

## Notat

---

Fra: Arbeidsavdelingen Dato: 01.06.2004  
Til: Arbeidsmiljø- og sikkerhets- Saksnr.: 200400660-  
avdelingen Saksbehandler: Try  
Telefon: 44734

### HØRING - NOU 2004:5 ARBEIDSLIVSLOVUTVALGET

Arbeidsavdelingen har mottatt Arbeidslivslovutvalgets innstilling til høring. Vi har innhentet uttalelse fra Aetat Arbeidsdirektoratet, som følger vedlagt. En del av Aetats vurderinger er tatt inn i våre kommentarer.

Vi har kommentarer av to typer:

1. Innspill til vurdering av forslagenes mulige virkninger i arbeidsmarkedet.
2. Merknader til enkeltpunkter ved lovforslaget.

#### 1. INNSPILL TIL FORSLAGENES MULIGE VIRKNINGER I ARBEIDSMARKEDET

##### 1.1 Overordnede hensyn

Arbeidsmiljøloven er en sentral lov for arbeidsmarkedet. Den definerer arbeidstakeres og arbeidsgiveres rettigheter og plikter i et ansettelsesforhold. Den påvirker også arbeidsmarkedets funksjonsmåte ved å fastlegge viktige rammebetingelser for arbeidslivet generelt. Loven har implikasjoner for den langsiktige utviklingen i arbeidsmarkedet og dermed også for totaløkonomien. Et samfunnsøkonomisk perspektiv bør derfor stå sentralt i arbeidet med en ny arbeidsmiljølov.

Lovens betydning for arbeidsmarkedet illustreres godt i innstillingens innledende kapitler. Kapittel 5 gir en tilstandsbeskrivelse, hvor utviklingstrekkene i norsk økonomi og utviklingen på arbeidsmarkedet beskrives. Her redegjøres det også for kunnskapsstatus når det gjelder arbeidsmiljø, ulike tilknytningsformer til arbeid og arbeidstidsordninger. I kapittel 6 trekkes det fram ulike dilemmaer og grunnleggende hensyn som bør legges til grunn ved revisjon av arbeidsmiljøloven, herunder hensynet til arbeidstakerne, virksomhetene og samfunnet. Her trekkes også målsettingen om et inkluderende arbeidsliv fram, og det pekes på at arbeidsmiljøloven på enkelte punkter kan virke inkluderende for de som er

innenfor det ordinære arbeidslivet, men ekskluderende for de som står utenfor.

Samlet danner disse innledende kapitlene et rimelig godt grunnlag for å kunne foreta en vurdering av hvordan utvalgets forslag til ny lov vil kunne påvirke de ulike aktører i arbeidsmarkedet og arbeidsmarkedets funksjonsmåte. Gjennom innstillingen trekkes de ulike dilemmaer og hensyn fram en rekke ganger i forhold til bestemte regler, og enkeltforslagenes betydningen for arbeidstakere, virksomheter og samfunnet er ofte vurdert. Vi vil imidlertid peke på behovet for en bredere analyse av de mest sentrale forslagene. Dette kunne vært naturlig trukket fram når økonomiske og administrative konsekvenser skal vurderes. I kapittel 25 savnes en mer overordnet drøfting av utvalgets mest sentrale forslag.

Innstillingen er svært detaljert og innholdsrik, og de ulike forslagene trekker i forskjellige retninger i forhold til hvordan de påvirker både enkeltaktører og det generelle arbeidsmarkedet. Vi savner allikevel et forsøk på å summere opp de mest sentrale forslagene og så vurdere disse i forhold til arbeidsmarkedets virkemåte. Slik vi ser det, er det særlig forslagene med hensyn til arbeidstid og stillingsvern som griper mest generelt inn i arbeidsmarkedet og som burde vært diskutert mer overordnet. Også på disse områdene går enkeltforslag i ulike retninger, men samlet synes tendensen å være økt fleksibilitet med hensyn til arbeidstid og stillingsvern gjennom å øke muligheten for individuelle og lokale tilpasninger av arbeidstid og gjennom økt adgang til midlertidig tilsetning. Ettersom innleiereglene (fra virksomheter som har til formål å drive utleie) er harmonisert med regelverket for midlertidig tilsetning, og denne parallelliteten foreslås videreført, innebærer økt adgang til midlertidig tilsetning at også adgangen til innleie fra vikarbyrå utvides tilsvarende.

Samlet gir dette arbeidsgiver økte muligheter for numerisk fleksibilitet, som dels kan bidra til å avlaste, eller erstatte, andre former for fleksibilitet. Dette kan ha sysselsettingsmessige virkninger. Sett fra arbeidstakernes side er ikke den økte fleksibiliteten nødvendigvis positiv, men vil kunne avhenge av egne preferanser, styrke og forhandlingsposisjon i forhold til arbeidsgiversiden. Når det gjelder personer som står utenfor arbeidsmarkedet, men ønsker en jobb, vil økt adgang til midlertidig tilsetning kunne virke positivt (jf. punkt 1.3), mens eventuelt økt bruk av overtid gjennom oppmyking av arbeidstidereglene kan trekke i motsatt retning. I tillegg kommer virkningene på arbeidsmarkedets funksjonsmåte, hvor effekten på lønnsdannelsen, og dermed på den langsiktige sysselsettingsutviklingen, står sentralt. Slike virkninger bør drøftes i et overordnet og samlende perspektiv når saken legges fram for Stortinget.

## **1.2 En bredere vurdering av stillingsvernsreglene**

Når det gjelder stillingsvernsreglene, foreslår utvalget videreføring av dagens regler når det gjelder prøvetid, oppsigelsesfrister og saklighetskravet ved oppsigelse. Dette er etter vår vurdering noen av kjernereglene i oppsigelsesvernet, i tillegg til adgangen til midlertidig tilsetning. Utvalget kan ha gode grunner for å

videreføre dagens regler på disse områdene. Innstillingen gir oss imidlertid ikke tilgang til de vurderingene som utvalget har lagt til grunn for forslaget om videreføring, ettersom regelverket med hensyn til prøvetid, oppsigelsesfrister og saklighetskravet ved oppsigelse ikke er nærmere omtalt i kapittel 15 om stillingsvern. Dermed får vi heller ingen ordentlig beskrivelse av rettspraksis på disse områdene. Det er derfor vanskelig for oss å komme med en egen vurdering av behovet for en videreføring på disse områdene. Vi ønsker imidlertid å påpeke at også regelverket vedrørende prøvetid, oppsigelsesfrister og saklighetskravet ved oppsigelse kan ha betydning for arbeidsmarkedet.

Når det gjelder midlertidig tilsetting, åpnes det for en generell adgang til slik tilsetting i seks måneder (med mulighet for forlengelse i ytterligere seks måneder innenfor en treårs periode, jf. punkt 2.1.1). Dette innebærer at adgangen til midlertidig tilsetting i utgangspunktet legges rimelig nært regelverket for prøvetid, som maksimum kan være på seks måneder. I denne forbindelse kunne en ha diskutert om regelverket for midlertidig tilsetting og prøvetid på en eller annen måte kunne ha vært slått sammen, som en forenkling av loven. En slik diskusjon ville forutsette at prøvetidsreglene ble nærmere omtalt og vurdert.

Når det gjelder virkingene av økt adgang til midlertidig tilsetting, pekes det i innstillingen på at det ”er gjennomført lite forskning som viser hvilken effekt midlertidig ansettelse i seg selv har på for eksempel sysselsetting og arbeidsledighet” (side 298 i utredningen). Det er riktig at det er gjennomført langt flere studier når det gjelder sammenhengen mellom oppsigelsesvernet generelt og utfallet på arbeidsmarkedet. Disse studiene viser varierende resultater, men tendensen synes å gå i retning av at et strengt oppsigelsesvern (i) reduserer omløpshastigheten i arbeidsmarkedet, (ii) øker langtidsledigheten og (iii) øker arbeidsledigheten blant nykommere i arbeidsmarkedet, for eksempel ungdom, innvandrere og i mange land også kvinner. Utover dette synes det vanskelig å dokumentere noen sikker sammenheng mellom stillingsvernsregler og den samlede sysselsettingen på lang sikt.

Når det gjelder en ensidig oppmyking av adgangen til midlertidig tilsetting innenfor et regime med middels eller rimelig strenge stillingsvernsregler for fast ansatte, slik som i Norge, må imidlertid dette bildet nyanseres noe. Det foreligger noen nyere internasjonale undersøkelser som kan tyde på at dette vil kunne føre til en klarere dualisering i arbeidsmarkedet, med en kjernegruppe av ansatte som får styrket sin posisjon på bekostning av en periferigruppe av ansatte som går fra det ene kortsiktige ansettelsesforholdet til det andre. Slike kortsiktige ansettelsesforhold er gjerne preget av lite opplæring og kompetanseutvikling. Slike forhold må veies mot mulighetene for at økt adgang til midlertidig tilsetting kan føre til nye sysselsettingsmuligheter for arbeidsledige og svake grupper som ellers kunne ha problemer med å få innpass i arbeidslivet (jf. punkt 1.3).

I tillegg kommer effekten på lønnsdannelsen. Kombinasjonen av et godt oppsigelsesvern for faste ansatte og mer liberal adgang til bruk av midlertidige tilsetning kan føre til økt risiko for at de fast ansatte frikobles fra ledighetsrisiko gjennom at de får midlertidige ansatte som en buffer mot sysselsettingsvirkninger. Den økte sysselsettingstryggheten for kjernearbeidskraften kan bidra til å koble lønnsdannelse bort fra utviklingen på arbeidsmarkedet. Dersom kjernegruppen av ansatte har kontroll over lønnsdannelsen og ikke tar hensyn til hvordan periferarbeidstakerne påvirkes, kan økt adgang til midlertidig tilsetning dermed føre til økt lønnspress og redusert sysselsetting på sikt. Det anbefales derfor i en del av den internasjonale litteraturen at en oppmyking av adgangen til midlertidig tilsetning bør vurderes opp mot en oppmyking av stillingsvernsreglene for fast ansatte. Dette er en vanskelig avveining, men det forhindrer ikke at slike vurderinger foretas. En slik vurdering ville forutsette at også stillingsvernsreglene for fast ansatte ble nærmere omtalt og vurdert ved revisjon av arbeidsmiljøloven.

### **1.3 Aetats erfaringer med midlertidige stillinger**

Midlertidige stillinger utgjør en betydelig andel av det totale stillingsmarkedet (om lag 10 prosent av de sysselsatte i følge 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 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). Vi tror følgelig *ikke* at en utvidet adgang til midlertidig ansettelse er *tilstrekkelig* for å fremme et mer inkluderende arbeidsliv.

#### **1.4 Harmonisering av regelverket - 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 type individuelle kostnader ved å bevege seg mellom ulike deler av arbeidsmarkedet og dermed kunne innvirke positivt til økt mobilitet mellom sektorer (spesielt privat/offentlig).

#### **1.5 Oppsummering**

Det er knyttet en viss usikkerhet til hvordan en liberalisering av adgangen til midlertidig tilsetning vil påvirke arbeidsmarkedet. På den ene siden tyder erfaringene på at de generelle stillingsvernsreglene har relativt moderat betydning for det totale sysselsetningsnivået på lang sikt, men at strenge stillingsvernsregler kan påvirke arbeidsledighetens sammensetning, med økt innslag av langtidsledighet og økt arbeidsledighet blant nykommere i arbeidsmarkedet. Erfaringene fra Norge viser dessuten at midlertidige stillinger er en viktig inngangsport til arbeidsmarkedet for grupper av arbeidssøkere som tradisjonelt har problemer med å få innpass på arbeidsmarkedet. Internasjonale erfaringer fra de landene som har liberalisert regelverket for midlertidig tilsetning er imidlertid ikke entydig positive.

Alt i alt mener vi allikevel dette kan tale for en forsiktig liberalisering av adgangen til midlertidig tilsetning, ettersom oversikter fra OECD viser at det er særlig på dette området stillingsvernsreglene i Norge er relativt strenge i en internasjonal sammenheng. På dette området er det dessuten et klart behov for enklere og mer tilgjengelige regler enn dagens bestemmelse i AML § 58 A.

Vi oppfatter utvalgets forslag om en generell adgang til slik tilsetning i seks måneder, med mulighet for forlengelse i ytterligere seks måneder innenfor en treårs periode, for å være en moderat liberalisering. Vi mener imidlertid utvalgets forslag er unødvendig komplisert, jf. avsnitt 2.1.1. Vi etterlyser dessuten en drøfting av mulighetene for å slå sammen adgangen til midlertidig tilsetning og

adgangen til prøvetid. Dette ville kunne bidra til ytterligere forenkling av loven, og dessuten imøtekomme anbefalinger om å være forsiktig med ensidig liberalisering av adgangen til midlertidig tilsetning uten samtidig å gjøre noe med stillingsvernsreglene mer generelt.

I tillegg harmoniseres regelverket mellom sektorer, gjennom å almengjøre tjenestemannslovens adgang til å ansette midlertidig når arbeidstakeren bare trengs for å utføre et bestemt oppdrag, begrenset oppad til en periode på fire år. Dette bidrar til å tydeliggjøre lovens intensjon om at midlertidig ansettelse i hovedsak skal benyttes ved midlertidige behov og underbygger prinsippet om at fast ansettelse er lovens hovedregel.

Vi stiller oss positive til forslaget om å gjøre arbeidslivets lovverk mer enhetlig på tvers av sektorer.

## **2. MERKNADER TIL ENKELTPUNKTER VED LOVFORSLAGET**

### **2.1 Kommentarer til § 14-7 Midlertidig ansettelse**

#### **2.1.1 Varigheten av midlertidig tilsetning**

Arbeidslivslovutvalget foreslår i § 14-7 første ledd bokstav f) en generell adgang til midlertidig tilsetning i inntil seks måneder. I fjerde ledd heter det videre at reglene om oppsigelse kommer til anvendelse dersom arbeidstaker har vært midlertidig ansatt i virksomheten etter bokstav f) i til sammen 12 måneder i løpet av en periode på tre år. I kombinasjon gir dette i realiteten en generell adgang til midlertidig tilsetning i 12 måneder, gjennom to etterfølgende perioder på seks måneder hver. Her synes lovutkastet å være unødvendig komplisert. En direkte adgang til 12 måneders midlertidig ansettelse ville innebære en forenkling både av loven og av de nødvendige prosedyrene som er knyttet til midlertidig tilsetning mellom seks og 12 måneder, uten at arbeidsgivers adgang til midlertidig tilsetning matrielt sett utvides. Dette vil dessuten kunne gi enkelte arbeidstakere en midlertidig kontrakt på 12 måneder i stedet for to påfølgende seks-måneders kontrakter, noe som kan bidra til redusert usikkerhet for disse arbeidstakerne.

#### **2.1.2 Deltakelse i arbeidsmarkedstiltak**

Arbeidsavdelingen har merket seg at utvalget er enig om å videreføre dagens adgang til midlertidig ansettelse i forbindelse med deltakelse i arbeidsmarkedstiltak. Vi vil understreke behovet for en slik videreføring.

### **2.2 Kommentarer til §15-2 Masseoppsigelser**

Arbeidslivslovutvalget foreslår i § 15-2 en videreføring av gjeldende § 56 A i arbeidsmiljøloven. Vi minner om at denne bestemmelsen, i samarbeid med AMS, ble foreslått endret i Ot.prp. nr. 62 (2003-2004) om lov om arbeidsmarkeds-tjenester. Forutsatt at § 56 A blir vedtatt som foreslått, minner vi om at dette legges til grunn i det videre arbeidet med Arbeidslivslovutvalgets forslag.

### **2.3 Bruk av Aetat som egennavn i lov og forskrift**

I lovtkastets §§ 14-7 og 15-2 vises det til henholdsvis Arbeidsmarkedsetaten og Arbeidsformidlingen. Vi ber om at navnet Aetat blir benyttet i disse tilfellene og for øvrig som generell betegnelse på arbeidsmarkedsetaten.

#### **1 vedlegg.**