å dekke etterspørselen på markedet.

Hvis vi skal *sammenfatte* innholdet av dommen i C-55/96 Job Centre Coop, er det for det første klart at EF-traktaten artikkel 86 og 90 ikke inneholder noe generelt forbud mot et offentlig monopol for arbeidsformidling. På den annen side må dommen innebære at det ikke kan opprettholdes et absolutt forbud mot privat arbeidsformidling på områder der den offentlige arbeidsformidlingen åpenbart ikke kan dekke arbeidsmarkedets behov. Selv om arbeidsformidlingen skal ivareta en særlig offentlig oppgave, gir dette ikke grunnlag for å begrense interesserte personer og virksomheters adgang til arbeidsformidlingsytelser.

På de områder der den offentlige arbeidsformidling fungerer på en måte som tilfredsstiller markedets behov, må et monopol kunne opprettholdes. Hva som skal til for at markedets behov skal anses tilfredsstilt, er imidlertid uklart. Av Generaladvokatens forslag til avgjørelse i sak C-55/96 Job Centre Coop fremgår det at det offentlige italienske arbeidsformidlingskontoret formidlet mindre enn 5 % av alle de arbeidstakere som ble skaffet arbeid i Italia. Dette var ikke tilfredsstillende, men det er likevel uklart hvilke krav som faktisk kan stilles til en offentlig arbeidsformidling. Ved en slik vurdering kan det være aktuelt å se hen både til arbeidsformidlingens markedsandel i forhold til det totale antall ledige stillinger og til hvor stor del av de oppdragene som faktisk gis som løses tilfredsstillende.

8 KREVER EØS-AVTALEN ENDRINGER I DET NORSKE REGELVERKET OM ARBEIDSFORMIDLING OG ARBEIDSUTLEIE?

8.1 Innledning

I punkt 8 vurderes det om EØS-avtalen artikkel 54 og 59 tolket i lys av dommen i sak C-55/96 Job Centre Coop innebærer at det må gjøres endringer i norsk regelverk. I *"Rammebetingelser og tilpasninger for arbeidsformidling i andre land"* i punkt 8.2 vurderes reglene om arbeidsformidling opp mot artikkel 54 og 59. I *"Rammebetingelser og tilpasninger for leie av arbeidskraft i andre land"* i punkt 8.3 vurderes disse bestemmelsenes betydning for reglene om arbeidsutleie. I *"Reformer i andre land"* i punkt 8.4 ser vi nærmere på konsekvensene av at det foreligger motstrid mellom norsk lovgivning og forpliktelsene etter EØS-avtalen.

8.2 Forholdet mellom EØS-avtalen artikkel 54 og 59 og regelverket om arbeidsformidling

Sysselsettingsloven § 26 fastsetter i utgangspunktet et forbud mot privat arbeidsformidling. Det er imidlertid adgang til å gjøre unntak fra forbudet etter bestemmelsens annet og tredje ledd, jf også forskrift av 10. november 1993 nr 1015 om unntak fra forbudet mot privat arbeidsformidling fastsatt i medhold av femte ledd. Regelverket om arbeidsformidling er nærmere beskrevet i *"Utvalgets arbeid"* i punkt 2.2 ovenfor.

EØS-avtalen artikkel 54 forbyr et foretaks utilbørlige utnyttelse av en dominerende stilling innen EØS-området eller en vesentlig del av dette. Etter artikkel 59 gjelder denne bestemmelsen i utgangspunktet også for offentlige foretak. Det er i lys av EF-domstolens praksis (jf særlig C-41/90 Höfner og Elser og C-55/96 Job Centre Coop) klart at en offentlig arbeidsformidling kan utgjøre et foretak i artikkel 54's forstand. Videre er det klart at en dominerende stilling i Norge vil utgjøre en dominerende stilling i en vesentlig del av EØS-avtalens virkeområde. En enerett kan ikke antas å være nødvendig for at den offentlige arbeidsformidlingen skal kunne utføre sin oppgave, jf artikkel 59 nr 2. Dette innebærer at artikkel 54 er anvendelig i forhold til det norske arbeidsformidlingsmonopolet.

EØS-avtalen artikkel 54 må etter avsigelsen av dommen i sak C-55/96 Job Centre Coop tolkes slik at det foreligger misbruk av en dominerende stilling når følgende vilkår er oppfylt:

1. de offentlige arbeidsformidlingskontorene er åpenbart ikke i stand til for all slags virksomhet å imøtekomme etterspørselen på arbeidsmarkedet
2. private selskapers arbeidsformidlingsvirksomhet gjøres faktisk umulig gjennom opprettholdelse av lovbestemmelser som forbyr slik virksomhet gjennom trusler om straff og administrative sanksjoner
3. den aktuelle virksomhet vil kunne omfatte andre medlemsstaters statsborgere eller områder

Det er klart at det tredje vilkåret må anses oppfylt, idet det også kan være aktuelt å formidle statsborgere fra andre EØS-land. De to øvrige vilkårene er det imidlertid nødvendig å se noe nærmere på.

Når det gjelder det andre vilkåret kan det spørres om det forhold at det etter de norske reglene er adgang til å gjøre unntak fra forbudet mot privat arbeidsformidling, innebærer at det ikke kan anses for å være «faktisk umulig» å drive slik virksomhet. Her vil praktiseringen av dispensasjonsadgangen måtte tillegges stor vekt. Et viktig poeng i denne forbindelse er at arbeidsmarkedsetaten etter forskrift av 10. november 1993 nr 1015 om unntak fra forbudet mot privat arbeidsformidling § 2 første ledd og § 7 «kan» gi dispensasjon. Private arbeidsformidlingsfirmaer har med andre ord ikke i noe tilfelle et krav på dispensasjon. Det fremgår videre av § 2 annet ledd at det ved avgjørelsen av om dispensasjon skal gis, skal legges vekt på hvorvidt formidlingsvirksomheten kan «bidra til å bedre arbeidsmarkedets funksjonsmåte». Av forskriftens § 1 fremgår det dessuten at privat arbeidsformidling bare skal være «et supplement til den statlige arbeidsformidling».

Privat arbeidsformidling uten dispensasjon kan medføre straff etter sysselsettingsloven § 40 første ledd bokstav a. Vi antar på denne bakgrunn at det norske regelverket må sies å gjøre det «faktisk umulig» å drive slik virksomhet slik dette uttrykket er benyttet i C-55/96 Job Centre Coop.

Avgjørende for om det foreligger utilbørlig utnyttelse av en dominerende stilling i strid med EØS-avtalen artikkel 54, vil dermed være om den offentlige arbeidsformidlingen er i stand til å imøtekomme etterspørselen på arbeidsmarkedet. Vi kjenner ikke til det nærmere omfang av den offentlige arbeidsformidlingen. Det må også anses for å være uklart hva som etter artikkel 54 skal til for å konstatere at arbeidsformidlingen åpenbart ikke er i stand til å imøtekomme etterspørselen på arbeidsmarkedet eller en del av dette. Det er således vanskelig å angi hvor stor andel av det samlede antall utlyste stillinger som det offentlige må formidle for å unngå å opptre i strid med artikkel 54. Tilsvarende gjelder for en angivelse av hvor stor andel av arbeidsformidlingens oppdrag som må være vellykket.

Vår *konklusjon* blir etter dette at det innenfor sektorer der den offentlige arbeidsformidlingen dekker etterspørselen, ikke oppstår problemer i forhold til

artikkel 54. Det er imidlertid klart at den offentlige arbeidsformidlingen i Norge i hvert fall på noen områder ikke klarer å fylle markedets formidlingsbehov. Dette illustreres blant annet gjennom de dispensasjoner som er gitt fra forbudet mot privat arbeidsformidling. Det foreligger dermed etter vårt syn antakelig motstrid mellom EØS-avtalen artikkel 54 og det norske regelverket om arbeidsformidling. En forbudsbestemmelse som sysselsettingsloven § 26 vil være vanskelig å praktisere på en måte som er dynamisk nok til at forbudet i EØS-avtalen artikkel 54 ikke fra tid til annen overtres innenfor enkelte sektorer i arbeidsmarkedet. På denne bakgrunn fremstår det som hensiktsmessig å endre sysselsettingsloven og tilhørende forskrift slik at de forpliktelser som følger av EØS-avtalen artikkel 54 kommer klarere til uttrykk.

Dersom man ønsker å opprettholde et forbud mot privat arbeidsformidling som formelt utgangspunkt, må regelverket utformes slik at det umiddelbart gis tillatelser til privat formidling når det er behov for vedkommende type tjeneste i markedet. Grunnen til dette er at også et midlertidig kapasitetsproblem vil kunne være i strid med EØS-avtalen artikkel 54 idet forbudet vil kunne være overtrådt i den perioden en søknad er inne til behandling.

Etter gjeldende forskrift er adgangen til å dispensere videre der hvor privat arbeidsformidling skjer uten fortjeneste. I tillegg er det etter sysselsettingsloven § 26 fjerde ledd forbudt å kreve betaling for arbeidsformidling av arbeidssøkere. Denne typen regler må kunne opprettholdes så lenge aktørene i markedet faktisk kan organisere og finansiere formidlingen på annen måte der hvor offentlig formidlingsvirksomhet ikke dekker markedets behov for formidlingstjenester. EØS-avtalen artikkel 54 kan likevel tenkes å komme til anvendelse dersom det på et område er faktisk umulig å drive privat arbeidsformidling på «non-profit» basis.

8.3 Forholdet mellom EØS-avtalen artikkel 54 og 59 og regelverket om arbeidsutleie

Sysselsettingsloven § 27 fastsetter i utgangspunktet et forbud mot arbeidsutleie. Det er imidlertid adgang til å gjøre unntak fra forbudet etter bestemmelsens annet ledd, jf også forskrift av 11. mars 1983 nr 643 om unntak fra forbudet mot utleie av arbeidskraft. Regelverket om arbeidsformidling er nærmere beskrevet i punkt 2.3 ovenfor.

I sak C-55/96 Job Centre Coop ble det innledningsvis vurdert om et offentlig arbeidsformidlingskontor kan anses for å være et foretak i EØS-avtalen artikkel 54's forstand. Dette ble besvart bekreftende. I Norge driver imidlertid det offentlige ikke arbeidsutleie. Det foreligger dermed ikke noe offentlig foretak som har en dominerende stilling og som i henhold til artikkel 59 må respektere artikkel 54.

Vår *konklusjon* er etter dette at EØS-avtalen artikkel 54 og 59 tolket i lys av EF-domstolens dom i sak C-55/96 Job Centre Coop, ikke krever noen endringer i norske regler om arbeidsutleie.

8.4 Generelt om forholdet mellom norsk lovgivning og Norges forpliktelser etter EØS-avtalen

I *"Rammebetingelser og tilpasninger for arbeidsformidling i andre land"* i punkt 8.2 er det lagt til grunn at EØS-avtalen artikkel 54 tolket i lys av EF-domstolens dom i sak C-55/96 Job Centre Coop antakelig innebærer at det foreligger motstrid mellom denne bestemmelsen og det norske regelverket om privat arbeidsformidling. På denne bakgrunn redegjør vi i dette punktet kort for de regler og prinsipper

som gjelder ved motstrid mellom norsk lovgivning og Norges forpliktelser etter EØS-avtalen.

Det følger av lov av 27. november 1992 nr 109 om gjennomføring i norsk rett av hoveddelen i EØS-avtalen § 1 at hele EØS-avtalens hoveddel gjelder som norsk lov. Dette innebærer blant annet at EØS-avtalen artikkel 54 i utgangspunktet er likestilt med annen norsk lovgivning. I den grad det foreligger motstrid mellom EØS-avtalen og andre bestemmelser fastsetter EØS-loven § 2 første punktum følgende hovedregel: «Bestemmelser i lov som tjener til å oppfylle Norges forpliktelser etter avtalen, skal i tilfelle konflikt gå foran andre bestemmelser som regulerer samme forhold.»

EØS-avtalen artikkel 54 sammenholdt med artikkel 59 skal følgelig ved motstrid gå foran bestemmelsene om privat arbeidsformidling i sysselsettingsloven § 26 med tilhørende forskrift. I den forbindelse nevner vi at EF-traktaten artikkel 86 og 90 (som tilsvarer EØS-avtalen artikkel 54 og 59) i henhold til EF-domstolens praksis har direkte virkning. Dette innebærer at bestemmelsene kan påberopes direkte av private i saker for nasjonale domstoler.

EØS-avtalen artikkel 54 og 59 gjelder som nevnt ovenfor som norsk lov. Konsekvensen av dette må være at private allerede på det nåværende tidspunkt kan påberope seg disse bestemmelsene for norske domstoler i den grad de gir rettigheter ut over det som følger av sysselsettingsloven § 26 og forskrift av 10. november 1993 nr 1015 om unntak fra forbudet mot privat arbeidsformidling. I så fall vil private virksomheter kunne drive arbeidsformidling på områder der det offentlige tilbudet klart ikke er tilfredsstillende. Reises det tiltale etter sysselsettingsloven § 40 første ledd bokstav a mot slike virksomheter, vil de kunne hevde at straffebestemmelsen ikke kommer til anvendelse i den utstrekning det foreligger utilbørlig utnyttelse av en dominerende stilling i strid med EØS-avtalen artikkel 54.

Vi vil likevel anbefale at det foretas de lov- og forskriftsendringer som er nødvendige for at det norske regelverket om privat arbeidsformidling også formelt kan sies å oppfylle kravene i EØS-avtalen artikkel 54 sammenholdt med artikkel 59.

Vedlegg 2

Lov om tiltak til å fremme sysselsetting

Jf. lov 19 juni 1970 nr. 67 *"Omfang og utvikling av arbeidsformidling"* i kap. 4. - Jf. tidligere lover 12 juni 1896 § 1, 12 juni 1906 nr. 2, 24 juni 1938 nr. 8 §§ 11, første ledd, 23-25 og 27 og prov. anordn. 4 mai 1945.

Kapittel I Arbeidsdirektoratet og de lokale sysselsettingsorganer

§ 1. Arbeidsdirektoratet skal nøye følge utviklingen av sysselsettingstilhøva i landet, virke for jevn og tilstrekkelig sysselsetting og være departementets rådgiver i saker om sysselsetting og arbeidsløyse. Det skal:

a) innhente opplysninger om sysselsetting, arbeidsløyse og arbeidsmuligheter, søke klarlagt årsakene til vekslinger i sysselsettinga og regelmessig legge fram oversikter over sysselsetting og arbeidsløyse;
b) virke for at statsinstitusjoner, fylker og kommuner utarbeider detaljerte planer for arbeidstiltak som kan settes i verk på kort varsel i tilstrekkelig omfang i de ymse deler av landet. Arbeidsdirektoratet skal samle inn og holde oversikt over planene. Det skal søke å holde seg best mulig kjent også med private arbeidsplaner når gjennomføringa av disse vil være av betydning for sysselsettinga;
c) virke for å få satt i verk nyttige arbeidstiltak i tider med arbeidsløyse og for å få utsatt arbeidstiltak i tider med mangel på arbeidskraft, når det gjelder tiltak som uten større skade kan vente;
d) fremme tiltak for å hindre eller bøte på arbeidsløyse, herunder virke for en planmessig og rasjonell utbygging av næringslivet, og samordning av tiltak som tar sikte på dette;
e) forestå arbeidsformidling med sikte på å skaffe høvelig arbeid og høvelig arbeidshjelp for alle;
f) forestå yrkesrettleiing med sikte på å yte ungdom og andre hjelp når de skal velge yrke, utdanne seg for det og tilpasse seg i arbeidslivet, og samordne all offentlig virksomhet i samband med yrkesrettleiing.

Arbeidsdirektoratet skal videre behandle saker om stønad som i henhold til *"Omfang og utvikling av arbeidsformidling"* i kapittel 4 i lov om folketrygd kan gis av folketrygdens midler.

Departementet kan gi nærmere føresegner for direktoratets virksomhet og pålegge det å utføre andre oppgaver enn de som er nevnt i første og annet ledd.

§ 2. Arbeidsdirektoratet blir ledet av et styre som består av 7 medlemmer som med personlige varamedlemmer oppnevnes av Kongen for 4 år. Arbeidstaker og arbeidsgivere skal hver ha 2 representanter i styret, men hver gruppe har bare en stemme. Kongen oppnevner leder og nestleder blant de andre medlemmene. Lederen kan tilkalle spesialkyndige som rådgivere ved behandlingen av bestemte saker. Kongen kan ved reglement fastsette at også andre personer enn styrets ordinære medlemmer skal tiltre styret med stemmerett i saker som gjelder tilsetting, oppsigelse, ordensstraff, avskjed og suspensjon av tjenestemenn.

Den daglige ledelsen av direktoratet har arbeidsdirektøren som blir tilsatt av Kongen. Er direktøren ikke medlem av styret, deltar han likevel i styremøtene, men uten stemmerett.

Kongen fastsetter de nærmere føresegner om forholdet mellom styret og direktøren og de nærmere føresegner av administrativ art ellers for Arbeidsdirektoratet

og styret. Det kan herunder fastsettes at enkelte grupper av saker skal behandles i utvalg av styret, eventuelt med særlig oppnevnte medlemmer.

Staten bærer administrasjonsutgiftene ved Arbeidsdirektoratet. Styremedlemmer og innkalte spesialkyndige har krav på skyss- og kostvederlag etter regulativet for offentlige tjenestemenn. De har også bortsett fra direktøren krav på nærmere fastsatt møtevederlag.

§ 3. I hvert fylke skal det være et fylkesarbeidskontor som innen fylket skal ha de oppgaver som er nevnt i § 1.

Departementet kan bestemme at flere fylker skal ha felles fylkesarbeidskontor og at det ikke skal være slikt kontor i fylker som omfatter bare en kommune. Staten bærer alle administrasjonsutgifter ved fylkesarbeidskontorene.

§ 4. (Opphevet ved lov 18 des 1987 nr. 102.)

§ 5. (Opphevet ved lov 5 juni 1987 nr. 25.)

Kapittel II Offentlig arbeidsformidling og yrkesrettleiing

§ 6. Staten skal organisere offentlig arbeidsformidling og yrkesrettleiing som omfatter hele riket.

Det opprettes arbeidskontorer på de steder og med de distrikter departementet fastsetter. Departementet fastsetter hvorledes formidlingstjenesten skal være ordnet i de forskjellige kommuner i distriktet.

Departementet kan bestemme at det i et distrikt i stedet for arbeidskontor skal være en representant for arbeidsformidlingen eller at arbeidsformidlingen skal drives av vedkommende fylkesarbeidskontor. Det kan også fastsette at et arbeidskontor eller et særlig opprettet kontor skal gi formidlingstjenester for større deler av landet på nærmere fastsatte områder av arbeidsformidlingen.

Ved fylkesarbeidskontorene og ved de arbeidskontorene departementet bestemmer, skal det være avdelinger eller særlige tjenestemenn for yrkesrettleiing og for attføring av yrkesvalghemmede arbeidssøkere.

§ 7. (Opphevet ved lov 2 juni 1960 nr. 3.)

§ 8. (Opphevet ved lov 18 des 1987 nr. 102.)

§ 9. (Opphevet ved lov 2 juni 1960 nr. 3.)

§ 10. Ingen tjenestemann i arbeidsformidlingen kan være tillitsmann eller være tilsatt i noen arbeidsgiver- eller arbeidstakerorganisasjon. Han kan heller ikke være partsforhandler under arbeidstvist. Dette gjelder likevel ikke tjenestemennenes egen organisasjon og tvister om egne arbeidsvilkår.

§ 11. Arbeidsformidlingen skal være nøytral og upartisk. Den arbeider vederlagsfritt. Men den nemnda som har tilsynet kan med godkjenning av Arbeidsdirektoratet fastsette at kostnadene ved å innhente opplysninger som blir krevd, eller ved formidling som blir krevd foretatt gjennom avertering, skal bæres av den som stiller kravet. Når arbeidsformidlingen etter anmodning foretar utvalg av arbeidssøkere ved hjelp av psykotekniske eller liknende særlige metoder, kan det kreves at arbeidsgiveren betaler en avgift fastsatt av departementet. Det samme gjelder ved slike undersøkinger av arbeidstakere som er tilsatt før. Arbeidsformidlingen bør under sitt virke samrå seg med de stedlige sammenslutninger av arbeidsgivere og arbeidstakere.

§ 12. Arbeidsgiver skal straks melde ledig plass til arbeidsformidlingen i distriktet. Blir det med en gang satt en inn i plassen, faller meldeplikten bort.

Meldeplikten gjelder ikke når plassen er blitt ledig på grunn av lockout eller streik som er godkjent av hovedsammenslutning for de arbeidsgivere eller arbeidstakere konflikten gjelder, og den ikke er kjent ulovlig ved dom.

En arbeidsgiver som har vendt seg til formidlingen etter arbeidshjelp, skal straks melde til kontoret om oppdraget faller bort.

Arbeidsgiver som ønsker selv å avertere etter arbeidstaker uten å oppgi sitt navn, skal samtidig med melding etter første leddet også oppgi grunnen til at han vil avertere på denne måten.

Kongen kan fastsette regler om unntak fra bestemmelsene i første ledd for så vidt gjelder ledige plasser i staten, fylkeskommuner, kommuner og hel- og halvoffentlige institusjoner og kan fastsette regler om i hvilken utstrekning disse skal nytte arbeidsformidlingen når de skal tilsette arbeidstakere.

§ 13. Arbeidsgivere og arbeidstakere som ikke fyller rimelige krav i samband med formidlingen, kan bli nektet hjelp av arbeidsformidlingen for en kortere eller lengre tid.

For hvert slikt tilfelle skal det straks skje melding til fylkesarbeidskontoret om vedtak truffet av arbeidskontor. Fylkesarbeidskontoret kan oppheve nektinga. Den som blir nektet bistand, kan klage saka inn for fylkesarbeidskontoret. Avgjerd av fylkesarbeidskontoret kan av den som er nektet bistand, klages inn for Arbeidsdirektoratet til endelig avgjerd.

§ 14. Arbeidsgiver som vurderer å treffe vedtak om omlegging eller innskrenking av virksomheten som vil føre til at han i løpet av 30 dager må si opp minst 10 arbeidstakere, skal straks gi melding til arbeidsformidlingen. Det samme gjelder dersom arbeidstakerne vil bli permittert uten lønn, eller i mer enn 4 uker vil få sin ukentlige arbeidstid innskrenket til under 30 timer. Meldinga skal gis seinest to måneder før omleggingа eller innskrenkinga blir satt i verk med mindre den ikke kunne forutsees så tidlig. Meldinga gis til arbeidsformidlingen i det distrikt der virksomheten ligger, på skjema fastsatt av Arbeidsdirektoratet. Meldinga etter første punktum skal inneholde de samme opplysningene som arbeidsgiver plikter å gi arbeidstakernes tillitsvalgte etter arbeidsmiljøloven § 56 A nr. 3.

Skulle omleggingа eller innskrenkinga skyldes betydelige økonomiske vansker eller hvis det foreligger vesentlige forretningsmessige grunner for det, kan meldinga gis til fylkesarbeidssjefen eller hans stedfortreder med anmodning om å behandle meldinga fortrolig inntil arbeidstakerne er varslet. I så fall skal meldinga ikke uten arbeidsgiverens samtykke gjøres kjent utenfor Arbeidsdirektoratet, dets lokale organer og vedkommende departement, og eventuelle tiltak skal drøftes med arbeidsgiveren før de settes i verk.

Føresegnene i denne paragraf gjelder ikke virksomheter i jordbruk, skogbruk, fangst og fiskeri og opplegg av skip i utlandet. Heller ikke gjelder føresegnene for oppsiing i hensikt å sette i verk lockout, jfr. lov om arbeidstvister av 5 mai 1927 § 1, punkt 6, eller når driftsstansen eller driftsinnskrenkinga skyldes forhold som gir arbeidsgiveren rett til å si opp arbeidstakere med nedsatt oppsiingsfrist etter § 42 i lov om arbeidervern av 7 desember 1956. Arbeidsdirektoratet kan fastsette andre innskrenkinger i meldeplikten.

Melding etter denne paragraf fritar ikke arbeidsgiveren for å gi arbeidstakeren varsel som fastsatt i lov, arbeidsavtale eller arbeidsreglement.

Kapitel III Arbeidsmarkedstiltak

§ 15. Staten kan organisere arbeidsmarkedstiltak i det omfang som anses hensiktsmessig, og innenfor rammen av Stortingets bevilgning av midler. Departementet kan ved forskrift gi nærmere definisjon av hvilke tiltak som anses som arbeidsmarkedstiltak.

§ 16. Arbeidsmarkedstiltakene administreres av de organer som er nevnt i denne lov, i samarbeid med andre statlige organer, fylker, kommuner og private

etter nærmere bestemmelse av departementet. Departementet kan gi nærmere forskrifter om saksbehandlingen.

§ 17. Departementet gir nærmere forskrifter om vilkårene for statlige tilskott, organiseringen av tiltakene, tilskottssats m.v. Departementet kan også fastsette forskrift om tilskott i oppholdsperioder mellom dagpenger og tiltak og mellom ulike tiltak og om vilkårene og størrelsen på slikt tilskott. Departementet kan fastsette forskrifter om arbeidsgivers lønnsplikt overfor deltakerne i tiltaket, og fastsette sats for godtgjøringen til deltakerne.

Kapitel IV Privat arbeidsformidling m.v.

§ 26. Det er forbudt å drive privat arbeidsformidling, unntatt i de tilfeller som er nevnt i annet og tredje ledd. Departementet kan gi dispensasjon fra forbudet til virksomheter som i samarbeid med den offentlige arbeidsformidling, og uten fortjeneste, vil drive formidling av arbeidssøkere.

Departementet kan videre gi dispensasjon fra forbudet til virksomheter som vil drive arbeidsformidling med fortjeneste overfor en avgrenset gruppe arbeidssøkere. Virksomheter som nevnt i annet og tredje ledd kan ikke kreve betaling av arbeidssøkere.

Departementet kan gi nærmere forskrift om privat arbeidsformidling og vilkår for dispensasjon, og i særlige tilfeller gjøre unntak fra forbudet i fjerde ledd.

§ 27. Det er forbudt å drive virksomhet som går ut på å stille egne tilsatte til disposisjon for en oppdragsgiver når disse er underlagt oppdragsgiverens ledelse og oppdragsgiveren selv har tilsatte til å utføre arbeid av samme art eller driver en virksomhet hvor slikt arbeid inngår som et naturlig ledd.

Departementet eller den det gir fullmakt, kan gjøre unntak fra forbudet i foregående ledd. For unntaket kan settes slike vilkår som departementet bestemmer.

Det er også forbudt å gjøre bruk av arbeidskraft fra slik virksomhet som nevnt i første ledd, med mindre det er gjort unntak etter annet ledd.

§ 28. (Opphevet ved lov 11 juni 1993 nr. 87.)

Kapittel V Saksbehandling, administrative bestemmelser

§ 29. Forholdet til forvaltningsloven.

I de saker arbeidsmarkedsetaten behandler gjelder forvaltningsloven med de særlige bestemmelser som er gitt i dette kapittel.

§ 30. Hvor krav om stønad skal settes fram - dagpenger under arbeidsløshet og arbeidsmarkedstiltak

Krav om dagpenger etter folketrygdloven kapittel 4 og krav om stønad i forbindelse med arbeidsmarkedstiltak etter kapittel III i loven her, settes fram for arbeidskontoret på vedkommendes bosted eller oppholdssted.

§ 30A. (Opphevet ved lov 28 juni 1996 nr. 56 (i kraft 1 jan 1997 iflg. res. 28 juni 1996 nr. 616).)

§ 30B. (Opphevet ved lov 28 juni 1996 nr. 56 (i kraft 1 jan 1997 iflg. res. 28 juni 1996 nr. 616).)

§ 31. Hvor krav om stønad skal settes fram - ytelser ved yrkesrettet attføring

Krav om ytelser etter folketrygdloven kapittel 11 settes fram for trygdekontoret på vedkommendes bosted. Når trygdekontoret har gjort vedtak, overføres saken til arbeidsmarkedsetaten.

Etter at en sak er overført til arbeidsmarkedsetaten, settes alle krav om ytelser etter folketrygdloven kapittel 11 fram for arbeidskontoret på vedkommendes bosted.

En person som oppholder seg i utlandet skal sette fram krav for det organ Arbeidsdirektoratet bestemmer.

§ 32. Avgjørelsesmyndighet - anke til Trygderetten

Krav om dagpenger ved arbeidsløshet etter folketrygdloven kapittel 4, krav om ytelser under yrkesrettet attføring etter folketrygdloven kapittel 11, samt krav i forbindelse med arbeidsmarkedstiltak etter kapittel III i loven her, avgjøres av det organ Arbeidsdirektoratet bestemmer.

Departementet kan gi forskrifter om at melding om vedtak ikke behøver å gis når vedtaket gjelder stans av stønad av grunner som åpenbart er kjent for medlemmet, og det er gitt forhåndsorientering om at retten til stønad bortfaller i slike tilfelle. Et vedtak i klagesak etter folketrygdloven kapittel 4 og 11 kan ankes til Trygderetten etter bestemmelsene i lov av 16. desember 1966 nr. 9 om anke til Trygderetten. Trygderetten kan ikke prøve det faktiske grunnlaget for avgjørelsen.

Arbeidsmarkedsetatens avgjørelser i slike saker kan bringes inn for de alminnelige domstoler først etter at Trygderetten har gjort vedtak i saken eller det er på det rene at saken ikke vil bli brakt inn for Trygderetten.

§ 33. Klagefristen

Fristen for klage på vedtak etter folketrygdloven kapittel 4 og 11 er 6 uker fra det tidspunkt melding om vedtaket er kommet fram til medlemmet.

§ 34. Arbeidsløshetstrygd for fiskere og fangstmenn.

Krav om stønad i arbeidsløshetstrygden for fiskere og fangstmenn som administreres av Garantikassen for fiskere, behandles av de organer og etter de regler som departementet bestemmer.

§ 34a. (Opphevet ved lov 28 juni 1996 nr. 56 (i kraft 1 jan 1997 iflg. res. 28 juni 1996 nr. 616).)

§ 35. Tilbakekreving.

Dersom noen har mottatt stønad i strid med redelighet og god tro, kan beløpet kreves tilbakebetalt. Feil utbetalt stønad kan også kreves tilbakebetalt dersom mottakeren eller noen som har handlet på dennes vegne, uaktsomt har gitt feilaktige, mangelfulle eller misvisende opplysninger. Det samme gjelder dersom utbetalingen skyldes en feil fra arbeidsmarkedsetaten eller annet organ som foretar utbetaling på arbeidsmarkedsetatens vegne, og mottakeren burde ha forstått dette. Beløpet kan trekkes i framtidige ytelser eller inndrives etter bestemmelsene i lov 21. november 1952 nr. 2 om betaling og innkreving av skatt. I de tilfelle som er nevnt i første punktum, kan det beregnes renter med 0,5 prosent pr. måned fra utbetaling fant sted.

Også i andre tilfelle enn nevnt i første ledd kan feil utbetalt stønad kreves tilbakebetalt når dette ikke ville virke urimelig. Tilbakebetalingskrav i medhold av dette ledd er begrenset til en eventuell berikelse.

Har feilutbetalingen medført høyere utlignet skatt eller trygdeavgift enn om feilutbetalingen ikke var skjedd, kan det gjøres fradrag i tilbakebetalingsbeløpet med et beløp som svarer til den merskatt som skyldes at den feilaktig utbetalte trygdeytelse var tatt med til beskatning.

Arbeidsdirektoratet kan bestemme at innkreving skal skje gjennom Statens innkrevningssentral.

§ 36. Utestengning.

Dersom et medlem har gitt uriktige opplysninger om forhold som har noe å si for retten til dagpenger under arbeidsløshet eller for retten til tilskudd under opplæring, og vedkommende var klar over eller burde vært klar over dette, kan de organer som har avgjørelsesmyndigheten, jf. § 32, gjøre vedtak om å utestenge vedkommende fra retten til stønad, helt eller delvis, for et tidsrom av inntil to år. Det samme gjelder dersom vedkommende har unnlatt å gi opplysninger av betydning for retten til stønad.

Kapittel VI Bruk av fondsmidler til særlige tiltak

Kapittel VII Ymse føresegner

§ 37. Enhver er pliktig til uten hinder av eventuell taushetsplikt å gi de opplysninger som Arbeidsdirektoratet og andre organer som har hjemmel i loven her, finner nødvendig for å utføre sine gjøremål etter loven. Dette gjelder også når de samme organer behandler saker om stønad etter folketrygdloven kapittel 4 og 11, samt etter kapittel III i loven her.

Arbeidsdirektoratet har i saker om stønad etter folketrygdloven kapittel 4 og 11, samt i saker etter kapittel III i loven her, rett til å innhente de nødvendige opplysninger ved bevisopptak etter reglene i lov om rettergangsmåten for tvistemål eller ved politiet.

§ 38. Lovheimlet taushetsplikt er ikke til hinder for at opplysning om utbetalte stønader kan gis til skattemyndighetene i kontrolløyemed.

Lovheimlet taushetsplikt er heller ikke til hinder for nødvendig utveksling av opplysninger i stønadssaker mellom arbeidsmarkedsetatens organer og de organer som er fastsatt med heimel i denne lovs § 34.

§ 39. De som arbeider innenfor rammen av denne lov skal bistå sosialtjenesten i klientsaker. De skal i sitt arbeid være oppmerksomme på forhold som bør føre til tiltak fra sosialtjenestens side, og de skal av eget tiltak gi sosialtjenesten opplysninger om slike forhold. Av eget tiltak kan opplysninger som nevnt bare gis etter samtykke fra klienten eller så langt opplysningene ellers kan gis uten hinder av taushetsplikt. Uten hinder av taushetsplikt kan opplysninger gis om stønadssaker og arbeidsforhold.

§ 40. Dersom forholdet ikke rammes av strengere straffebud, straffes med bøter eller med fengsel inntil 3 måneder eller begge deler

den som overtrer de bestemmelser som er fastsatt i eller med heimel i §§ 26 og 27,

den som uten å oppgi navn og uten å ha gitt melding i rett tid etter § 12 averterer etter arbeidstaker, eller som unnlater å gi pliktig melding etter § 14,

den som ikke i rett tid gir slike meldinger og opplysninger som blir krevd med heimel i denne lov, eller som til bruk for Arbeidsdirektoratet eller andre organer som har heimel i loven, gir uriktige eller ufullstendige opplysninger.

Påtale finner bare sted etter krav fra Arbeidsdirektoratet eller den det bemyndiger. Overtredelse som nevnt i første ledd anses som forseelse.

§ 41. Kongen kan pålegge institusjoner, nemnder og styrer som er opprettet i henhold til denne lov, andre gjøremål enn de som er fastsatt i loven, og i tilfelle fastsette de særlige føresegner som er nødvendige.

§ 42. Vedkommende departement gir de nærmere føresegner av administrativ art som trengs til gjennomføring av loven.

Vedlegg 3

Forskrift om unntak fra forbudet mot privat arbeidsformidling

Fastsatt av Kommunal- og arbeidsdepartementet 10. november 1993 med hjemmel i lov av 27. juni 1947 nr. 9 om tiltak til å fremme sysselsetting § 26 femte ledd. Endret 23 jan 1998 nr. 76.

Kapittel I Formål

§ 1. Formålet med privat arbeidsformidling er å bidra til å bedre arbeidsmarkedets funksjonsmåte, ved at det som et supplement til den statlige arbeidsformidling kan gis dispensasjon til virksomheter som ønsker å drive privat formidling. Privat arbeidsformidling er formidling som utføres av andre instanser enn den statlige arbeidsformidling.

Kapittel II Formidlingssamarbeid uten fortjeneste

§ 2. Arbeidsmarkedsetaten kan gi dispensasjon fra forbudet mot privat arbeidsformidling i sysselsettingslovens § 26 første ledd til virksomheter som i samarbeid med den offentlige arbeidsformidling, og uten fortjeneste, vil drive formidling av arbeidssøkere.

Ved vurdering av søknaden skal arbeidsmarkedsetaten legge vekt på om virksomheten kan bidra til å bedre arbeidsmarkedets funksjonsmåte.

Virksomheten kan ikke ta betalt av arbeidsgiver utover det som er nødvendig for å dekke reelle utgifter i forbindelse med formidlingsvirksomheten.

§ 3. Dispensasjon gis ved en samarbeidsavtale som inngås med arbeidsmarkedsetaten.

Søknad om dispensasjon rettes til og avgjøres av:

a) arbeidskontoret når virksomheten ønsker å formidle arbeidskraft i samme geografiske distrikt som arbeidskontoret,
b) fylkesarbeidskontoret når virksomheten ønsker å formidle arbeidskraft i samme fylke som fylkesarbeidskontoret,
c) Arbeidsdirektoratet når virksomheten ønsker å formidle arbeidskraft i flere fylker, over hele landet, eller til/fra utlandet.

§ 4. Søknad om dispensasjon skal blant annet inneholde opplysninger om:

– hvem som skal drive virksomheten,
– hvilke arbeidstakere virksomheten tar sikte på å formidle, forventet omfang av virksomheten,
– hvordan utgiftene til driften skal dekkes.

§ 5. Det skal fastsettes bestemmelse om rapportering til arbeidsmarkedsetaten i samarbeidsavtalen. Rapporten bør gi opplysninger om omfanget av formidlingen, hvilke tjenester som er ytet, og hvordan kostnadene er dekket. Opplysningene gis til avtalt tidspunkt, og på den måten partene finner hensiktsmessig.

§ 6. Partene kan si opp avtalen ved brudd på vilkår fastsatt i avtalen, eller dersom forholdene forøvrig er blitt vesentlig endret.

Kapittel III Formidling med fortjeneste overfor en avgrenset gruppe arbeidstakere

§ 7. Det kan gis dispensasjon fra forbudet mot privat formidling i sysselsettingslovens § 26 første ledd til virksomheter som vil formidle:

a) arbeidstakere over 60 år,
b) au-pair og praktikanter (trainee),
c) arbeidstakere til arbeid som har et sosialt formål,
d) musikere,
e) kunstnere og artister,
f) arbeidstakere til utlandet,
g) leger fra utlandet.

Departementet vurderer leger fra utlandet til å være leger som er bostedsregistrert i utlandet ved formidlingen.

§ 8. Søknad om dispensasjon rettes til og avgjøres av:

a) fylkesarbeidskontoret i det fylket virksomheten etableres,
b) Fylkesarbeidskontoret i Oslo/Akershus hvis virksomheten etableres utenlands.

§ 9. Dispensasjon kan bare gis til virksomheter som er registrert i foretaksregisteret, og som har fast forretningssted innenfor EØS-området.

§ 10. Dispensasjonen skal angi hvilke grupper virksomheten har tillatelse til å formidle.

Dispensasjon kan gis for ett år om gangen.

Det skal føres oversikt over gitte dispensasjoner. Kopi av vedtaket sendes Arbeidsdirektoratet.

§ 11. Søknad om fornyelse av dispensasjoner må fremmes for fylkesarbeidskontoret senest to måneder før dispensasjonen utløper. Søknaden skal inneholde:

– opplysninger om antall ansatte,
– antall utførte formidlingsoppdrag,
– størrelsen på formidlingsgebyrene,
– hvilken kategori arbeidstakere som er formidlet, og
– hvilke arbeidsgivere det er formidlet arbeidskraft til.

§ 12. Ved brudd på denne forskriften eller på norsk lovgivning forøvrig, kan gitte dispensasjoner tilbakekalles. Ved mindre overtredelser skal virksomheten først gis en skriftlig advarsel og en frist til å rette forholdet før vedtak om tilbakekalling eventuelt fattes.

Bestemmelser som gjelder formidling av arbeidstakere i gruppene d og e jfr. § 7.

§ 13. Formidling av selvstendig næringsdrivende musikere, kunstnere og artister anses som formidling etter denne forskrift.

§ 14. Agent e.l. som er engasjert av musiker, orkester, kunstner eller artist, omfattes ikke av denne forskrift dersom vedkommende er engasjert av opptil to musikere m.v. i mer enn 3 måneder.

§ 15. Ved formidling plikter formidleren å sørge for at det opprettes en skriftlig avtale mellom oppdragsgiver og den formidlede. Avtalen skal inneholde betingelser om lønn, kost, losji og reisegodtgjørelse. Ved avtaler med orkestre og musikergrupper skal hvert enkelt medlems lønn spesifiseres.

Den som formidles er ikke bundet til formidleren ut over det enkelte formidlingsoppdrag.

§ 16. Formidlingsgebyret må ikke overstige 20 % av avtalt lønn. Dersom den formidlede driver som selvstendig næringsdrivende, og har lagt frem dokumentas-

jon for dette, skal det angis i formidlingsavtalen. Bestemmelser om formidling av arbeidstakere som nevnt i gruppe f, jf. § 7

§ 17. Det kan gis dispensasjon til å formidle alle typer arbeidskraft til utlandet, unntatt underordnet sjøfolk, jf. ILO-konvensjon nr. 9.

Kapittel IV Forbud mot å ta betalt av arbeidssøker

§ 18. Det er forbudt å ta betalt av arbeidssøker for formidlingstjenestene, eller på annen måte belaste arbeidssøker med formidlingsgebyr o.l. jf. sysselsettingsloven § 26 fjerde ledd.

Det gjøres unntak fra dette for virksomheter som formidler au-pair.

Kapittel V Ikrafttredelse og opphevelse av tidligere forskrifter

§ 19. Denne forskrift trer i kraft 1. desember 1993. Den del av bestemmelsen i § 9, som krever at virksomheten skal ha fast forretningssted innenfor EØS-området, trer likevel ikke i kraft før fra samme tidspunkt som EØS-avtalen trer i kraft for Norge.

§ 20. Forskrift av 10. juli 1990 nr. 604 om dispensasjon fra forbudet mot privat arbeidsformidling, og forskrift av 22. desember 1988 nr. 1151 om formidling av musikere og sangere oppheves.

Vedlegg 4

Forskrift om unntak fra forbudet mot utleie av arbeidskraft

Fastsatt av Kommunal- og arbeidsdepartementet 11. mars 1983, med hjemmel i lov av 27. juni 1947 nr. 9 om tiltak til å fremme sysselsetting § 27, annet ledd. Endret 24 april 1986 nr. 669, 6 feb 1987 nr. 73, 19 mars 1987 nr. 178, 18 april 1988 nr. 335, 5 jan 1989 nr. 6, 4 mars 1992 nr. 159, 4 jan 1993 nr. 2, 19 mai 1995 nr. 485, 8 okt 1996 nr. 966.

Kapittel I Generelle unntak

§ 1. Forbudet i lovens § 27, første ledd, mot utleie av arbeidstakere skal ikke gjøres gjeldende for følgende virksomheter:

a) Firma som driver reisereparasjonsvirksomhet eller vedlikeholdsarbeid om bord på skip i utenriks fart. Unntaket gjelder ikke virksomhet som firmaet eventuelt driver i land.
b) Losse- og lastekontorer eller tilsvarende organer som er opprettet i samarbeid mellom partene i transportsektoren for utleie av arbeidskraft til lossing og lasting av skip.
c) Deltakere på arbeidsmarkedstiltak som drives i samarbeid med den offentlige arbeidsformidling. Arbeidsdirektoratet fastsetter hvilke tiltak unntaket omfatter.
d) Avløserlag i landbruket som stiller avløsere til disposisjon for bønder i forbindelse med sykdom og avvikling av ferie m.v. Det forutsettes at en kommune, flere kommuner i fellesskap, staten, en landsomfattende landbruksorganisasjon eller et andelslag bestående av bønder som benytter seg av ordningen med avløsere, er ansvarlig for organiseringen og driften av avløserlaget.
e) utleievirksomhet som skjer i forbindelse med gjennomføringen av lærekontrakter inngått etter reglene i lov om fagopplæring.

Forbudet skal heller ikke gjøres gjeldende for firma innenfor land som er med i det europeiske økonomiske samarbeidsområde, og som stiller arbeidstakere til disposisjon for oppdragsgivere til kontor-, regnskap-, sekretær-, butikk-, demonstrasjons- og kantinearbeid, teknisk tegning eller til lagerarbeid i tilknytning til varehandelen. Firma som driver eller vil sette igang slik virksomhet, må imidlertid enten være registrert som aksjeselskap eller stille garanti fra bank eller forsikringsselskap på minimum kr 50.000. Videre må de oppfylle bestemmelsene i disse forskrifters § 8, tredje og fjerde ledd, kap III og § 15 femte ledd.

Kapittel II Dispensasjonsadgang og vilkår for å oppnå dispensasjon

§ 2. For virksomhet som omfattes av forbudet i lovens § 27, første ledd, og ikke går inn under de unntak som er nevnt i forskriftenes § 1, kan Arbeidsutleieutvalget, jf. § 16, etter søknad gi dispensasjon med hjemmel i lovens § 27, annet ledd, og etter retningslinjer i disse forskrifter.

Søknad om dispensasjon etter første ledd framsettes skriftlig for Arbeidsdirektoratet.

Dersom et firma leilighetsvis, ved siden av egen næringsvirksomhet, vil stille egne tilsatte til disposisjon for en oppdragsgiver, kan samtykke til slik virksomhet gis av fylkesarbeidskontoret etter Arbeidsdirektoratets nærmere bestemmelse.

§ 3. Ved vurdering av søknader som nevnt i § 2 skal det legges særlig vekt på behovet for den virksomhet det søkes tillatelse til å drive, herunder i hvilken grad den offentlige arbeidsformidling er i stand til å dekke behovet og om virksomheten vil ha betydning for sysselsettingen i vedkommende distrikt.

Det skal også legges vekt på om utleiefirmaet driver eller har drevet bransjemessig vanlig opplæringsvirksomhet som kvalifiserer arbeidskraft til det eller de oppdrag det vil leie ut til.

Videre må utleiefirmaet tilfredsstille følgende krav:

– være registrert i norsk firmaregister når dette er pliktig eller loven gir adgang til det,
– ha ordnede avtaleforhold om lønns- og arbeidsvilkår,
– ha tilstrekkelig utbygd organisasjon og administrasjon.

Ved behandling av søknader fra firma som vil leie ut arbeidstakere til oppdrag innen industrisektoren, herunder også bergverks- og bygg- og anleggsssektoren, skal det legges vekt på om firmaet har en egenproduksjon ved etablerte anlegg, enten her i landet eller i utlandet, som står i rimelig forhold til utleievirksomheten. Egenproduksjon omfatter også vedlikeholdsarbeid, reparasjoner, byggevirsomhet o.l. ved eller utenfor eget anlegg når dette foregår som selvstendig oppdrag. Før dispensasjon for utleie til enkeltoppdrag i industrisektoren kan tilstås etter forskriftenes § 2, skal det dokumenteres skriftlig at innleiebedriften har drøftet saken med tillitsvalgte for sine ansatte innen de berørte arbeidsområder. Slik drøfting skal også finne sted før en bedrift leier inn arbeidskraft til oppdrag i industrisektoren fra en utleier som har generell dispensasjon etter § 2 første ledd.

§ 4. Dispensasjonen skal lyde på bestemt person, selskap eller liknende og anses bortfalt når den fysiske eller juridiske person som har fått dispensasjon, ikke lenger selv driver virksomheten. Ved konkurs, akkordforhandlinger eller dødsfall går dispensasjonen over på boet når dette etter gjeldende regler kan fortsette driften.

§ 5. Dispensasjon etter § 2, første ledd, i disse forskrifter kan gis for et tidsrom av inntil fem år.

Søknad om fornyet dispensasjon må fremmes senest tre måneder før dispensasjonen utløper. Er det etter § 2, første ledd, gitt dispensasjon for kortere tid enn to år, fastsetter Arbeidsdirektoratet i det enkelte tilfelle når søknad om fornyet dispensasjon senest må fremmes. Oversittes søknadsfristen, kan oppreisning gis av Arbeidsutleieutvalget dersom særlige forhold taler for oppreisning. Dispensasjon for utleie til enkeltoppdrag etter § 2 første ledd, kan om nødvendig forlenges av fylkesarbeidskontoret.

Arbeidsdirektoratet fører oversikt over gitte dispensasjoner. For dispensasjoner gitt etter § 2, tredje ledd, føres oversikten av Fylkesarbeidskontoret.

Dispensasjoner etter § 2, første og tredje ledd, kan tilbakekalles med øyeblikkelig virkning ved brudd på disse forskrifter eller vilkår fastsatt i dispensasjonen eller ved brudd på norsk lovgivning for øvrig. Ved mindre graverende overtredelser skal firmaet først gis en skriftlig advarsel og en frist til å rette forholdet før vedtak om tilbakekalling eventuelt fattes.

§ 6. Ved dispensasjon skal det fastsettes innen hvilke yrkesgrupper utleiefirmaet skal kunne leie ut arbeidstakere og dessuten fastsettes et nærmere geografisk område som de tilviste arbeidsplasser må ligge innenfor. Oppdragsgiver som ordinært har tilsatte innen området, skal likevel uten særskilt tillatelse unntaksvis kunne nytte utleiefirmaets arbeidstakere utenfor dette området.

Ved tilståelse av dispensasjon skal det dessuten fastsettes et høyeste antall arbeidstakere firmaet til enhver tid kan ha utleid. Fylkesarbeidskontoret kan samtykke i at det for et tidsrom av inntil seks måneder kan leies ut et høyere antall arbeidstakere enn det som er fastsatt ved dispensasjon. Søknad om slikt samtykke framsettes skriftlig for fylkesarbeidskontoret.

§ 7. Gitt dispensasjon gir ikke rett til å opprette filialer.

§ 8. Det enkelte oppdrag som arbeidstakerne kan leies ut til, kan ha en uavbrutt varighet av høyest 6 måneder.

I særlige tilfelle kan fylkesarbeidskontoret gi tillatelse til utleie i ytterligere 3 måneder. For oppdrag innen industrisektoren gjelder ikke begrensningen i første ledd.

For arbeidstakere som leies ut til oppdrag som faller inn under § 1, annet ledd, kan det enkelte oppdrag ha en varighet av inntil 12 måneder.

Oppdrag som nevnt i foregående ledd kan fortsette i ytterligere inntil 12 måneder, dersom skriftlig melding om dette sendes fylkesarbeidskontoret før utløpet av tidsbegrensningen.

§ 9. Arbeidsutleieutvalget kan gi dispensasjon til arbeidsgiverforeninger for en gruppe av bedrifter som ønsker å etablere en pool-ordning for utleie av arbeidskraft. Formålet med etablering av pool-ordninger er særlig å redusere omfanget av oppsigelser og permitteringer ved mangel på oppdrag, og gjøre det mindre formålstjenlig å benytte overtid for å løse kapasitetsproblem. Det er opp til partene å etablere nærmere samarbeidsformer om utvikling og bruk av slike pool-ordninger.

Følgende bestemmelse skal gjelde:

a) Bedriftene som deltar i en pool-ordning, må tilhøre samme bransje.
b) Bedriftene kan bare leie ut arbeidstakere til bedrifter som deltar i den samme pool-ordningen.
c) En pool-ordning skal begrenses til et nærmere bestemt geografisk område. Utleie av arbeidskraft kan bare finne sted innenfor den enkelte pool-ordnings geografiske område.
d) Dispensasjon kan søkes av arbeidsgiverforeningene for en gruppe av bedrifter innen avgrensede geografiske områder.
e) Arbeidstakere kan utleies fra en filial, dersom filialen ligger innenfor det geografiske området dispensasjonen omfatter.
f) Bedriftene som deltar i pool-ordninger, må drive egenproduksjon. Bedrifter med inntil 50 ansatte kan leie ut inntil 20 % av sine ansatte. Bedrifter med over 50 ansatte kan leie ut inntil 50 % av sine ansatte. Arbeidsutleieutvalget kan ettervurdering av strukturen i den enkelte bransje gi bedrifter anledning til å overstige disse prosentsatsene.
g) De bedrifter som deltar i pool-ordninger, har arbeidsgiveransvaret for utleide og innleide arbeidstakere i henhold til de regler som ellers gjelder.
h) Før det etableres et utleieforhold, skal saken drøftes med tillitsvalgte i både innleie- og utleiebedrift.

Det vises for øvrig til §§ 2 - 8 når det gjelder håndteringen av dispensasjonssøknader og vilkår for å oppnå dispensasjon.

Kapittel III Forholdet mellom utleiefirmaet og arbeidstakerne

§ 10. (Opphevet ved forskrift 19 mai 1995 nr. 485.)

§ 11. For arbeidstakere som blir tilsatt i utleiefirmaet for det enkelte oppdrag, har utleiefirmaet ikke adgang til å begrense arbeidstakerenes rett til fritt å kunne ta fast eller midlertidig arbeid hos utleiefirmaets oppdragsgivere så snart det tidsbeg-

rensende oppdrag er avsluttet, jfr. § 8. Arbeidstakerne må heller ikke bindes til å stå til disposisjon i noe bestemt tidsrom ut over det tildelte oppdrag.

§ 12. En arbeidstaker som har sluttet hos en arbeidsgiver og deretter har tatt arbeid gjennom et utleiefirma, kan ikke leies ut til den tidligere arbeidsgiver før det er gått seks måneder etter at arbeidstakeren sluttet hos denne.

Bestemmelsen i første ledd gjelder ikke dersom arbeidstakeren åpenbart har sluttet hos den tidligere arbeidsgiver av andre grunner enn for å ta arbeid gjennom et utleiefirma.

§ 13. Diettgodtgjøring kan bare utbetales når arbeidstakeren må bo borte fra hjemmet.

§ 14. Av kontrakten må det klart gå fram at utleiefirmaet garanterer arbeidstakeren lønn og andre ytelser som han har rett til, og påtar seg ansvaret for arbeidstakeren som arbeidsgiver uansett de forpliktelser som påhviler oppdragsgiver og uten omsyn til oppdragsgivers solvens eller andre forhold mellom utleiefimaet og oppdragsgiver som ikke vedkommer arbeidstaker.

Kapittel IV Diverse bestemmelser

§ 15. Utleiefirma som har fått dispensasjon etter disse forskrifter plikter å sende melding til Arbeidsdirektoratet over antall mottatte oppdrag, antall utleide personer fordelt etter kjønn og alder, samlet utbetalt i lønn i kvartalet, oppdragenes varighet og hva slags arbeid som er utført. Oppgavene kan gis i statistisk form. Foruten opplysninger som nevnt i første ledd skal oppgis hvilke oppdragsgivere det er leiet ut arbeidskraft til.

Oppgaven sendes samlet for hvert kvartal, innen den 20. i den påfølgende måned. Arbeidsdirektoratet kan i det enkelte tilfelle fastsette at utleiefirmaet skal gi andre opplysninger som er nødvendig for kontrollen med virksomheten. Oppgaveplikt etter denne paragraf gjelder ikke for firmaer som har fått dispensasjon etter disse forskrifters § 2 tredje ledd.

Firma som driver eller vil sette i gang virksomhet som nevnt i disse forskrifter, § 1 annet ledd, skal sende følgende meldinger til Arbeidsdirektoratet:

a) før ny virksomhet igangsettes skal det sendes melding om firmaets kontoradresse, og om hvor omfattende virksomheten antas å bli. Det samme gjelder i forbindelse med oppretting av filialer.
b) for hvert halvår skal det sendes melding om antall mottatte oppdrag, antall sysselsatte personer fordelt etter kjønn, samt innen hvilket geografisk område utleie i det vesentligste har funnet sted. Oppgavene kan gis i statistisk form. Oppgavene skal sendes innen den 20. i den første påfølgende måned etter halvårets avslutning.

§ 16. Søknader om dispensasjon etter § 2 første ledd, avgjøres av et eget utvalg under Arbeidsdirektoratets styre, Arbeidsutleieutvalget. Arbeidsutleieutvalget består av tre medlemmer med personlig vararepresentanter. Ett av medlemmene skal være målsmann for arbeidstakerne og ett målsmann for arbeidsgiverne. Det tredje medlem som er utvalgets leder skal ha innsikt i arbeidsmarkedsspørsmål.

§ 17. Før det blir tatt stilling til en dispensasjonssøknad etter § 2, første ledd og § 9, skal det innhentes uttalelse fra partene i arbeidslivet.

Dersom det konstateres uenighet mellom medlemmene i Arbeidsutleieutvalget om avgjørelsen i en sak, kan et medlem som anser saken å være av prinsipiell betydning, kreve den forelagt Kommunal- og arbeidsdepartementet til avgjørelse. Slikt krav må fremsettes i det møte i utvalget hvor saken er tatt opp til behandling.

For vedtak truffet av Arbeidsutleieutvalget er Kommunal- og arbeidsdepartementet klageorgan. For vedtak truffet av Kommunal- og arbeidsdepartementet i henhold til bestemmelsen i annet ledd, er Kongen klageorgan.

Klage over enkeltvedtak som gjelder fortsatt drift av virksomhet som var i lovlig drift på det tidspunkt det påklagede vedtak ble truffet, har oppsettende virkning, slik at virksomheten tidligst kan kreves stanset eller innskrenket en måned etter at avgjørelsen i klagesaken er meddelt vedkommende. § 18. Arbeidsdirektoratet kan gi utfyllende bestemmelser til disse forskrifter.

§ 19. Disse forskrifter trer i kraft 1. april 1983. Fra samme tidspunkt oppheves «Forskrifter om unntak fra forbudet mot utleie av arbeidskraft, jf. lov om tiltak til å fremme sysselsetting av 27. juni 1947, § 27, første og annet ledd», gitt av Kommunal- og arbeidsdepartementet 20. april 1972.

For firmaer med dispensasjon gitt før ikrafttredelsestidspunktet, gjelder fortsatt de tidligere forskriftene dispensasjonstiden ut. Bestemmelser i de nye forskriftene som er gunstigere for utleiefirmaet enn de tidligere, får likevel virkning fra ikrafttredelsestidspunktet.

Vedlegg 5

Convention No 96 concerning Fee-Charging Employment Agencies

The General Conference of the International Labour Organisation, Having been convened at Geneva by the Governing Body of the International Labour Office, and having met in its Thirty-second Session on 8 June 1949, and Having decided upon the adoption of certain proposals with regard to the revision of the Fee-Charging Employment Agencies Convention, 1933, adopted by the Conference at its Seventeenth Session, which is included in the tenth item on the agenda of the session, and

Having resolved that these proposals shall take the form of an international Convention, complementary to the Employment Service Convention, 1948, which provides that each Member for which the Convention is in force shall maintain or ensure the maintenance of a free public employment service, and Considering that such a service should be available to all categories of workers, adopts the first day of July of the year one thousand nine hundred and forty-nine, the following Convention, which may be cited as the Fee-Charging Employment Agencies Convention (Revised), 1949:

Part I. General Provisions

Article 1

1. For the purpose of this Convention the expression fee-charging employment agency means
   a) employment agencies conducted with a view to profit, that is to say, any person, company, institution, agency or other organisation which acts as an intermediary for the purpose of procuring employment for a worker or supplying a worker for an employer with a view to deriving either directly or indirectly any pecuniary or other material advantage from either employer or worker; the expression does not include newspapers or other publications unless they are published wholly or mainly for the purpose of acting as intermediaries between employers and workers;
   b) employment agencies not conducted with a view to profit, that is to say, the placing services of any company, institution, agency or other organisation which, though not conducted with a view to deriving any pecuniary or other material advantage, levies from either employer or worker for the above services an entrance fee, a periodical contribution or any other charge.

2. This Convention does not apply to the placing of seamen.

Article 2

1. Each Member ratifying this Convention shall indicate in its instrument of ratification whether it accepts the provisions of Part II of the Convention, providing for the progressive abolition of fee-charging employment agencies conducted with a view to profit and the regulation of other agencies, or the provisions of Part III, providing for the regulation of fee-charging employment agencies including agencies conducted with a view to profit.
2. Any Member accepting the provisions of Part III of the Convention may subse-

quently notify the Director-General that it accepts the provisions of Part II; as from the date of the registration of such notification by the Director-General, the provisions of Part III of the Convention shall cease to be applicable to the Member in question and the provisions of Part II shall apply to it.

Part II. Progressive Abolition of Fee-Charging Employment Agencies Conducted with a View to Profit and Regulation of Other Agencies

Article 3

1. Fee-charging employment agencies conducted with a view to profit as defined in paragraph 1 (a) of Article 1 shall be abolished within a limited period of time determined by the competent authority.
2. Such agencies shall not be abolished until a public employment service is established.
3. The competent authority may prescribe different periods for the abolition of agencies catering for different classes of persons.

Article 4

1. During the period preceding abolition, fee-charging employment agencies conducted with a view toprofit
   a) shall be subject to the supervision of the competent authority; and
   b) shall only charge fees and expenses on a scale submitted to and approved by the competent authority or fixed by the said authority.
2. Such supervision shall be directed more particularly towards the elimination of all abuses connected with the operations of fee-charging employment agencies conducted with a view to profit.
3. For this purpose, the competent authority shall consult, by appropriate methods, the employers' and workers' organisations concerned.

Article 5

1. Exceptions to the provisions of paragraph 1 of Article 3 of this Convention shall be allowed by the competent authority in exceptional cases in respect of categories of persons, exactly defined by national laws or regulations, for whom appropriate placing arrangements cannot conveniently be made within the framework of the public employment service, but only after consultation, by appropriate methods, with the organisations of employers and workers concerned.
2. Every fee-charging employment agency for which an exception is allowed under this Article
   a) shall be subject to the supervision of the competent authority;
   b) shall be required to be in possession of a yearly licence renewable at the discretion of the competent authority;
   c) shall only charge fees and expenses on a scale submitted to and approved by the competent authority or fixed by the said authority;
   d) shall only place or recruit workers abroad if permitted to do so by the competent authority and under conditions determined by the laws or regulations in force.

Article 6

Fee-charging employment agencies not conducted with a view to profit as defined in paragraph 1 (b) of Article 1

a) shall be required to have an authorisation from the competent authority and shall be subject to the supervision of the said authority;
b) shall not make any charge in excess of the scale of charges submitted to and approved by the competent authority or fixed by the said authority, with strict regard to the expenses incurred; and
c) shall only place or recruit workers abroad if permitted so to do by the competent authority and under conditions determined by the laws or regulations in force.

Article 7

The competent authority shall take the necessary steps to satisfy itself that non-fee-charging employment agencies carry on their operations gratuitously.

Article 8

Appropriate penalties, including the withdrawal when necessary of the licences and authorisations provided for by this Convention, shall be prescribed for any violation of the provisions of this Part of the Convention or of any laws or regulations giving effect to them.

Article 9

There shall be included in the annual reports to be submitted under article 22 of the Constitution of the International Labour Organisation all necessary information concerning the exceptions allowed under Article 5, including more particularly information concerning the number of agencies for which such exceptions are allowed and the scope of their activities, the reasons for the exceptions, and the arrangements for supervision by the competent authority of the activities of the agencies concerned.

Part III. Regulation of Fee-Charging Employment Agencies

Article 10

Fee-charging employment agencies conducted with a view to profit as defined in paragraph 1 (a) of Article 1

a) shall be subject to the supervision of the competent authority;
b) shall be required to be in possession of a yearly licence renewable at the discretion of the competent authority;
c) shall only charge fees and expenses on a scale submitted to and approved by the competent authority or fixed by the said authority;
d) shall only place or recruit workers abroad if permitted so to do by the competent authority and under conditions determined by the laws or regulations in force.

Article 11

Fee-charging employment agencies not conducted with a view to profit as defined in paragraph 1 (b) of Article 1

a) shall be required to have an authorisation from the competent authority and

shall be subject to the supervision of the said authority;

b) shall not make any charge in excess of the scale of charges submitted to and approved by the competent authority or fixed by the said authority with strict regard to the expenses incurred; and

c) shall only place or recruit workers abroad if permitted so to do by the competent authority and under conditions determined by the laws or regulations in force.

Article 12

The competent authority shall take the necessary steps to satisfy itself that non-fee-charging employment agencies carry on their operations gratuitously.

Article 13

Appropriate penalties, including the withdrawal when necessary of the licences and authorisations provided for by this Convention, shall be prescribed for any violation of the provisions of this Part of the Convention or of any laws or regulations giving effect to them.

Article 14

There shall be included in the annual reports to be submitted under article 22 of the Constitution of the International Labour Organisation all necessary information concerning the arrangements for supervision by the competent authority of the activities of fee-charging employment agencies including more particularly agencies conducted with a view to profit.

Part IV. Miscellaneous Provisions

Article 15

1. In the case of a Member the territory of which includes large areas where, by reason of the sparseness of the population or the stage of development of the area, the competent authority considers it impracticable to enforce the provisions of this Convention, the authority may exempt such areas from the application of this Convention either generally or with such exceptions in respect of particular undertakings or occupations as it thinks fit.
2. Each Member shall indicate in its first annual report upon the application of this Convention submitted under article 22 of the Constitution of the International Labour Organisation any areas in respect of which it proposes to have recourse to the provisions of the present Article and shall give the reasons for which it proposes to have recourse thereto; no Member shall, after the date of its first annual report, have recourse to the provisions of the present Article except in respect of areas so indicated.
3. Each Member having recourse to the provisions of the present Article shall indicate in subsequent annual reports any areas in respect of which it renounces the right to have recourse to the provisions of the present Article.

Part V. Final Provisions

Article 16

The formal ratifications of this Convention shall be communicated to the Director-General of the International Labour Office for registration.

Article 17

1. This Convention shall be binding only upon those Members of the International Labour Organisation whose ratifications have been registered with the Director-General.
2. It shall come into force twelve months after the date on which the ratifications of two Members have been registered with the Director-General.
3. Thereafter, this Convention shall come into force for any Member twelve months after the date on which its ratifications has been registered.

Article 18

1. Declarations communicated to the Director-General of the International Labour Office in accordance with paragraph 2 of article 35 of the Constitution of the International Labour Organisation shall indicate
   a) the territories in respect of which the Member concerned undertakes that the provisions of the Convention shall be applied without modification;
   b) the territories in respect of which it undertakes that the provisions of the Convention shall be applied subject to modifications, together with details of the said modifications;
   c) the territories in respect of which the Convention is inapplicable and in such cases the grounds on which it is inapplicable;
   d) the territories in respect of which it reserves its decision pending further consideration of the position.

2. The undertakings referred to in subparagraphs (a) and (b) of paragraph 1 of this Article shall be deemed to be an integral part of the ratification and shall have the force of ratification.
3. Any Member may at any time by a subsequent declaration cancel in whole or in part any reservation made in its original declaration in virtue of subparagraph (b), (c) or (d) of paragraph 1 of this Article.
4. Any Member may, at any time at which the Convention is subject to denunciation in accordance with the provisions of Article 20, communicate to the Director-General a declaration modifying in any other respect the terms of any former declaration and stating the present position in respect of such territories as it may specify.

Article 19

1. Declarations communicated to the Director-General of the International Labour Office in accordance with paragraph 4 or 5 of article 35 of the Constitution of the International Labour Organisation shall indicate whether the provisions of the Convention will be applied in the territory concerned without modification or subject to modifications; when the declaration indicates that the provisions of the Convention will be applied subject to modifications, it shall give details of the said modifications.

2. The Member, Members or international authority concerned may at any time by a subsequent declaration renounce in whole or in part the right to have recourse to any modification indicated in any former declaration.
3. The Member, Members or international authority concerned may, at any time at which the Convention is subject to denunciation in accordance with the provisions of Article 20, communicate to the Director-General a declaration modifying in any other respect the terms of any former declaration and stating the present position in respect of the application of the Convention.

Article 20

1. A Member which has ratified this Convention may denounce it after the expiration of ten years from the date on which the Convention first comes into force, by an Act communicated to the Director-General of the International Labour Office for registration. Such denunciation should not take effect until one year after the date on which it is registered.
2. Each Member which has ratified this Convention and which does not, within the year following the expiration of the period of ten years mentioned in the preceding paragraph, exercise the right of denunciation provided for in this Article, will be bound for another period of ten years and, thereafter, may denounce this Convention at the expiration of each period of ten years under the terms provided for in this Article.

Article 21

1. The Director-General of the International Labour Office shall notify all Members of the International Labour Organisation of the registration of all ratifications and denunciations communicated to him by the Members of the Organisation.
2. When notifying the Members of the Organisation of the registration of the second ratification communicated to him, the Director-General shall draw the attention of the Members of the Organisation to the date upon which the Convention will come into force.

Article 22

The Director-General of the International Labour Office shall communicate to the Secretary-General of the United Nations for registration in accordance with Article 102 of the Charter of the United Nations full particulars of all ratifications and acts of denunciation registered by him in accordance with the provisions of the preceding Articles.

Article 23

At such times as may consider necessary the Governing Body of the International Labour Office shall present to the General Conference a report on the working of this Convention and shall examine the desirability of placing on the agenda of the Conference the question of its revision in whole or in part.

Article 24

1. Should the Conference adopt a new Convention revising this Convention in whole or in part, then, unless the new Convention otherwise provides:

a) the ratification by a Member of the new revising Convention shall ipso jure involve the immediate denunciation of this Convention, notwithstanding the provisions of Article 20 above, if and when the new revising Convention shall have come into force;
b) as from the date when the new revising Convention comes into force this Convention shall cease to be open to ratification by the Members.

2. This Convention shall in any case remain in force in its actual form and content for those Members which have ratified it but have not ratified the revising Convention.

Article 25

The English and French versions of the text of this Convention are equally authoritative.

ILO-KONVENSJON (NR. 96) OM ARBEIDSKONTORER SOM TAR BETALING (REVIDERT 1949)

Den internasjonale arbeidsorganisasjons generalkonferanse, som Styret for Det internasjonale arbeidsbyrå har sammenkalt i Geneve, og som har trådt sammen til sin 32. sesjon den 8. juni 1949, og som har besluttet å vedta visse forslag vedrørende revisjon av konvensjonen om avvikling av arbeidskontorer som tar betaling, 1933, som ble vedtatt på den 17. arbeidskonferanse, som er fært opp som punkt 10 på dagsorden for sesjonen,

som har bestemt at disse forslag skal gis form av en internasjonal konvensjon, som utfyller konvensjonen om ordning av arbeidsformidlingen, 1948, som fastsetter at enhver medlemsstat som konvensjonen er i kraft for, skal opprettholde og sikre at det blir opprettholdt en fri offentlig arbeidsformidling, og som tar i betraktning at en slik tjeneste bør være tilgjengelig for alle kategorier arbeidstakere, vedtar i dag, den 1. juli 1949, følgende konvensjon som kan kalles konvensjonen om arbeidskontorer som tar betaling (revidert), 1949.

Del I. Alminnelige bestemmelser

Artikkel 1

1. I denne konvensjon betyr uttrykket «arbeidskontor som tar betaling» -
   a) arbeidskontorer som driver ervervsmessig formidlingsvirksomhet, dvs. alle personer, selskaper, institusjoner, organer eller organisasjoner som tjener som mellomledd for å skaffe sysselsetting for en arbeidstaker eller for å skaffe en arbeidarbeidstaker til en arbeidsgiver, i den hensikt enten direkte eller indirekte å oppnå en eller annen pengemessig eller annen materiell fordel fra arbeidsgiveren eller arbeidstakeren. Uttrykket omfatter ikke aviser eller andre publikasjoner dersom de ikke helt eller hovedsakelig utgis for å tjene som mellomledd mellom arbeidsgivere og arbeidstakere;
   b) arbeidskontorer som ikke driver ervervsmessig formidlingsvirksomhet, det vil si de organer for et selskap, en institusjon, et kontor eller annen organisasjon som foretar formidlinger og som, selv om de ikke drives med pengemessig eller annen materiell vinning for øye, tar innmeldingspenger, kontingent eller andre avgifter av arbeidsgiveren eller arbeidstakeren.

2. Denne konvensjonen gjelder ikke formidling og forhyring av sjøfolk.

Artikkel 2

1. Enhver medlemsstat som ratifiserer denne konvensjonen, skal i sin ratifikasjonserklæring meddele om den godtar bestemmelsene i Del II av konvensjonen, som har bestemmelser om trinnvis avvikling av arbeidskontorer som driver ervervsmessig formidling og reguleringsbestemmelser for andre kontorer, eller om den godtar bestemmelsene i Del III, som har bestemmelser om regulering av arbeidskontorer som tar betaling, herunder kontorer som driver ervervsmessig formidling.
2. Enhver medlemsstat som godtar bestemmelsene i Del III av konvensjonen, kan senere meddele Generaldirektøren at den godtar bestemmelsene i Del II. Fra og med datoen for registreringen av en slik meddelelse hos Generaldirektøren skal bestemmelsene i Del III av konvensjonen opphøre å gjelde for vedkommende medlemsstat, og bestemmelsene i Del II skal gjelde for den.

Del II. Trinnvis avvikling av arbeidskontorer som tar betaling og som driver ervervsmessig formidling, og regulering av andre kontorer

Artikkel 3

1. Arbeidskontorer som tar betaling og som drives i ervervsøyemed slik disse er definert i punkt 1. a i artikkel 1, skal avvikles innen en bestemt tidsfrist som fastsettes av rette myndighet.
2. Slike kontorer skal ikke avvikles før det er opprettet offentlig arbeidsformidling.
3. Rette myndighet kan fastsette forskjellige frister for avvikling av kontorer som tar seg av forskjellige kategorier av personer.

Artikkel 4

1. I tidsrommet forut for avviklingen, skal arbeidskontorer som tar betaling og som driver erversmessig formidlingsvirksomhet -
   a) være underlagt kontroll fra rette myndighet; og
   b) bare ta betaling og beregne seg godtgjøring av utlegg etter en skala som skal forelegges og godkjennes av rette myndighet, eller fastsettes av denne myndighet.

2. Slik kontroll skal særlig ta sikte på å avskaffe all misbruk som henger sammen med driften av arbeidskontorer som tar betaling og som driver ervervsmessig formidlingsvirksomhet.
3. Med dette for øye skal rette myndighet på passende måte samrå seg med berørte arbeidsgiver- og arbeidstakerorganisasjoner.

Artikkel 5

1. Det skal være tillatt for rette myndighet å gjøre unntak fra bestemmelsene i punkt 1 i artikkel 3 i denne konvensjon i særlige tilfelle for bestemte kategorier av personer som er nøyaktig definert i landets lover eller forskrifter, når ikke passende formidlingstiltak uten vansker kan bli gjort for disse personer innen rammen av den offentlige formidlingstjeneste, men slike unntak må bare gjøres

etter samråd med berørte organisasjoner av arbeidsgivere og arbeidstakere på passende måte.

2. Alle arbeidskontorer som tar betaling og som det i samsvar med denne artikkel er gjort unntak for -
   a) skal være underlagt kontroll av rette myndighet;
   b) skal være i besittelse av en årlig bevilling som kan fornyes av rette myndighet;
   c) skal bare ta betaling og beregne seg godtgjøring av utgifter etter en skala som forelegges for og godkjennes av rette myndighet, eller fastsettes av denne myndighet;
   d) skal bare formidle arbeidstakere til eller fra utlandet, dersom de har tillatelse fra rette myndighet til å gjøre dette, og det skjer i samsvar med vilkår fastsatt i gjeldende lover eller forskrifter.

Artikkel 6

Arbeidskontorer som ikke driver ervervsmessig formidlingsvirksomhet, men som tar betaling slik som definert i punkt 1. b av artikkel 1 -

a) skal ha autorisasjon fra rette myndighet og skal være underlagt kontroll fra denne myndighets side;
b) skal ikke kreve betaling utover den skala for betaling som er forelagt rette myndighet og godkjent av denne eller er fastsatt av rette myndighet, idet det blir tatt nøye omsyn til de utgifter som er pådratt;
c) skal bare formidle arbeidstakere til eller fra utlandet, dersom de får tillatelse til å gjøre dette av rette myndighet, og på vilkår fastsatt ved gjeldende lover eller forskrifter.

Artikkel 7

Rette myndighet skal ta de nødvendige skritt for å forvisse seg om at arbeidskontorer som ikke tar betaling, utfører sitt arbeid gratis.

Artikkel 8

Passende straffer, deriblant om nødvendig inndragning av de bevillinger og tillatelser som er fastsatt ved denne konvensjonen, skal fastsettes for ethvert brudd på bestemmelsene i denne del av konvensjonen eller på alle lover eller forskrifter som setter dem ut i livet.

Artikkel 9

Det skal i de årlige rapporter som skal sendes inn i samsvar med artikkel 22 i Den internasjonale arbeidsorganisasjons konstitusjon, tas med alle nødvendige opplysninger om de unntak som tillates etter artikkel 5, herunder spesielt opplysninger om hvor mange kontorer det er gjort slike unntak for, om omfanget av deres virksomhet, om grunnene til unntakene, og om rette myndighets kontroll av vedkommende kontorers virksomhet.

Del III. Regulering av arbeidskontorer som tar betaling

Artikkel 10

Arbeidskontorer som tar betaling og driver ervervsmessig formidling som definert i punkt 1.a i artikkel 1 -

a) skal være underlagt kontroll fra rette myndighets side;
b) skal være i besittelse av en årlig bevilling som kan fornyes av rette myndighet;
c) skal bare kreve betaling og dekning av utgifter i samsvar med en skala forelagt for og godkjent av rette myndighet eller fastsatt av samme myndighet;
d) skal bare formidle arbeidstakere til eller fra utlandet med tillatelse av rette myndighet og på vilkår fastsatt i gjeldende lover og forskrifter.

Artikkel 11

Arbeidskontorer som tar betaling og som ikke driver ervervsmessig formidling som definert i punkt 1. b i artikkel 1 -

a) skal ha godkjenning fra rette myndighet og skal være underlagt kontroll fra denne myndighets side;
b) skal ikke forlange betaling utover den skala som er forelagt for og godkjent av rette myndighet eller fastsatt av denne myndighet idet det blir tatt nøye omsyn til de utgifter som er pådratt; og
c) skal bare formidle arbeidstakere til eller fra utlandet med tillatelse av rette myndighet og på vilkår fastsatt i gjeldende lover og forskrifter.

Artikkel 12

Rette myndighet skal ta de nødvendige skritt for å forvisse seg om at arbeidskontorer som ikke tar betaling, utfører sitt arbeid gratis.

Artikkel 13

For ethvert brudd på bestemmelsene i denne del av konvensjonen eller på lover eller forskrifter som setter dem i verk, skal det fastsettes passende straffer, herunder om nødvendig inndragning av de bevillinger og tillatelser som denne konvensjonen har bestemmelser om.

Artikkel 14

Det skal i de årlige rapporter som skal sendes inn i samsvar med artikkel 22 i Den internasjonale arbeidsorganisasjons konstitusjon, tas med alle nødvendige opplysninger om de tiltak som av rette myndighet treffes for å kontrollere virksomheten ved arbeidskontorer som tar betaling, og herunder særlig kontorer som driver ervervsmessig formidlingsvirksomhet.

Del IV. Forskjellige bestemmelser

Artikkel 15

1. Når en medlemsstat omfatter store områder der rette myndighet, på grunn av lav befolkningstetthet eller utviklingsnivået i området finner det ugjørlig å sette bestemmelsene i denne konvensjonen ut i livet, kan myndighetene unnta slike

områder fra konvensjonens virkeområde, enten generelt, eller med de unntak for spesielle bedrifter eller yrker som den måtte finne passende.

2. Enhver medlemsstat skal, i den første årlige rapport om gjennomføringen av denne konvensjonen, som den sender inn i samsvar med artikkel 22 i Den internasjonale arbeidsorganisasjons konstitusjon, oppgi for hvilke områder den akter å gjøre bruk av bestemmelsene i denne artikkel og den skal oppgi grunnene til at den akter å gjøre bruk av dem; ingen medlemsstat skal etter datoen for sin første årsrapport gjøre bruk av bestemmelsene i denne artikkel, unntatt når det gjelder de områder som er blitt oppgitt på denne måte.
3. Enhver medlemsstat som gjør bruk av bestemmelsene i denne artikkel, skal i senere årlige rapporter oppgi ethvert område der den gir avkall på retten til å nytte bestemmelsene i denne artikkel.

Del V. Sluttartikler

Artikkel 16

De formelle ratifikasjoner av denne konvensjonen skal sendes Generaldirektøren for Det internasjonale arbeidsbyrå til registrering.

Artikkel 17

1. Denne konvensjonen skal være bindende for bare de medlemsstater i Den internasjonale arbeidsorganisasjon som har fått registrert sine ratifikasjoner hos Generaldirektøren.
2. Den skal tre i kraft tolv måneder etter den dato da to medlemsstaters ratifikasjoner er blitt registrert hos Generaldirektøren.
3. Deretter skal denne konvensjonen tre i kraft for enhver medlemsstat 12 måneder etter den dato da medlemsstatens ratifikasjon ble registrert.

Artikkel 18

1. Erklæringer som i samsvar med punkt 2 i artikkel 35 i Den internasjonale arbeidsorganisasjons konstitusjon blir sendt Generaldirektøren for Det internasjonale arbeidsbyrå skal oppgi:
   a) de områder der vedkommende medlemsstat påtar seg i sin helhet å gjennomføre konvensjonens bestemmelser;
   b) de områder der medlemsstaten påtar seg å gjennomføre konvensjonens bestemmelser med visse forbehold, sammen med opplysninger om disse forbehold;
   c) de områder der konvensjonen ikke kan gjennomføres, og i slike tilfelle årsakene til at den ikke kan gjennomføres;
   d) de områder som det forbeholder seg å treffe senere avgjørelser for.

2. De forpliktelser som blir omtalt i bokstavene (a) og (b) i punkt 1 i denne artikkel, skal anses som en del av ratifikasjonen og skal ha samme vekt som en ratifikasjon.
3. Enhver medlemsstat kan til enhver tid ved en etterfølgende erklæring tilbakekalle helt eller delvis reservasjoner som ble tatt i dens opprinnelige erklæring etter bokstavene (b), (c) eller (d) i punkt 1 i denne artikkel.
4. Enhver medlemsstat kan til enhver tid, når konvensjonen kan være gjenstand for oppsigelse i samsvar med bestemmelsene i artikkel 20, sende Generaldirek-

tøren en erklæring som endrer i en annen retning innholdet av en tidligere erklæring, og som opplyser om stillingen med omsyn til de områder den måtte oppgi.

Artikkel 19

1. Erklæringer som blir sendt Generaldirektøren for Det internasjonale arbeidsbyrå i samsvar med punktene 4 eller 5 i artikkel 35 i Den internasjonale arbeidsorganisasjons konstitusjon, skal oppgi om konvensjonens bestemmelser vil bli gjennomført i de områder det gjelder med eller uten forbehold; når erklæringen oppgir at konvensjonens bestemmelser vil bli gjennomført med forbehold, skal den angi enkeltheter om disse forbehold.
2. Vedkommende medlemsstat, medlemsstater eller vedkommende internasjonale myndigheter kan til enhver tid ved en etterfølgende erklæring helt eller delvis gi avkall på sin rett til å påberope seg de forbehold som er tatt i en tidligere erklæring.
3. Vedkommende medlemsstat, medlemsstater eller vedkommende internasjonale myndigheter kan til enhver tid, når denne konvensjon kan være gjenstand for oppsigelse i samsvar med bestemmelsene i artikkel 20 sende Generaldirektøren en erklæring som endrer i en annen retning innholdet av en tidligere erklæring og som opplyser om stillingen når det gjelder gjennomføring av konvensjonen.

Artikkel 20

1. Enhver medlemsstat som har ratifisert denne konvensjonen, kan si den opp når 10 år er gått fra den dato da konvensjonen trådte i kraft, ved å sende melding om dette til registrering hos Generaldirektøren for Det internasjonale arbeidsbyrå. Slik oppsigelse trer ikke i kraft før ett år etter den dato den er blitt registrert.
2. Enhver medlemstat som har ratifisert denne konvensjonen og som ikke gjør bruk av den oppsigelsesrett som er fastsatt i denne artikkel innen ett år etter utgangen av den 10-årsperioden som er nevnt i foregående punkt, er bundet for ytterligere 10 år, og kan deretter si opp konvensjonen ved utgangen av hver 10-årsperiode på de vilkår som er fastsatt i denne artikkel.

Artikkel 21

1. Generaldirektøren for Det internasjonale arbeidsbyrå skal underrette alle medlemsstater av Den internasjonale arbeidsorganisasjon om registreringen av alle ratifikasjoner, erklæringer og oppsigelser som er sendt ham av organisasjonens medlemsstater.
2. Når Generaldirektøren underretter medlemsstatene om registreringen av den andre ratifikasjon som er sendt ham, skal han gjøre medlemstatens oppmerksom på den dato da konvensjonen vil tre i kraft.

Artikkel 22

Generaldirektøren for Det internasjonale arbeidsbyrå skal sende Generalsekretæren for De forente nasjoner fullstendige opplysninger om alle ratifikasjoner, erklæringer og oppsigelser som registreres av ham etter reglene i de foregående artikler, for registrering i samsvar med artikkel 102 i De forente nasjoners pakt.

Artikkel 23

Styret for Det internasjonale arbeidsbyrå skal, når det finner det nødvendig, legge frem for Arbeidskonferansen en melding om hvordan denne konvensjonen har virket, og vurdere om det er ønskelig å sette spørsmålet om hel eller delvis revisjon av konvensjonen på dagsordenen for konferansen.

Artikkel 24

1. Dersom Arbeidskonferansen vedtar en ny konvensjon som helt eller delvis endrer denne konvensjonen og intet annet er bestemt i den nye konvensjonen, skal:
   a) en medlemsstats ratifikasjon av den nye reviderte konvensjonen ipso jure innebære en øyeblikkelig oppsigelse av denne konvensjonen uten hensyn til reglene i artikkel 20 ovenfor, forutsatt at den nye, reviderte konvensjonen er trådt i kraft;
   b) denne konvensjonen ikke lenger kunne ratifiseres av medlemsstatene fra den dato da den nye, reviderte konvensjonen trer i kraft.

2. Denne konvensjonen skal i alle tilfelle fortsatt være i kraft i sin nåværende form og med sitt nåværende innhold for de medlemsstater som har ratifisert den, men som ikke har ratifisert den reviderte konvensjonen.

Artikkel 25

De engelske og franske versjoner av teksten i denne konvensjonen har lik gyldighet.

Vedlegg 6

Convention No 181 concerning Private Employment Agencies

The General Conference of the International Labour Organization, Having been convened at Geneva by the Governing Body of the International Labour Office, and having met in its Eighty-fifth Session on 3 June 1997, and

Noting the provisions of the Fee-Charging Employment Agencies Convention (Revised), 1949, and

Being aware of the importance of flexibility in the functioning of labour markets, and

Recalling that the International Labour Conference at its 81st Session, 1994, held the view that the ILO should proceed to revise the Fee-Charging Employment Agencies Convention (Revised), 1949, and

Considering the very different environment in which private employment agencies operate, when compared to the conditions prevailing when the above-mentioned Convention was adopted, and

Recognizing the role which private employment agencies may play in a well-functioning labour market, and

Recalling the need to protect workers against abuses, and

Recognizing the need to guarantee the right to freedom of association and to promote collective bargaining and social dialogue as necessary components of a well-functioning industrial relations system, and

Noting the provisions of the Employment Service Convention, 1948, and Recalling the provisions of the Forced Labour Convention, 1930, the Freedom of Association and the Protection of the Right to Organise Convention, 1948, the Right to Organise and Collective Bargaining Convention, 1949, the Discrimination (Employment and Occupation) Convention, 1958, the Employment Policy Convention, 1964, the Minimum Age Convention, 1973, the Employment Promotion and Protection against Unemployment Convention, 1988, and the provisions relating to recruitment and placement in the Migration for Employment Convention (Revised), 1949, and the Migrant Workers (Supplementary Provisions) Convention, 1975, and

Having decided upon the adoption of certain proposals with regard to the revision of the Fee-Charging Employment Agencies Convention (Revised), 1949, which is the fourth item on the agenda of the session, and

Having determined that these proposals shall take the form of an international Convention;

adopts, this nineteenth day of June of the year one thousand nine hundred and ninety-seven, the following Convention, which may be cited as the Private Employment Agencies Convention, 1997:

Article 1

1. For the purpose of this Convention the term private employment agency means any natural or legal person, independent of the public authorities, which provides one or more of the following labour market services:
   a) services for matching offers of and applications for employment, without the private employment agency becoming a party to the employment relationships which may arise therefrom;
   b) services consisting of employing workers with a view to making them

available to a third party, who may be a natural or legal person (referred to below as a «user enterprise») which assigns their tasks and supervises the execution of these tasks;

c) other services relating to jobseeking, determined by the competent authority after consulting the most representative employers and workers organizations, such as the provision of information, that do not set out to match specific offers of and applications for employment.

2. For the purpose of this Convention, the term «workers» includes jobseekers.
3. For the purpose of this Convention, the term processing of personal data of workers means the collection, storage, combination, communication or any other use of information related to an identified or identifiable worker.

Article 2

1. This Convention applies to all private employment agencies.
2. This Convention applies to all categories of workers and all branches of economic activity. It does not apply to the recruitment and placement of seafarers.
3. One purpose of this Convention is to allow the operation of private employment agencies as well as the protection of the workers using their services, within the framework of its provisions.
4. After consulting the most representative organizations of employers and workers concerned, a Member may:
   a) prohibit, under specific circumstances, private employment agencies from operating in respect of certain categories of workers or branches of economic activity in the provision of one or more of the services referred to in Article 1, paragraph 1;
   b) exclude, under specific circumstances, workers in certain branches of economic activity, or parts thereof, from the scope of the Convention or from certain of its provisions, provided that adequate protection is otherwise assured for the workers concerned.

5. A Member which ratifies this Convention shall specify, in its reports under article 22 of the Constitution of the International Labour Organization, any prohibition or exclusion of which it avails itself under paragraph 4 above, and give the reasons therefor.

Article 3

1. The legal status of private employment agencies shall be determined in accordance with national law and practice, and after consulting the most representative organizations of employers and workers.
2. A Member shall determine the conditions governing the operation of private employment agencies in accordance with a system of licensing or certification, except where they are otherwise regulated or determined by appropriate national law and practice.

Article 4

Measures shall be taken to ensure that the workers recruited by private employment agencies providing the services referred to in Article 1 are not denied the right to freedom of association and the right to bargain collectively.

Article 5

1. In order to promote equality of opportunity and treatment in access to employment and to particular occupations, a Member shall ensure that private employment agencies treat workers without discrimination on the basis of race, colour, sex, religion, political opinion, national extraction, social origin, or any other form of discrimination covered by national law and practice, such as age or disability.
2. Paragraph 1 of this Article shall not be implemented in such a way as to prevent private employment agencies from providing special services or targeted programmes designed to assist the most disadvantaged workers in their jobseeking activities.

Article 6

The processing of personal data of workers by private employment agencies shall be:

a) done in a manner that protects this data and ensures respect for workers privacy in accordance with national law and practice;
b) limited to matters related to the qualifications and professional experience of the workers concerned and any other directly relevant information.

Article 7

1. Private employment agencies shall not charge directly or indirectly, in whole or in part, any fees or costs to workers.
2. In the interest of the workers concerned, and after consulting the most representative organizations of employers and workers, the competent authority may authorize exceptions to the provisions of paragraph 1 above in respect of certain categories of workers, as well as specified types of services provided by private employment agencies.
3. A Member which has authorized exceptions under paragraph 2 above shall, in its reports under article 22 of the Constitution of the International Labour Organization, provide information on such exceptions and give the reasons therefor.

Article 8

1. A Member shall, after consulting the most representative organizations of employers and workers, adopt all necessary and appropriate measures, both within its jurisdiction and, where appropriate, in collaboration with other Members, to provide adequate engage in fraudulent practices and abuses.
2. Where workers are recruited in one country for work in another, the Members concerned shall consider concluding bilateral agreements to prevent abuses and fraudulent practices in recruitment, placement and employment.

Article 9

A Member shall take measures to ensure that child labour is not used or supplied by private employment agencies.

Article 10

The competent authority shall ensure that adequate machinery and procedures, involving as appropriate the most representative employers and workers organizations, exist for the investigation of complaints, alleged abuses and fraudulent practices concerning the activities of private employment agencies.

Article 11

A Member shall, in accordance with national law and practice, take the necessary measures to ensure adequate protection for the workers employed by private employment agencies as described in Article 1, paragraph 1(b) above, in relation to:

a) freedom of association;
b) collective bargaining;
c) minimum wages;
d) working time and other working conditions;
e) statutory social security benefits;
f) access to training;
g) occupational safety and health;
h) compensation in case of occupational accidents or diseases;
i) compensation in case of insolvency and protection of workers claims;
j) maternity protection and benefits, and parental protection and benefits.

Article 12

A Member shall determine and allocate, in accordance with national law and practice, the respective responsibilities of private employment agencies providing the services referred to in paragraph 1(b) of Article 1 and of user enterprises in relation to:

a) collective bargaining;
b) minimum wages;
c) working time and other working conditions;
d) statutory social security benefits;
e) access to training;
f) protection in the field of occupational safety and health;
g) compensation in case of occupational accidents or diseases;
h) compensation in case of insolvency and protection of workers claims;
i) maternity protection and benefits, and parental protection and benefits.

Article 13

1. A Member shall, in accordance with national law and practice and after consulting the most representative organizations of employers and workers, formulate, establish and periodically review conditions to promote cooperation between the public employment service and private employment agencies.
2. The conditions referred to in paragraph 1 above shall be based on the principle that the public authorities retain final authority for:
   a) formulating labour market policy;
   b) utilizing or controlling the use of public funds earmarked for the implementation of that policy.

3. Private employment agencies shall, at intervals to be determined by the competent authority, provide to that authority the information required by it, with due

regard to the confidential nature of such information:

a) to allow the competent authority to be aware of the structure and activities of private employment agencies in accordance with national conditions and practices;
b) for statistical purposes.

4. The competent authority shall compile and, at regular intervals, make this information publicly available.

Article 14

1. The provisions of this Convention shall be applied by means of laws or regulations or by any other means consistent with national practice, such as court decisions, arbitration awards or collective agreements.
2. Supervision of the implementation of provisions to give effect to this Convention shall be ensured by the labour inspection service or other competent public authorities.
3. Adequate remedies, including penalties where appropriate, shall be provided for and effectively applied in case of violations of this Convention.

Article 15

This Convention does not affect more favourable provisions applicable under other international labour Conventions to workers recruited, placed or employed by private employment agencies.

Article 16

This Convention revises the Fee-Charging Employment Agencies Convention (Revised), 1949, and the Fee-Charging Employment Agencies Convention, 1933.

Article 17

The formal ratifications of this Convention shall be communicated to the Director-General of the International Labour Office for registration.

Article 18

1. This Convention shall be binding only upon those Members of the International Labour Organization whose ratifications have been registered with the Director-General of the International Labour Office.
2. It shall come into force 12 months after the date on which the ratifications of two Members have been registered with the Director-General.
3. Thereafter, this Convention shall come into force for any Member 12 months after the date on which its ratification has been registered.

Article 19

1. A Member which has ratified this Convention may denounce it after the expiration of ten years from the date on which the Convention first comes into force, by an act communicated to the Director-General of the International Labour Office for registration. Such denunciation shall not take effect until one year after the date on which it is registered.

2. Each Member which has ratified this Convention and which does not, within the year following the expiration of the period of ten years mentioned in the preceding paragraph, exercise the right of denunciation provided for in this Article will be bound for another period of ten years and, thereafter, may denounce this Convention at the expiration of each period of ten years under the terms provided for in this Article.

Article 20

1. The Director-General of the International Labour Office shall notify all Members of the International Labour Organization of the registration of all ratifications and acts of denunciation communicated by the Members of the Organization.
2. When notifying the Members of the Organization of the registration of the second ratification, the Director-General shall draw the attention of the Members of the Organization to the date upon which the Convention shall come into force.

Article 21

The Director-General of the International Labour Office shall communicate to the Secretary-General of the United Nations, for registration in accordance with article 102 of the Charter of the United Nations, full particulars of all ratifications and acts of denunciation registered by the Director-General in accordance with the provisions of the preceding Articles.

Article 22

At such times as it may consider necessary, the Governing Body of the International Labour Office shall present to the General Conference a report on the working of this Convention and shall examine the desirability of placing on the agenda of the Conference the question of its revision in whole or in part.

Article 23

1. Should the Conference adopt a new Convention revising this Convention in whole or in part, then, unless the new Convention otherwise provides -
   a) the ratification by a Member of the new revising Convention shall ipso jure involve the immediate denunciation of this Convention, notwithstanding the provisions of Article 19 above, if and when the new revising Convention shall have come into force;
   b) as from the date when the new revising Convention comes into force, this Convention shall cease to be open to ratification by the Members.

2. This Convention shall in any case remain in force in its actual form and content for those Members which have ratified it but have not ratified the revising Convention.

Article 24

The English and French versions of the text of this Convention are equally authoritative.

KONVENSJON NR. 181 OM PRIVAT ARBEIDSFORMIDLING

Den internasjonale arbeidsorganisasjons generalkonferanse, som Styret for Det internasjonale arbeidsbyrå har sammenkalt i Geneve, og som har trådt sammen til sin 85. sesjon den 3. juni 1997,

som merker seg reglene i konvensjon nr. 96 (revidert), om arbeidskontorer som tar betaling 1949, og

som er oppmerksom på viktigheten av fleksibilitet når det gjelder arbeidsmarkedets funksjonsmåte,

som minner om at Den internasjonale arbeidskonferanse på sin 81. sesjon i 1994 var av den oppfatning at ILO skulle starte arbeidet med å revidere konvensjon nr. 96 om arbeidskontorer som tar betaling, (revidert), 1949, og

som tar i betraktning de svært vanskelige betingelsene som private

arbeidsformidlings-firmaer arbeider under når en sammenlikner disse med de vilkår som rådet da ovennevnte konvensjon ble vedtatt, og

som erkjenner den rolle som private arbeidsformidlingsfirmaer kan spille i et velfungerende arbeidsmarked, og

som minner om behovet for å beskytte arbeidstakerne mot misbruk, og

som erkjenner behovet for å sikre retten til organisasjonsfrihet og fremme av kollektive forhandlinger og sosial dialog som nødvendige elementer i et velfungerende samarbeid mellom partene i arbeidslivet, og

som merker seg reglene i konvensjon nr. 88 om ordning av arbeidsformidlingen, 1948, og som minner om reglene i konvensjonene nr.:

29 om tvangsarbeid, 1930.

87 om foreningsfrihet og vern av organisasjonsretten, 1948,

98 om gjennomføring av prinsipper for organisasjonsretten og retten til å føre kollektive forhandlinger, 1949,

111 om diskriminering i sysselsetting og yrke, 1958,

122 om sysselsettingspolitikk, 1964,

138 om minstealder for adgang til sysselsetting, 1973,

168 om fremje av sysselsetjing og vern mot arbeidsløyse, 1988,

og de reglene som gjelder rekruttering og arbeidsformidling i konvensjon nr. 97 om arbeidssøkende inn- og utvandreres vilkår (revidert) 1949, og konvensjon nr. 143 om ut- og innvandring under forhold som innebærer misbruk og om fremme av likhet i muligheter og behandling for utenlandske arbeidstakere av 1975, og

som har besluttet å vedta visse forslag om revisjon av konvensjon nr. 96 (revidert) om arbeidskontorer som tar betaling, 1949, som er punkt 4 på dagsorden for sesjonen, og

som har bestemt at disse forslag skal gis i form av en internasjonal konvensjon, vedtar i dag, den 19. juni 1997, følgende konvensjon, som kan kalles konvensjonen om privat arbeidsformidling, 1997:

Artikkel 1

1. I denne konvensjonen betyr uttrykket «privat arbeidsformidlingsfirma» enhver fysisk eller juridisk person, uavhengig av de offentlige myndigheter, som yter en eller flere av de følgende arbeidsmarkedstjenester:
   a) tjenester for å koble tilbud om og etterspørsel etter arbeid, uten at det private arbeidsformidlingsfirmaet blir part i de arbeidsforhold som kan oppstå som følge av det;
   b) tjenester som består i å tilsette arbeidstakere i den hensikt å stille dem til disposisjon for en tredje part, som kan være en fysisk eller juridisk person (omtalt nedenfor som en «oppdragsgiver») som anviser deres arbeidsopp-

gaver og overvåker utførelsen av disse oppgaver;

c) andre tjenester vedrørende jobbsøking, fastsatt av den ansvarlige myndighet etter å ha konsultert de mest representative arbeidsgiver- og arbeidstakerorganisasjoner, for eks. å gi informasjon som ikke tar sikte på å koble konkrete arbeidstilbud og søknader om arbeid.

2. I denne konvensjonen inkluderer uttrykket «arbeidstakere» også arbeidssøkere.
3. I denne konvensjonen omfatter uttrykket «behandling av arbeidstakeres personlige data» innhenting, lagring, kombinering, kommunikasjon eller enhver annen bruk av informasjon som gjelder en identifisert eller identifiserbar arbeidstaker.

Artikkel 2

1. Denne konvensjonen gjelder alle private arbeidsformidlingsfirmaer.
2. Denne konvensjonen gjelder alle kategorier av arbeidstakere og alle økonomiske virksomhetsområder. Den gjelder ikke rekruttering og formidling av sjøfolk.
3. Et formål med denne konvensjonen er å tillate virksomheten til private arbeidsformidlingsfirmaer og samtidig beskytte de arbeidstakere som gjør bruk av deres tjenester, innen rammen av konvensjonens bestemmelser.
4. En medlemsstat kan, etter å ha konsultert de mest representative av de berørte arbeidsgiver- og arbeidstakerorganisasjonene:
   a) forby, under bestemte forhold, private arbeidsformidlingsfirmaer å drive virksomhet overfor visse kategorier av arbeidstakere eller økonomiske virksomhetsområder i forhold til en eller flere av de tjenester som er nevnt i artikkel 1, punkt 1;
   b) unnta, under bestemte forhold, arbeidstakere i visse grener av økonomisk aktivitet, eller deler av disse, fra konvensjonens virkeområde eller fra visse av dens bestemmelser, under forutsetning av at de berørte arbeidstakere er sikret tilstrekkelig beskyttelse på annen måte.

5. En medlemsstat som ratifiserer denne konvensjonen, skal spesifisere i sine rapporter i samsvar med artikkel 22 i Konstitusjonen for Den internasjonale arbeidsorganisasjon ethvert forbud eller unntak som blir bestemt i henhold til punkt 4 ovenfor, og angi grunnene til det.

Artikkel 3

1. Den rettslige stilling for private arbeidsformidlingsfirmaer skal fastsettes i samsvar med nasjonal lovgivning og praksis, og etter konsultasjon med de mest representative arbeidsgiver- og arbeidstakerorganisasjonene.
2. En medlemsstat skal fastsette vilkårene som skal gjelde for virksomheten til private arbeidsformidlingsfirmaer i samsvar med en lisens eller sertifiseringsordning, med mindre vilkårene er regulert eller fastsatt på annen måte ved egnet nasjonal lovgivning og praksis.

Artikkel 4

Det skal treffes tiltak for å sikre at arbeidstakere som blir rekruttert av private arbeidsformidlingsfirmaer som yter de tjenester som er nevnt i artikkel 1, ikke blir nektet retten til organisasjonsfrihet og retten til å føre kollektive forhandlinger.

Artikkel 5

1. For å fremme like muligheter og likebehandling i adgang til sysselsetting og til særlige yrker skal en medlemsstat sikre at private arbeidsformidlingsfirmaer behandler arbeidstakere uten å diskriminere på grunnlag av rase, hudfarge, kjønn, religion, politisk overbevisning, nasjonal herkomst, sosial opprinnelse eller noen annen form for diskriminering som faller inn under nasjonal lovgivning og praksis, slik som alder eller funksjonshemning.
2. Punkt 1 i denne artikkel skal ikke anvendes på en slik måte at den hindrer private arbeidsformidlingsfirmaer i å yte spesielle tjenester eller iverksette målrettede programmer for å hjelpe de mest svakstilte arbeidstakere i deres jobbsøkingsaktiviteter.

Artikkel 6

Private arbeidsformidlingsfirmaers behandling av arbeidstakeres personlige data skal:

a) skje på en slik måte at den beskytter disse data og sikrer respekt for arbeidstakernes privatliv i samsvar med nasjonal lovgivning og praksis;
b) være begrenset til spørsmål som gjelder kvalifikasjoner og yrkeserfaring til de berørte arbeidstakerne og annen direkte relevant informasjon.

Artikkel 7

1. Private arbeidsformidlingsfirmaer skal ikke, direkte eller indirekte, helt eller delvis, kreve noen form for avgifter eller betaling fra arbeidstakere.
2. Dersom det er i arbeidstakernes interesse, og etter å ha konsultert de mest representative arbeidsgiver- og arbeidstakerorganisasjonene, kan den ansvarlige myndighet tillate unntak fra bestemmelsene i punkt 1 ovenfor for så vidt gjelder visse kategorier av arbeidstakere og spesielle typer tjenester som ytes av private arbeidsformidlingsfirmaer.
3. En medlemsstat som har tillatt unntak i samsvar med punkt 2 ovenfor, skal i sine rapporter, i samsvar med artikkel 22 i Konstitusjonen for Den internasjonale arbeidsorganisasjon, gi opplysninger om slike unntak og oppgi grunnene til disse.

Artikkel 8

1. En medlemsstat skal, etter å ha konsultert de mest representative arbeidsgiver- og arbeidstakerorganisasjonene, treffe alle nødvendige og egnede tiltak, både innen eget rettsområde og, hvor det er hensiktsmessig, i samarbeid med andre medlemsstater, for å gi tilstrekkelig beskyttelse til og hindre misbruk av utenlandske arbeidstakere rekruttert eller formidlet til eller innen dens territorium av private arbeidsformidlingsfirmaer. Disse skal omfatte lover eller forskrifter som omfatter straff, herunder forbud mot private arbeidsformidlingsfirmaer som har en uredelig praksis eller øver misbruk.
2. I tilfeller der arbeidstakere blir rekruttert i ett land for å arbeide i et annet, skal de berørte medlemsstatene vurdere å inngå bilaterale avtaler for å hindre misbruk og uredelig praksis med hensyn til rekruttering, formidling og sysselsetting.

Artikkel 9

En medlemsstat skal iverksette tiltak for å sikre at barnearbeid ikke nyttes eller tilbys av private arbeidsformidlingsfirmaer.

Artikkel 10

Den ansvarlige myndighet skal sikre at det eksisterer et egnet apparat og prosedyrer, og der det er passende, trekke inn de mest representative arbeidsgiver- og arbeidstakerorganisasjoner, for å undersøke klager, påstått misbruk og uredelig praksis vedrørende aktivitetene til private arbeidsformidlingsfirmaer.

Artikkel 11

En medlemsstat skal, i samsvar med nasjonal lovgivning og praksis, iverksette nødvendige tiltak for å sikre tilstrekkelig beskyttelse for arbeidstakere tilsatt i private arbeidsformidlingsfirmaer som omtalt i artikkel 1, punkt 1 (b) ovenfor, med hensyn til:

a) organisasjonsfrihet;
b) kollektive forhandlinger;
c) minstelønn;
d) arbeidstid og andre arbeidsvilkår;
e) lovfestede trygdeytelser;
f) adgang til opplæring;
g) sikkerhet og helse på arbeidsplassen;
h) kompensasjon i tilfelle yrkesskade eller sykdom;
i) kompensasjon i tilfelle insolvens og beskyttelse av arbeidstakeres krav;
j) vern og ytelser ved svangerskap og fødsel og foreldrevern og -ytelser.

Artikkel 12

En medlemsstat skal fastsette og fordele, i samsvar med nasjonal lovgivning og praksis, det respektive ansvar mellom private arbeidsfomidlingsfirmaer som yter de tjenester som det er vist til i punkt 1 (b) i artikkel 1, og oppdragsgivere for så vidt gjelder:

a) kollektive forhandlinger;
b) minstelønn;
c) arbeidstid og andre arbeidsviilkår;
d) lovfestede trygdeytelser;
e) adgang til opplæring;
f) vern med hensyn til sikkerhet og helse på arbeidsplassen;
g) kompensasjon i tilfelle yrkesskade eller sykdom;
h) kompensasjon i tilfelle insolvens og beskyttelse av arbeidstakeres krav;
i) vern og ytelser ved svangerskap og fødsel og foreldrevern og -ytelser.

Artikkel 13

1. En medlemsstat skal, i samsvar med nasjonal lovgivning og praksis og etter å ha konsultert de mest representative arbeidsgiver- og arbeidstakerorganisasjonene, utforme, etablere og periodevis gjennomgå betingelser for å fremme samarbeid mellom den offentlige arbeidsformidlingen og private arbeidsformidlingsfirmaer.
2. Betingelsene som det er vist til i punkt 1 ovenfor, skal være basert på prinsippet

om at de offentlige myndigheter skal beholde endelig myndighet til å:
a) utforme arbeidsmarkedspolitikken;
b) nytte eller kontrollere bruken av offentlige midler øremerket for å iverksette politikken på det området.

3. Private arbeidsformidlingsfirmaer skal, med mellomrom som blir fastsatt av ansvarlig myndighet, gi denne myndighet de opplysninger som den ber om, idet det tas tilbørlig hensyn til den konfidensielle natur av slike opplysninger:
   a) for å gjøre det mulig for den ansvarlige myndighet å få kjennskap til strukturen og aktivitetene til private arbeidsformidlingsfirmaer i samsvar med nasjonal lovgivning og praksis;
   b) for statistiske formål.

4. Den ansvarlige myndighet skal samle og regelmessig gjøre disse opplysninger offentlig tilgjengelig.

Artikkel 14

1. Bestemmelsene i denne konvensjonen skal iverksettes ved lovgivning eller forskrifter eller ved alle andre midler som er overensstemmende med nasjonal praksis, slik som rettsavgjørelser, voldgiftsavgjørelser eller kollektive avtaler.
2. Overvåking av gjennomføringen av bestemmelser som skal iverksette denne konvensjon, skal sikres av Arbeidstilsynet eller annen ansvarlig myndighet.
3. Det skal sørges for egnede midler, herunder straff der det er hensiktsmessig, som skal anvendes på en effektiv måte i tilfelle overtredelse av denne konvensjonen.

Artikkel 15

Denne konvensjonen får ikke virkning for gunstigere bestemmelser som kan anvendes etter andre internasjonale konvensjoner som gjelder arbeidslivet for arbeidstakere rekruttert, formidlet eller tilsatt i private arbeidsformidlingsfirmaer.

Artikkel 16

Denne konvensjonen reviderer konvensjonen om arbeidskontorer som tar betaling (revidert), 1949, og konvensjonen om arbeidskontorer som tar betaling, 1933.

Artikkel 17

De formelle ratifikasjoner av denne konvensjonen skal oversendes Generaldirektøren for Det internasjonale arbeidsbyrå til registrering.

Artikkel 18

1. Denne konvensjonen skal binde bare de medlemsstater i Den internasjonale arbeidsorganisasjon som har fått registrert sine ratifikasjoner hos Generaldirektøren.
2. Den skal tre i kraft 12 måneder etter den dag da to medlemsstaters ratifikasjoner er blitt registrert hos Generaldirektøren.
3. Deretter skal denne konvensjonen tre i kraft for enhver medlemsstat 12 måneder etter den dag da medlemsstatens ratifikasjon ble registrert.

Artikkel 19

1. Enhver medlemsstat som har ratifisert denne konvensjonen kan si den opp når 10 år er gått fra den dag da konvensjonen trådte i kraft, ved å sende melding om dette til registrering hos Generaldirektøren for Det internasjonale arbeidsbyrå. Slik oppsigelse trer ikke i kraft før ett år etter at den er blitt registrert.
2. Enhver medlemsstat som har ratifisert denne konvensjonen og som ikke gjør bruk av den oppsigelsesrett som er fastsatt i denne artikkel innen ett år etter utgangen av den 10-årsperioden som er nevnt i foregående punkt, er bundet for ytterligere 10 år, og kan deretter si opp denne konvensjonen ved utgangen av hver 10-årsperiode på de vilkår som er fastsatt i denne artikkel.

Artikkel 20

1. Generaldirektøren for Det internasjonale arbeidsbyrå skal underrette alle medlemsstater av Den internasjonale arbeidsorganisasjon om registreringen av alle ratifikasjoner og oppsigelser som er sendt ham av organisasjonens medlemsstater.
2. Når Generaldirektøren underretter medlemsstatene i organisasjonen om registreringen av den andre ratifikasjon som er sendt ham, skal han gjøre medlemsstatene oppmerksom på hvilken dato konvensjonen vil tre i kraft.

Artikkel 21

Generaldirektøren for Det internasjonale arbeidsbyrå skal sende Generalsekretæren for De forente nasjoner fullstendige opplysninger om alle ratifikasjoner og oppsigelser som registreres av ham etter reglene i de foregående artikler, for registrering i samsvar med artikkel 102 i De forente nasjoners pakt.

Artikkel 22

Styret for Det internasjonale arbeidsbyrå skal, når det finner det nødvendig, legge frem for Arbeidskonferansen en melding om hvordan denne konvensjonen har virket og undersøke om det er ønskelig å sette spørsmålet om hel eller delvis revisjon av konvensjonen på konferansens dagsorden.

Artikkel 23

1. Dersom Arbeidskonferansen vedtar en ny konvensjon som helt eller delvis endrer denne konvensjonen og intet annet er bestemt i den nye konvensjonen, skal:
   a) en medlemsstats ratifikasjon av den nye reviderte konvensjonen ipso jure innebære en øyeblikkelig oppsigelse av denne konvensjonen uten hensyn til reglene i artikkel 19 ovenfor, forutsatt at den nye, reviderte konvensjonen er trådt i kraft;
   b) denne konvensjonen ikke lenger kunne ratifiseres av medlemsstatene fra den dag da den nye, reviderte konvensjonen trer i kraft.

2. Denne konvensjonen skal i alle tilfelle fortsatt være i kraft i sin nåværende form og med sitt nåværende innhold for de medlemsstater som har ratifisert den, men som ikke har ratifisert den reviderte konvensjonen.

Artikkel 24

De engelske og franske versjoner av teksten i denne konvensjonen har lik gyldighet.

Vedlegg 7

Recommendation No 188 concerning Private Employment Agencies

The General Conference of the International Labour Organization,

Having been convened at Geneva by the Governing Body of the International Labour Office, and having met in its Eighty-fifth Session on 3 June 1997, and

Having decided upon the adoption of certain proposals with regard to the revision of the Fee-Charging Employment Agencies Convention (Revised), 1949, which is the fourth item on the agenda of the session, and

Having determined that these proposals shall take the form of a Recommendation supplementing the Private Employment Agencies Convention, 1997;

adopts, this nineteenth day of June of the year one thousand nine hundred and ninety-seven, the following Recommendation, which may be cited as the Private Employment Agencies Recommendation, 1997:

I. General provisions

1. The provisions of this Recommendation supplement those of the Private Employment Agencies Convention, 1997, (referred to as «the Convention») and should be applied in conjunction with them.
2. (1) Tripartite bodies or organizations of employers and workers should be involved as far as possible in the formulation and implementation of provisions to give effect to the Convention
   (2) Where appropriate, national laws and regulations applicable to private employment agencies should be supplemented by technical standards, guidelines, codes of ethics, self-regulatory mechanisms or other means consistent with national practice.
3. Members should, as may be appropriate and practicable, exchange information and experiences on the contributions of private employment agencies to the functioning of the labour market and communicate this to the International Labour Office.

II. Protection of workers

1. Members should adopt all necessary and appropriate measures to prevent and to eliminate unethical practices by private employment agencies. These measures may include laws or regulations which provide for penalties, including prohibition of private employment agencies engaging in unethical practices.
2. Workers employed by private employment agencies as defined in Article 1.1(b) of the Convention should, where appropriate, have a written contract of employment specifying their terms and conditions of employment. As a minimum requirement, these workers should be informed of their conditions of employment before the effective beginning of their assignment.
3. Private employment agencies should not make workers available to a user enterprise to replace workers of that enterprise who are on strike.
4. The competent authority should combat unfair advertising practices and misleading advertisements, including advertisements for non-existent jobs.
5. Private employment agencies should:
   a) not knowingly recruit, place or employ workers for jobs involving unac-

ceptable hazards or risks or where they may be subjected t abuse or discriminatory treatment of any kind;

b) inform migrant workers, as far as possible in their own language or in a language with which they are familiar, of the nature of the position offered and the applicable terms and conditions of employment.

6. Private employment agencies should be prohibited, or by other means prevented, from drawing up and publishing vacancy notices or offers of employment in ways that directly or indirectly result in discrimination on grounds such as race, colour, sex, age, religion, political opinion, national extraction, social origin, ethnic origin, disability, marital or family status, sexual orientation or membership of a workers organization.
7. Private employment agencies should be encouraged to promote equality in employment through affirmative action programmes.
8. Private employment agencies should be prohibited from recording, in files or registers, personal data which are not required for judging the aptitude of applicants for jobs for which they are being or could be considered.
9. (1) Private employment agencies should store the personal data of a worker only for so long as it is justified by the specific purposes for which they have been collected, or so long as the worker wishes to remain on a list of potential job candidates.

   (2) Measures should be taken to ensure that workers have access to all their personal data as processed by automated or electronic systems, or kept in a manual file. These measures should include the right of workers to obtain and examine a copy of any such data and the right to demand that incorrect or incomplete data be deleted or corrected.

   (3) Unless directly relevant to the requirements of a particular occupation and with the express permission of the worker concerned, private employment agencies should not require, maintain or use information on the medical status of a worker, or use such information to determine the suitability of a worker for employment.
10. Private employment agencies and the competent authority should take measures to promote the utilization of proper, fair and efficient selection methods.
11. Private employment agencies should have properly qualified and trained staff.
12. Having due regard to the rights and duties laid down in national law concerning termination of contracts of employment, private employment agencies providing the services referred to in paragraph 1(b) of Article 1 of the Convention should not:
    a) prevent the user enterprise from hiring an employee of the agency assigned to it;
    b) restrict the occupational mobility of an employee;
    c) impose penalties on an employee accepting employment in another enterprise.

III. Relationship between the public employment service and private employment agencies

1. Cooperation between the public employment service and private employment agencies in relation to the implementation of a national policy on organizing the labour market should be encouraged; for this purpose, bodies may be established that include representatives of the public employment service and private employment agencies, as well as of the most representative organizations of

employers and workers.

2. Measures to promote cooperation between the public employment service and private employment agencies could include:
   a) pooling of information and use of common terminology so as to improve transparency of labour market functioning;
   b) exchanging vacancy notices;
   c) launching of joint projects, for example in training;
   d) concluding agreements between the public employment service and private employment agencies regarding the execution of certain activities, such as projects for the integration of the long-term unemployed;
   e) training of staff;
   f) consulting regularly with a view to improving professional practices.

REKOMMANDASJON NR. 188 OM PRIVAT ARBEIDSFORMIDLING

Den internasjonale arbeidsorganisasjons generalkonferanse,

som Styret for Det internasjonale arbeidsbyrå har sammenkalt i Geneve, og som har trådt sammen til sin 85. sesjon den 3. juni 1997, og

som har besluttet å vedta visse forslag om revisjon av konvensjon nr. 96(revidert) om privat arbeidsformidling av 1949, som er punkt 4 på dagsorden for sesjonen,

og som har bestemt at disse forslag skal gis i form av en rekommandasjon som supplerer konvensjonen om privat arbeidsformidling av 1997;

vedtar i dag, den 19. juni 1997, følgende rekommandasjon som kan kalles rekommandasjonen om privat arbeidsformidling, 1997:

I. Alminnelige bestemmelser

1. Bestemmelsene i denne rekommandasjonen utfyller bestemmelsene i konvensjonen om privat arbeidsformidling, 1997, (omtalt som «konvensjonen» og bør anvendes i sammenheng med dem.
2. (1) Trepartsorganer eller organisasjoner for arbeidsgivere og arbeidstakere bør trekkes inn så langt som mulig i utformingen og iverksettingen av bestemmelser for å gjennomføre konvensjonen.
   (2) Der det er passende, bør nasjonal lovgivning og forskifter som kan anvendes overfor private arbeidsformidlingsfirmaer, suppleres med tekniske standarder, retningslinjer, etikkodekser, selvregulerende mekanismer eller andre midler i samsvar med nasjonal praksis.
3. Medlemsstater bør, i den grad det er passende og praktisk, utveksle informasjon og erfaringer vedrørende private arbeidsformidlingsfirmaers bidrag til arbeidsmarkedets funksjonsmåte og meddele dette til Det internasjonale arbeidsbyrå.

II. Beskyttelse av arbeidstakere

1. Medlemsstater bør treffe alle nødvendige og hensiktsmessige tiltak for å forhindre og å eliminere uetisk praksis hos private arbeidsformidlingsfirmaer. Disse tiltak kan omfatte lover og forskifter som inneholder straffebestemmelser, herunder forbud mot private arbeidsformidlingsfirmaer som har uetisk praksis.
2. Arbeidstakere som er tilsatt i private arbeidsformidlingsfirmaer som nevnt i artikkel 1.1(b) i konvensjonen, bør, der det er passende, ha en skriftlig arbeidskontrakt, som spesifiserer deres betingelser og arbeidsvilkår. Som et minstekrav bør disse arbeidstakere informeres om sine arbeidsvilkår før opp-

draget faktisk påbegynnes.

3. Private arbeidsformidlingsfirmaer bør ikke stille arbeidstakere til disposisjon for en oppdragsgiver for å erstatte arbeidstakere hos denne oppdragsgiveren som er i streik.
4. Den ansvarlige myndighet bør bekjempe utilbørlig annonseringspraksis og villedende annonser, herunder annonser for ikke-eksisterende jobber.
5. Private arbeidsformidlingsfirmaer bør:
   a) når de kjenner til det, ikke rekruttere, formidle til eller tilsette arbeidstakere i jobber som medfører uakseptabel fare eller risiko eller hvor de kan være gjenstand for misbruk eller diskriminerende behandling av noen art;
   b) informere utenlandske arbeidstakere så langt som mulig på deres eget språk eller et språk de kjenner, om arten av den tilbudte stilling og om vilkårene og arbeidsforholdene.

6. Det skal være forbudt for private arbeidsformidlingsfirmaer, eller de skal på annen måte være avskåret fra, å utarbeide og publisere kunngjøringer om ledige stillinger eller arbeidstilbud på måter som direkte eller indirekte fører til diskriminering på grunn av rase, hudfarge, kjønn, alder, religion, politisk overbevisning, nasjonal eller sosial opprinnelse, etnisk opprinnelse, funksjonshemning, ekteskapelig eller familiemessig status, seksuelle legning eller medlemsskap i en arbeidstakerorganisasjon.
7. Private arbeidsformidlingsfirmaer bør oppmuntres til å fremme likestilling i arbeid gjennom aktive handlingsprogrammer.
8. Det bør være forbudt for private arbeidsformidlingsfirmaer å nedtegne, i arkiver eller registre, personlige data som ikke er nødvendige for å vurdere egnetheten hos søkere til arbeid som de er eller kan bli aktuelle for.
9. (1) Private arbeidsformidlingsfirmaer bør lagre personlige data om en arbeidstaker bare i så lang tid som det er berettiget ut fra de spesifikke formålene som de er innhentet for, eller i så lang tid som arbeidstakeren ønsker å forbli oppført på en liste over potensielle kandidater til arbeid.
   (2) Det bør treffes tiltak for å sikre at arbeidstakere har tilgang til alle sine personlige data slik de er behandlet i automatiserte eller elektroniske systemer, eller oppbevart i et manuelt arkiv. Disse tiltak bør inkludere retten for arbeidstakere til å få utlevert og gjennomgå et eksemplar av alle slike data og retten til å kreve at ukorrekte eller ufullstendige data skal fjernes eller rettes opp.
   (3) Med mindre det er direkte relevant for kravene til et særlig yrke og det foreligger uttrykkelig samtykke fra den berørte arbeidstakeren, bør private arbeidsformidlingsfirmaer ikke kreve, beholde eller bruke informasjon om helsemessige forhold hos en arbeidstaker, eller bruke slik informasjon for å avgjøre en arbeidstakers egnethet for arbeid.
10. Private arbeidsformidlingsfirmaer og den ansvarlige myndighet bør treffe tiltak for å fremme bruken av høvelige, rettferdige og effektive utvelgelsesmetoder.
11. Private arbeidsformidlingsfirmaer bør ha tilstrekkelig kvalifiserte og opplærte egne tilsatte.
12. Idet det bør tas behørig hensyn til rettigheter og plikter fastsatt i nasjonal lovgivning vedrørende opphør av arbeidskontrakter, bør private arbeidsformidlingsfirmaer som yter tjenester som er nevnt i punkt 1(b) i artikkel 1 i konvensjonen, ikke:
    a) hindre en oppdragsgiver i å tilsette en arbeidstaker fra arbeidsformidlingsfirmaet utplassert hos oppdragsgiveren;
    b) begrense den yrkesmessige mobiliteten for en tilsatt;

c) ilegge straff for en tilsatt som tar arbeid i et annet foretak.

III. Forholdet mellom den offentlige arbeidsformidlingen og private arbeidsformidlingsfirmaer

1. Det bør oppmuntres til samarbeid mellom den offentlige arbeidsformidlingen og private arbeidsutleiefirmaer for så vidt gjelder iverksettingen av en nasjonal politikk for organiseringen av arbeidsmarkedet; for dette formål kan det opprettes organer som inkluderer representanter for den offentlige arbeidsformidlingen og private arbeidsformidlingsfirmaer, så vel som fra de mest representative arbeidsgiver- og arbeidstakerorganisasjonene.
2. Tiltak for å fremme samarbeid mellom den offentlige arbeidsformidlingen og private arbeidsutleiefirmaer kan omfatte:
   a) samling av informasjon og bruk av felles terminologi for å bedre oversikten over arbeidsmarkedets funksjonsmåte;
   b) utveksling av lister over ledige stillinger;
   c) iverksetting av felles prosjekter, f.eks. innen opplæring;
   d) inngåelse av avtaler mellom den offentlige arbeidsformidlingen og private arbeidsformidlingsfirmaer med hensyn til gjennomføringen av visse aktiviteter, slik som prosjekter for integrering av langtidsledige;
   e) opplæring av egne tilsatte;
   f) regelmessige konsultasjoner med henblikk på å bedre yrkespraksis.

Vedlegg 8

Domstolens dom (Sjette Afdeling) 11. december 1997

"Fri udveksling af tjenesteydelser - arbejdsformidling - udelukkelse af private virksomheder - udøvelse af offentlig myndighed"

I sag C-55/96,

angående en anmodning, som Corte d'appello di Milano (Italien) i medfør af EF-traktatens artikel 177 har indgivet til Domstolen for under en sag, der i henhold til reglerne om frivillig retspleje (giurisdizione volontaria) er indledt for nævnte ret af Job Centre coop. arl, at opnå en præjudiciel afgørelse vedrørende fortolkningen af EF-traktatens artikel 48, 49, 55, 56, 59, 60, 62, 66, 86 og 90, har

DOMSTOLEN (Sjette Afdeling) sammensat af afdelingsformanden for Anden Afdeling, R. Schintgen som fungerende afdelingsformand for Sjette Afdeling, samt dommerne G.F. Mancini og P.J.G. Kapteyn (refererende dommer), generaladvokat: M.B. Elmer justitssekretær: fuldmægtig L. Hewlett, efter at der er indgivet skriftlige indlæg af:

– Job Centre coop. arl ved advokat Pietro Ichino, Milano, advokat Christian Jacobs, Bremen, advokat Renzo Morresi, Bologna, og advokat Caterina Rucci, Milano
– den italienske regering ved afdelingschef, professor Umberto Leanza, Juridisk Tjeneste, Udenrigsministeriet, som befuldmægtiget, bistået af statens advokat, Danilo del Gaizo
– den tyske regering ved afdelingschef Ernst Röder og kontorchef Bernd Kloke, begge Forbundsøkonomiministeriet, som befuldmægtigede
– den norske regering ved vicegeneraldirektør Irvin Høyland, Udenrigsministeriet, som befuldmægtiget
– Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber ved Enrico Traversa, Kommissionens Juridiske Tjeneste, som befuldmægtiget, på grundlag af retsmøderapporten, efter at Job Centre coop. arl, den italienske regering og Kommissionen har afgivet mundtlige indlæg i retsmødet den 13. marts 1997, og efter at generaladvokaten har fremsat forslag til afgørelse den 15. maj 1997, afsagt følgende

Dom

1. Ved kendelse afsagt den 30. januar 1996, indgået til Domstolen den 23. februar s.å., har Corte d'appello di Milano i medfør af EF-traktatens artikel 177 forelagt Domstolen tre præjudicielle spørgsmål vedrørende fortolkningen af EF-traktatens artikel 48, 49, 55, 56, 59, 60, 62, 66, 86 og 90.
2. Spørgsmålene er blevet rejst under en sag, som selskabet Job Centre coop. arl (herefter «JCC»), har anlagt i anledning af det af Tribunale civile e penale di Milano i medfør af codice civile's artikel 2330, stk. 4, meddelte afslag på selskabets ansøgning om godkendelse af stiftelsesoverenskomsten for selskabet.
3. JCC er et kooperativt selskab med begrænset ansvar under stiftelse. Det har hjemsted i Milano. Ifølge selskabets vedtægter består dets virksomhed navnlig i formidling mellem efterspørgsel og udbud af arbejde og i midlertidig levering af arbejdsydelser til tredjemand. Dets formål er at gøre det muligt for arbejdstagere og virksomheder - hvad enten de er selskabsdeltagere eller ej - at benytte sig af sådanne tjenesteydelser på arbejdsmarkedet i Italien og Fællesskabet.

4. I Italien gælder der på arbejdsmarkedet en ordning om obligatorisk arbejdsformidling, som administreres af offentlige arbejdsformidlingskontorer. Reglerne om denne ordning findes i lov nr. 264 af 29. april 1949. Lovens artikel 11, stk. 1, forbyder formidling og virksomhed som mellemmand mellem udbud af og efterspørgsel efter lønnet arbejde, selv om virksomheden udføres gratis. Enhver form for formidling af arbejde i strid med disse regler og ansættelse af arbejdstagere, der ikke sker gennem offentlige arbejdsformidlingskontorer, er efter lov nr. 264 sanktioneret med strafferetlige eller administrative sanktioner. Endvidere kan domstolene på begæring af den offentlige arbejdsformidling i sager, der anlægges af anklagemyndigheden («il pubblico ministero»), erklære arbejdskontrakter, der er indgået i strid med disse regler, for ugyldige inden for en frist på et år fra arbejdstagerens ansættelse.
5. Artikel 1, stk. 1, i lov nr. 1369 af 23. oktober 1960 forbyder enhver form for formidling og virksomhed som mellemmand iarbejdsforhold. Overtrædelse af dette forbud medfører efter samme lovs artikel 2 strafferetlige sanktioner, og ifølge lovens artikel 1, stk. 3, anses arbejdstagere, der ansættes i strid med artikel 1, stk. 1, efter loven i enhver henseende for ansat af den arbejdsgiver, der faktisk har modtaget deres arbejdsydelser.
6. Den 28. januar 1994 indgav direktøren for JCC under stiftelse ansøgning til Tribunale civile e penale di Milano om godkendelse i henhold til codice civile's artikel 2330, stk. 3, af selskabets stiftelsesoverenskomst. Ved kendelse af 31. marts 1994 udsatte nævnte ret sagen om godkendelse og forelagde Domstolen to præjudicielle spørgsmål vedrørende fortolkningen af en række artikler i EF-traktaten, som retten tillagde betydning for afgørelsen om godkendelse af JCC's stiftelsesoverenskomst.
7. Ved dom af 19. oktober 1995 i sag C-111/94, Job Centre, Sml. I, s. 3361, fastslog Domstolen, at den ikke havde kompetence til at besvare de spørgsmål, der var blevet forelagt af Tribunale civile e penale di Milano, idet den forelæggende ret, når den inden for rammerne af den frivillige retspleje («giurisdizione volontaria») træffer afgørelse vedrørende en ansøgning om godkendelse af et selskabs stiftelsesoverenskomst med henblik på dettes indførelse i selskabsregistret, udøver en ikke-judiciel funktion, som i andre medlemsstater varetages af administrative myndigheder. Den optræder nemlig som forvaltningsmyndighed uden samtidig at skulle afgøre en retstvist.
8. Efter afsigelsen af denne dom afslog Tribunale civile e penale di Milano ved afgørelse af 18. december 1995 JCC's direktørs ansøgning om godkendelse af selskabets stiftelsesoverenskomst under henvisning til, at selskabets formål var i strid med forskellige præceptive bestemmelser i den italienske arbejdsmarkedslovgivning.
9. JCC har under en ved Corte d'appello di Milano i medfør af codice civile's artikel 2330, stk. 4, anlagt sag anfægtet dette afslag med påstand om, at Tribunale's afgørelse annulleres, og at selskabets stiftelsesoverenskomst godkendes.
10. Corte d'appello har ud fra den opfattelse, at den af JCC anlagte sag rejser spørgsmål om fortolkning af fællesskabsretten, besluttet at udsætte sagen og anmode Domstolen om en præjudiciel afgørelse af følgende spørgsmål:

    "1) Kan de italienske bestemmelser i artikel 11, stk. 1, i lov nr. 264 af 29. april 1949 og artikel 1, stk. 1, i lov nr. 1369 af 23. oktober 1960 med det deri indeholdte forbud mod en hvilken som helst virksomhed, der består i formidling og/eller virksomhed som mellemmand mellem udbud og efterspørgsel af arbejde gennem andre end de i disse bestemmelser nævnte offentlige institutioner, antages at være bestemmelser om udøvelse af offentlig myndighed, jf. EF-traktatens artikel 66, sammenholdt med dens artikel 55, når

henses til den offentligretlige karakter, der ved den italienske lov er givet disse bestemmelser, for så vidt som de er opstillet til beskyttelse af arbejdstagerne og den nationale økonomi?

2) Må de nævnte bestemmelser med den generelle regulering, de er udtryk for, antages at være i strid med de fællesskabsretlige principper, der ligger bag traktatens artikel 48, 49, 59, 60, 62, 86 og 90, og som vedrører arbejdsretten, erhvervsfriheden, den fri bevægelighed for personer, det frie udbud af og den frie efterspørgsel efter arbejdsydelser og tjenesteydelser, den frie og loyale konkurrence mellem erhvervsdrivende og forbuddet mod misbrug af dominerende stilling?

3) Såfremt forbuddet i den nævnte italienske lovgivning mod enhver form for formidling eller virksomhed som mellemmand mellem udbud og efterspørgsel af arbejde antages at udgøre en overtrædelse af det i de foregående spørgsmål nævnte fællesskabsretlige principper, spørges det, om den italienske stats dømmende myndigheder og forvaltning skal anse sig for forpligtet til direkte at anvende disse principper og til således at anerkende, at offentlige og private institutioner og virksomheder kan udøve virksomhed i form af formidling mellem efterspørgsel og udbud af arbejde og i midlertidig levering af arbejdskraft under forudsætning af, at denne virksomhed udøves under iagttagelse af de gældende bestemmelser om vedkommende arbejdsforhold og om obligatorisk social sikring af arbejdstagerne og er underkastet den i loven fastsatte kontrol."

11. Det fremgår af hovedsagen, at den nationale ret med disse spørgsmål reelt ønsker oplyst, om traktatens bestemmelser om arbejdskraftens frie bevægelighed, fri udveksling af tjenesteydelser og konkurrence er til hinder for en national lovgivning, hvorefter enhver form for formidling og virksomhed som mellemmand mellem efterspørgsel og udbud af arbejde, der ikke udøves af offentlige arbejdsformidlingskontorer, er forbudt.
12. Det bemærkes, at JCC, der er et kooperativt selskab med begrænset ansvar under stiftelse, i hovedsagen har gjort gældende, at det retmæssigt kan udøve virksomhed i form af formidling mellem efterspørgsel og udbud af arbejde og midlertidig levering af arbejdskraft.
13. I det omfang de forelagte spørgsmål henviser til bestemmelserne om arbejdskraftens frie bevægelighed, skal det blot bemærkes, at det ikke følger af den omstændighed, at der blandt selskabets stiftere findes arbejdstagere, at traktatens artikel 48 finder anvendelse, idet selskabet efter at være stiftet og trådt i virksomhed bliver en selvstændig juridisk person.
14. Heraf følger, at bestemmelser om arbejdskraftens frie bevægelighed ikke har betydning for afgørelsen af tvisten i hovedsagen.
15. I det omfang de forelagte spørgsmål henviser til traktatens artikel 86 og 90, opstår der spørgsmål om omfanget af den eneret, som de offentlige arbejdsformidlingskontorer har, og dermed om omfanget af det strafferetligt og administrativt sanktionerede forbud mod, at private selskaber formidler og virker som mellemmand mellem efterspørgsel og udbud af arbejde.
16. Det er derfor i første række fortolkningen af disse bestemmelser i traktaten, der skal behandles. Fortolkningen af traktatens artikel 86 og 90.
17. JCC har reelt gjort gældende, at forbuddet mod enhver form for formidling og virksomhed som mellemmand mellem efterspørgsel og udbud af arbejde, der ikke varetages af offentlige institutioner, er i strid med traktatens artikel 86 og 90, idet de offentlige arbejdsformidlingskontorer ikke er i stand til at dække efterspørgslen på markedet efter virksomhed af denne art. JCC har herved bl.a. henvist til dom af 23. april 1991, sag C-41/90, Höfner og Elser, Sml. I, s. 1979.
18. Den tyske og den norske regering samt Kommissionen har gjort gældende, at

eneretten til arbejdsformidling skal vurderes på baggrund af de principper, der kan udledes af den nævnte Höfner og Elser-dom.

19. Den italienske regering har først anført, at den i hovedsagen omtvistede lovgivning ikke tillægger nogen virksomhed særlige eller eksklusive rettigheder til levering af arbejdskraft, men blot forbyder formidling og virksomhed som mellemmand i arbejdsforhold. Den har dernæst anført, at i betragtning af de særlige karakteristika ved den offentlige arbejdsformidling, således som den udøves i Italien, og dennes sociale formål kan denne formidling ikke anses for økonomisk virksomhed og dermed for erhvervsvirksomhed. Den har endelig gjort gældende, at det offentlige monopol på arbejdsformidling ikke kan have de i traktatens artikel 86, stk. 2, litra b), omhandlede skadelige virkninger.
20. På baggrund af det anførte må det undersøges, om et offentligt arbejdsformidlingskontor som den i artikel 11, stk. 1, i lov nr. 264 omtalte institution kan anses for en virksomhed i traktatens artikel 85 og 86's forstand (jf. den nævnte Höfner og Elser-dom, præmis 20).
21. Herved bemærkes for det første, at begrebet virksomhed inden for konkurrenceretten omfatter enhver enhed, som udøver økonomisk virksomhed, uanset denne enheds retlige status og dens finansieringsmåde, og for det andet, at arbejdsanvisning er økonomisk virksomhed.
22. Den omstændighed, at arbejdsformidlingsvirksomhed normalt er overdraget offentlige kontorer, kan ikke påvirke denne virksomheds økonomiske karakter. Arbejdsformidlingsvirksomhed har ikke altid været og bliver ikke nødvendigvis udøvet af offentlige enheder.
23. Den italienske regering har yderligere anført, at efter dom af 17. februar 1993, forenede sager C-159/91 og C-160/91, Poucet og Pistre, Sml. I, s. 637, udgør et organ inden for den sociale sikring, der virker inden for rammerne af en monopolordning, ikke en virksomhed i traktatens artikel 86's forstand, idet Domstolen i præmis 18 og 19 i denne dom har fastslået, at en sådan virksomhed ikke er af økonomisk karakter, da den bygger på princippet om national solidaritet og drives uden vinding for øje.
24. Det skal herom blot bemærkes, at selv om det af nævnte dom fremgår, at administrationen af obligatoriske socialsikringsordninger som dem, der er beskrevet i forelæggelsesdommene i Poucet- og Pistre-sagen, ikke udgør økonomisk virksomhed, bygger konstateringen heraf på de samme kriterier (jf. Poucet- og Pistre-dommen, præmis 17) som dem, der i nævnte Höfner og Elser-sag dannede grundlag for at fastslå, at arbejdsformidlingsvirksomhed efter Fællesskabets konkurrencebestemmelser skal anses for erhvervsvirksomhed.
25. Heraf følger, at en enhed som et offentligt arbejdsformidlingskontor kan anses for en virksomhed med henblik på anvendelsen af fællesskabsrettens konkurrencebestemmelser.
26. Det bemærkes, at offentlige arbejdsformidlingskontorer, som i henhold til en medlemsstats lovgivning har fået overdraget at udføre tjenesteydelser af almindelig økonomisk interesse, som f.eks. de i artikel 11, stk. 1, i lov nr. 264 omhandlede, i henhold til traktatens artikel 90, stk. 2, fortsat er omfattet af konkurrencereglerne, når det ikke er påvist, at anvendelsen af disse bestemmelser er uforenelig med udøvelsen af deres opgave (jf. dom af 30.4.1974, sag 155/73, Sacchi, Sml. s. 409, præmis 15, samt nævnte Höfner og Elser-dom, præmis 24).
27. Hvad angår adfærden hos de offentlige arbejdsformidlingskontorer, der udøver deres virksomhed i henhold til en eneret, der sikres ved et forbud mod enhver form for formidling og virksomhed som mellemmand i arbejdsforhold, der er sanktioneret ved strafferetlige og administrative sanktioner som de i lov nr. 264 og nr. 1369 fastsatte, må det fastslås, at anvendelsen af traktatens artikel 86 ikke

er til hinder for opfyldelsen af den særlige opgave, som er overdraget disse kontorer, når de klart ikke er i stand til at imødekomme markedets efterspørgsel på vedkommende område.

28. Selv om artikel 86 omhandler virksomheder og inden for de i artikel 90, stk. 2, fastsatte grænser kan anvendes på offentlige virksomheder eller virksomheder, der har særlige eller eksklusive rettigheder, står det dog fast, at traktaten pålægger medlemsstaterne ikke at indføre eller opretholde foranstaltninger, som kan ophæve den tilsigtede virkning af denne bestemmelse (jf. dom af 16.11.1977, sag 13/77, Inno, Sml. s. 2115, præmis 31 og 32, samt den nævnte Höfner og Elser-dom, præmis 26). Artikel 90, stk. 1, bestemmer nemlig, at medlemsstaterne, for så vidt angår offentlige virksomheder og virksomheder, som de indrømmer særlige eller eksklusive rettigheder, afstår fra at træffe eller opretholde foranstaltninger, som er i strid med traktatens bestemmelser, navnlig med artikel 85-94.
29. Følgelig er enhver foranstaltning truffet af en medlemsstat, hvorved der opretholdes lovbestemmelser, der skaber en situation, i hvilket et offentligt arbejdsformidlingskontor nødvendigvis foranlediges til at handle i strid med ordlyden af artikel 86, uforenelig med traktatens bestemmelser.
30. I denne forbindelse bemærkes for det første, at en virksomhed, som har et lovbestemt monopol, kan anses for at indtage en dominerende stilling som omhandlet i traktatens artikel 86 (jf. dom af 3.10.1985, sag 311/84, CBEM, Sml. s. 3261, præmis 16), og at en medlemsstats område, som dette monopol omfatter, kan udgøre en væsentlig del af det fælles marked (jf. dom af 9.11.1983, sag 322/81, Michelin mod Kommissionen, Sml. s. 3461, præmis 28).
31. Det bemærkes for det andet, at den blotte omstændighed, at der skabes en sådan dominerende stilling ved tildeling af en eneret som omhandlet i artikel 90, stk. 1, ikke i sig selv er uforenelig med traktatens artikel 86 (jf. nævnte CBEM-dom, præmis 17, nævnte Höfner og Elser-dom, præmis 29, samt dom af 19.5.1993, sag C-320/91, Corbeau, Sml. I, s. 2533, præmis 11, og dom af 5.10.1994, sag C-323/93, Centre d'insémination de la Crespelle, Sml. I, s. 5077, præmis 18). En medlemsstat overtræder nemlig kun forbuddene i disse to bestemmelser, såfremt den pågældende virksomhed ved sin blotte udøvelse af den eneret, som er indrømmet den, foranlediges til at udnytte sin dominerende stilling på en måde, der er udtryk for misbrug (jf. dom af 14.12.1995, sag C-387/93, Banchero, Sml. I, s. 4663, præmis 51).
32. Ifølge traktatens artikel 86, stk. 2, litra b), kan et sådant misbrug bl.a. bestå i en begrænsning af ydelsen til skade for dem, der efterspørger den pågældende tjenesteydelse.
33. Som Kommissionen med føje har fremhævet, er markedet for ydelser i forbindelse med arbejdsformidling nemlig både meget stort og meget forskelligartet. Efterspørgsel og udbud af arbejdskraft på dette marked omfatter alle produktionssektorer og vedrører beskæftigelser lige fra ufaglært arbejde til ansættelse af arbejdstagere med meget store og sjældent forekommende kvalifikationer.
34. På et så omfattende og forskelligartet marked, der desuden som følge af den økonomiske og sociale udvikling er underkastet store forandringer, består der en risiko for, at de offentlige arbejdsformidlingskontorer ikke vil være i stand til at dække en væsentlig del af den samlede efterspørgsel efter ydelser.
35. Såfremt en medlemsstat udsteder et forbud mod enhver form for formidling og virksomhed som mellemmand mellem efterspørgsel og udbud af arbejde, der ikke udøves af offentlige arbejdsformidlingskontorer, og fastsætter strafferetlige og administrative sanktioner for overtrædelse heraf, skaber den en sit-

uation, hvor udbuddet af ydelser begrænses, jf. traktatens artikel 86, stk. 2, litra b), når disse kontorer klart ikke er i stand til for alle slags virksomhed at tilfredsstille den efterspørgsel, der findes på arbejdsmarkedet.

36. For det tredje bemærkes, at en medlemsstat i henhold til traktatens artikel 86 og artikel 90, stk. 1, kun pådrager sig ansvar, såfremt det pågældende offentlige arbejdsformidlingskontors adfærd kan påvirke handelen mellem medlemsstaterne. Dette forudsætter ikke nødvendigvis, at den adfærd, der karakteriseres som et misbrug, faktisk har påvirket handelen. Det er tilstrækkeligt, at det godtgøres, at den omhandlede adfærd kan have en sådan virkning (jf. nævnte dom Michelin mod Kommissionen, præmis 104).
37. En sådan potentiel påvirkning af handelen mellem medlemsstater foreligger navnlig, når den arbejdsformidlingsvirksomhed, der udøves af private selskaber, også kan omfatte andre medlemsstaters statsborgere eller områder.
38. På baggrund af det anførte skal spørgsmålene fra den nationale ret besvares med, at offentlige arbejdsformidlingskontorer omfattes af forbuddet i traktatens artikel 86, når anvendelsen af denne bestemmelse ikke hindrer opfyldelsen af den særlige opgave, som er blevet overdraget disse kontorer. En medlemsstat, der forbyder enhver form for formidling og virksomhed som mellemmand mellem efterspørgsel og udbud af arbejde, der ikke udøves af sådanne kontorer, overtræder traktatens artikel 90, stk. 1, såfremt den skaber en situation, i hvilken offentlige arbejdsformidlingskontorer nødvendigvis foranlediges til at tilsidesætte bestemmelserne i traktatens artikel 86. Denne situation foreligger navnlig, når følgende betingelser er opfyldt:
   - de offentlige arbejdsformidlingskontorer er klart ikke i stand til for alle slags virksomhed at imødekomme efterspørgslen på arbejdsmarkedet
   - private selskabers arbejdsformidlingsvirksomhed gøres faktisk umulig ved opretholdelsen af lovbestemmelser, der indeholder et forbud mod en sådan virksomhed, der er sanktioneret ved strafferetlige og administrative sanktioner
   - den pågældende arbejdsformidlingsvirksomhed vil kunne omfatte andre medlemsstaters statsborgere eller områder. Fortolkningen af traktatens artikel 59 ff.

39. Da bestemmelser, som de i de præjudicielle spørgsmål omhandlede om forbud mod enhver form for formidling og virksomhed som mellemmand mellem efterspørgsel og udbud af arbejde, der ikke udøves af offentlige arbejdsformidlingskontorer, under de betingelser, som er angivet i præmis 38 i nærværende dom, er i strid med traktatens artikel 86 og artikel 90, stk. 1, er det ufornødent at træffe afgørelse om fortolkningen af traktatens artikel 59 ff.

Sagens omkostninger

40. De udgifter, der er afholdt af den italienske, den tyske og den norske regering og af Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber, som har afgivet indlæg for Domstolen, kan ikke erstattes. Da sagens behandling i forhold til hovedsagens parter udgør et led i den sag, der verserer for den nationale ret, tilkommer det denne at træffe afgørelse om sagens omkostninger.

    På grundlag af disse præmisser kender DOMSTOLEN (Sjette Afdeling) vedrørende de spørgsmål, der er forelagt af Corte d'appello di Milano ved kendelse af 30. januar 1996, for ret:

    Offentlige arbejdsformidlingskontorer omfattes af forbuddet i EF-traktatens artikel 86, når anvendelsen af denne bestemmelse ikke hindrer opfyldelsen af den særlige opgave, som er blevet overdraget disse kontorer. En medlemsstat, der forbyder enhver form for formidling og virksomhed som mellemmand

mellem efterspørgsel og udbud af arbejde, der ikke udøves af sådanne kontorer, overtræder EF-traktatens artikel 90, stk. 1, såfremt den skaber en situation, i hvilken offentlige arbejdsformidlingskontorer nødvendigvis foranlediges til at tilsidesætte bestemmelserne i traktatens artikel 86. Denne situation foreligger navnlig, når følgende betingelser er opfyldt:

– de offentlige arbejdsformidlingskontorer er klart ikke i stand til for alle slags virksomhed at imødekomme efterspørgslen på arbejdsmarkedet
– private selskabers arbejdsformidlingsvirksomhed gøres faktisk umulig ved opretholdelsen af lovbestemmelser, der indeholder et forbud mod en sådan virksomhed, der er sanktioneret ved strafferetlige og administrative sanktioner
– den pågældende virksomhed vil kunne omfatte andre medlemsstaters statsborgere eller områder.

Schintgen Mancini Kapteyn

Afsagt i offentligt retsmøde i Luxembourg den 11. december 1997.

R. Grass

H. Ragnemalm

Justitssekretær

Formand for Sjette Afdeling

Processprog: italiensk.