

AAD v/Arbeidsavdelingen
Postboks 8004 Dep
0030 OSLO

ARB.- OG ADMINISTRASJONSDEPT.
ARKIVKODE 340.11
EKSP.
18 MAI 2004
SAKCB. JS/
SAKCNR. 200400660-39

Arbeidsdirektoratet
C.J. Hambros pl. 2 A1
Postboks/P O box 8127 dep
NO-0032 Oslo, Norway

tel. (+47) 23 35 24 00
fax (+47) 23 35 27 50

Deres ref.:

Vår ref. (Bes oppgitt ved svar)
200400435-2/008/LHE

Dato:
10. mai 2004

Aetatats merknader til NOU 2004:5 - Innstilling fra Arbeidslivslovutvalget

1 Innledning: Et velfungerende arbeidsmarked – Aetatats hovedfokus

Med "NOU 2004:5 Arbeidslivslovutvalget, Et arbeid for trygghet, inkludering og vekst" legger regjeringen vekt på å fremme en lov med vekt på følgende hovedområder:

- en lov som best mulig ivaretar både virksomhetenes, arbeidstakernes og samfunnets behov
- som bidrar til et inkluderende arbeidsliv
- et godt og forutsigbart regelverk ved omstilling
- å modernisere/forenkle

Aetat stiller seg positiv til intensjonene bak lovforslaget, og støtter i særlig grad ønsket om å legge til rette for et mer inkluderende arbeidsliv. Aetat vurderer imidlertid endringsforslagene som relativt beskjedne og ser følgelig ikke at forslagene kan medføre betydelige endringer i arbeidslivet.

I høringsvaret har Aetat i hovedsak lagt vekt på å komme med innspill knyttet til lovendringens mulige innvirkning på arbeidsmarkedets dynamikk. I den sammenheng har Aetat to hovedpunkter:

- Aetat er positiv til en harmonisering av lovverket som omfatter norsk arbeidsliv. Dette vil kunne bidra til økt fleksibilitet i arbeidsmarkedet.
- Aetat erfarer at midlertidige stillinger ofte fungerer som inngangsport til arbeidsmarkedet. En tilrettelegging for økt bruk av midlertidige stillinger kan åpne arbeidsmarkedet for flere.

Aetat kommenterer også kort enkeltpunkter ved lovforslaget.

2 Harmonisering av regelverk - større fleksibilitet

Et velfungerende arbeidsmarked kjennetegnes blant annet ved at ledige stillinger raskt besettes av arbeidskraft med rett kompetanse. Dette kan skje gjennom jobbskifte eller ved rekruttering av arbeidsledige. Det er vesentlig at arbeidslivet har et rammeverk som legger til rette for denne type mobilitet. Det innebærer blant annet at en potensiell jobbskifter ikke opplever større kostnader ved jobbskifte. Vurderinger knyttet til fordeler og ulemper knyttet til tjenesteordninger innenfor ulike deler av arbeidsmarkedet vil være en del av premissene som ligger til grunn for å foreta et jobbskifte eller ikke. Avstand mellom ulike ordninger kan følgelig være en av årsakene til at arbeidssøkere *ikke* skifter jobber selv om markedet har behov for deres kompetanse og personlig motivasjon er tilstede. En harmonisering av regelverk vil dempe denne en type individuelle kostnader ved å bevege seg mellom ulike deler av arbeidsmarkedet og dermed innvirke positivt til økt mobilitet mellom sektorer (spesielt privat/offentlig).

Aetat stiller seg følgelig positiv til at forslaget om å gjøre arbeidslivets lovverk mer enhetlig.

3 Midlertidige stillinger fungerer som inngangsport til arbeidsmarkedet

Midlertidige stillinger utgjør en betydelig andel av det totale stillingsmarkedet (om lag 10 prosent av de sysselsatte iflg AKU, 2003). Mange arbeidsgivere *ønsker* å benytte midlertidig arbeidskraft, i større eller mindre grad. Innleie av arbeidskraft og bruk av midlertidige stillinger forklares bl.a med svingninger i arbeidskraftbehovet (ordremasser, sesong, etc), samt risikobetraktninger knyttet til feilansettelser.

Aetat har erfaring med at vikarjobber/midlertidig ansettelse er en viktig inngangsport til arbeidsmarkedet. Som vikar eller midlertidig ansatt får vedkommende mulighet til å vise sine kvalifikasjoner, som igjen kan føre til fast ansettelse. Arbeid som vikar eller midlertidig ansatt gir også nødvendig arbeidserfaring og referanser som styrker mulighetene i senere jobbsøk.

Midlertidige stillinger som inngangsport til arbeidsmarkedet understøttes av Aetats egen oppfølgingsundersøkelse av tidligere arbeidssøkere (høst- 2003). Undersøkelsen viser at over en tredjedel av arbeidssøkerne som var i jobb ett år etter at de sluttet å melde seg ved Aetat var i en midlertidig jobb. *Andelen tidligere ledige som har kommet inn i midlertidig stilling var særlig høy blant deltidssysselsatte kvinner med yrker som er vanlig i offentlig sektor. Også blant langtidsledige menn og personer med innvandrerbakgrunn var andelen i midlertidig arbeid høy.*

Disse funnene indikerer at *også* arbeidssøkere som har tradisjonelt har problemer med innpass på arbeidsmarkedet får innpass gjennom midlertidige stillinger.

Samtidig ønsker vi å påpeke at arbeidet med å inkludere flere av Aetats målgrupper (yrkeshemmede, langtidsledige, innvandrere, ungdom) krever en betydelig innsats fra flere hold. I et marked med høy arbeidsledighet vil det eksempelvis være mekanismer som trekker i retning av et mindre inkluderende arbeidsliv: Når arbeidsgivere kan velge mellom svært mange kvalifiserte arbeidssøkere, er det sannsynlig at de foretrekker arbeidssøkergrupper de er kjent med framfor arbeidssøkere de er mer usikre på (Aetats målgruppe). Aetat tror følgelig *ikke* at en utvidet adgang til midlertidig ansettelse er *tilstrekkelig* for å fremme et mer inkluderende arbeidsliv.

Aetat ønsker også å påpeke at reglene for midlertidig ansettelse med fordel kunne vært

noe enklere og mer tilgjengelig for brukerne, jf. dagens bestemmelse i arbeidsmiljøloven § 58 A nr. 1.

4 Andre kommentarer knyttet til lovforslaget

4.1 Reservasjonsrett og ledighet etter virksomhetsoverdragelse

I forhold til arbeidstakers reservasjonsrett ønsker vi å framheve at Aetat vil bistå arbeidssøkere som har blitt ledige som konsekvens av at de har reservert seg i forbindelse med virksomhetsoverdragelse. Samtidig ønsker vi å få fram at dersom disse søker om inntektssikring i arbeidssøkerperioden, vil Aetat måtte vurdere en forlenget ventetid (ftrl §4-10). Dette ettersom arbeidssøker selv, i enkelte tilfeller, *kan* ansees som ansvarlig for et manglende ansettelsesforhold.

4.2 Beskrivelsen av arbeidsmarkedet bør nyanseres

I hovedsak beskrives utviklingen på arbeidsmarkedet og de arbeidsmarkedsfaglige utfordringer på en god måte. Aetat har noen kommentarer knyttet til beskrivelse av ledighetsnivå og tilgang til arbeidskraft, samt beskrivelsen av det kjønnsdelte arbeidsmarkedet i Norge.

4.2.1 Relativt høy arbeidsledighet i dag, samtidig som den yrkesaktive andelen av befolkningen blir mindre

NOUen er utgitt på et tidspunkt da arbeidsledigheten var på et historisk sett relativt *høyt nivå*. Den relativt høye ledigheten skyldes at Norges økonomi i noen år har vært inne i en nedgangskonjunktur. Vi deler utvalgets oppfatning om at manglende tilgang på arbeidskraft er en viktig beskrankning på velstandsutviklingen i Norge *over tid*. Økt mangel på arbeidskraft kan i den sammenhengen være en beskrivelse av den yrkesaktive andelen av befolkningen blir mindre. *Etter Aetats oppfatning er det imidlertid misvisende å vise til mangel på arbeidskraft i Norge i dag, uten at påstanden nyanseres.* Dette pga den relativt høye ledigheten i Norge i dag og som følge av at det også i framtiden (periodevis) vil være overskudd av arbeidskraft som dels vil være en følge av mer kortsiktige konjunktursvingninger og dels som følge av at arbeidssøkerne ikke har den kompetansen som arbeidsgiverne etterspør. Etter hver nedgangskonjunktur har det også vært klare tegn til at ledigheten biter seg fast på et stadig høyere nivå.

4.2.2 Sammenlikning av kjønnsdelte arbeidsmarkeder må skje mellom land med samme nivå på yrkesdeltakelse blant kvinner

NOUen slår fast at Norge har en av de mest ujevne kjønnsfordelinger i arbeidslivet når man studerer kjønns sammensetningen blant sysselsatte i de ulike næringer. Det kjønnsdelte arbeidsmarkedet har sammenheng med at yrkesdeltakelsen blant kvinner i Norge er høyere enn de fleste land i OECD-området. Norge har en stor offentlig sektor med stor produksjon innenfor blant annet alders- og barneomsorg. Innenfor dette området er mange kvinner sysselsatt. I mange andre land er omsorg for barn og eldre i mindre grad ivaretatt innenfor det institusjonaliserte arbeidslivet. Dette medfører at kvinner i disse landene i mindre grad deltar i arbeidslivet, men også at fordelingen på næringer mellom kvinner som faktisk deltar i arbeidslivet skiller seg mindre ut fra menn. *Sammenligninger av andelen kvinner som er sysselsatt i de ulike næringene er derfor mest relevant mellom land som har omtrent like stor yrkesdeltakelse blant kvinner. Dette er ikke tilfellet når man sammenligner alle OECD-land.*

4.3 Enkelte lovtekniske kommentarer

4.3.1 Kommentarer til plasseringen av lovregler knyttet til vilkår- og kontroll av privat arbeidsformidling og utleie av arbeidskraft

Dagens regelverk for *innleie* av arbeidskraft er plassert i arbeidsmiljøloven §§ 55K og 55 og tjenestemannsloven §§ 3A og 3B og er foreslått videreført i ny "lov om arbeidsmiljø, arbeidstid og stillingsvern" §§ 14-10 til 14-12.

Regler knyttet til *utleie* av arbeidskraft er nært knyttet til disse reglene. Disse reglene finnes i dag i sysselsettingsloven § 27, og er i Ot.prp. nr. 62 (2003-2004) foreslått videreført i ny "lov om arbeidsmarkedstjenester".

Aetat Arbeidsdirektoratet har i vår høringsuttalelse til forslag om ny "lov om arbeidsmarkedstjenester" gitt uttrykk for at de straffesanksjonerte regler knyttet til privat arbeidsformidling og utleie av arbeidskraft passer dårlig i en forvaltnings-/servicelov som lov om arbeidsmarkedstjenester. Vi foreslår der at reglene i stedet legges inn i arbeidsmiljøloven. AAD har i Ot.prp. nr. 62 (2003-2004) ikke gått inn for en slik løsning og begrunner dette med at det ut i fra arbeidsmiljølovens formål ikke er naturlig og hensiktsmessig å plassere de aktuelle reglene i arbeidsmiljøloven.

Aetat Arbeidsdirektoratet mener fortsatt at de regler som er foreslått for utleie av arbeidskraft og privat arbeidsformidling godt kan flyttes til arbeidsmiljøloven - også sett hen til formålsbetraktninger. De reglene som er foreslått knyttet til utleie av arbeidskraft og privat arbeidsformidling har etter det vi kan se som et vesentlig formål å beskytte arbeidstakere/arbeidssøkere. Slike vernehensyn er jo også sentrale i arbeidsmiljøloven.

De tilsyns- og kontrolloppgaver som følger av de aktuelle reglene kan lett komme i konflikt med Aetats rolle som et serviceorgan og nøytralt møtested for arbeidsgivere og arbeidssøkere. Disse oppgavene kan mer naturlig legges til Arbeidstilsynet, som ellers har tilsyn og kontroll med arbeidstakeres vilkår.

Når det nå også foreslås en ny "arbeidsmiljølov" - som vel er ment å ha et noe videre nedslagsfelt enn gjeldende arbeidsmiljølov kan det være grunn til å vurdere en plassering av disse reglene i denne loven.

Vi ber derfor departementet om å vurdere dette nærmere.

4.3.2 Kommentarer til § 15-2 – masseoppsigelser

Ved samtidige oppsigelser eller permitteringer av et større antall arbeidstakere i ett bestemt distrikt er det svært viktig at Aetat blir tidlig varslet slik at vi i en tidlig fase kan sette i verk ulike tiltak for å hindre arbeidsledighet. For Aetat er det dette som er kjernen i bestemmelsene vedrørende såkalte "masseoppsigelser", jf. nåværende og foreslåtte bestemmelser.

Det er nærliggende at Aetats oppgaver og virkemidler ved masseoppsigelser knytter seg til hva etaten ordinært har.

De oppgaver og virkemidler som Aetat er tillagt i den foreslåtte § 15-2 femte, sjette og sjuende ledd er (identiske med dagens bestemmelse i arbeidsmiljøloven §56a) er imidlertid av en helt annen art. Aetat har her en slags kontroll-/ "oppmannsrolle" knyttet til om arbeidsgiver i tilstrekkelig grad har involvert/informert representanter for de ansatte i beslutningsprosessene som leder frem til masseoppsigelsene. Aetat er her gitt mulighet til å utsette virkningen av de foretatte oppsigelsene dersom dette ikke er gjort.

Vi er av den oppfatning at Aetats rolle som nøytralt serviceorgan for arbeidssøkere og

arbeidsgivere ikke bør kombineres med en slik kontroll-/"oppmannsrolle", med tilhørende mulighet til å "straffe" arbeidsgiver ved å forlenge ansettelsesforhold.

Aetat involverer seg her i etablerte ansettelsesforhold - en slik rolle er det etter vår mening mer nærliggende at Arbeidstilsynet innehar.

Ellers viser vi til vår høringsuttalelse til forslag om ny "lov om arbeidsmarkedstjenester" (Ot.prp. nr. 62 (2003-2004)) der vi påpeker at det finnes to nærmest parallelle bestemmelser vedrørende masseoppsigelser og at det dobbeltbehandling bør unngås der det er mulig.

4.3.3 Bruk av Aetat som egennavn i lov og forskrift

I lovutkastets §§ 14-7 og 15-2 vises det til henholdsvis Arbeidsmarkedsetaten og Arbeidsformidlingen. Vi ber vi om at navnet Aetat blir gjennomført i lover og forskrifter.

5 Avslutning

Aetat betrakter de siste endringene i arbeidsmiljøloven (bl.a 2000 og 2002) som mer radikale enn foreliggende forslagene. Aetat kan ikke se vesentlige forandringer i arbeidsmarkedet *som konsekvens av disse lovendringene*. Vi forventer heller ikke at de foreliggende forslagene vil medføre større endringer i arbeidsmarkedet.

Vennlig hilsen


Inger-Johanne Stokke
arbeidsdirektør


Liz Helgesen