
PERSONALUTHYRNING

Ur KB:s samlingar

Digitaliserad år 2015



SOU

1997:58

Slutbetänkande av Utredningen för utvärdering av
avregleringen av arbetsförmedlingsmonopolet

PERSONALUTHYRNING

SOU

1997:58

Slutbetänkande av Utredningen för utvärdering av
avregleringen av arbetsförmedlingsmonopolet

A: Ref MB
Occ 85W



Statens offentliga utredningar
1997:58
Arbetsmarknadsdepartementet

Personaluthyrning

Slutbetänkande av Kommittén för utvärdering av
avregleringen av arbetsförmedlingsmonopolet
Stockholm 1997

SOU och Ds kan köpas från Fritzes kundtjänst. För remissutsändningar av SOU och Ds svarar Fritzes, Offentliga Publikationer, på uppdrag av Regeringskansliets förvaltningsavdelning.

Beställningsadress: Fritzes kundtjänst
106 47 Stockholm
Orderfax: 08-690 91 91
Ordertel: 08-690 91 90

Svara på remiss. Hur och Varför. Statsrådsberedningen, 1993.
– En liten broschyr som underlättar arbetet för den som skall svara på remiss.

Broschyren kan beställas hos:
Regeringskansliets förvaltningsavdelning
Distributionscentralen
103 33 Stockholm
Fax: 08-405 10 10
Telefon: 08-405 10 25

Stockholm 1997

ISBN 91-38-20570-X
ISSN 0375-250X

Regeringskansliets Offsetcentral, Stockholm [1997]

Till statsrådet och chefen för arbetsmarknadsdepartementet

Regeringen bemyndigade den 11 juli 1996 chefen för arbetsmarknadsdepartementet att tillkalla en särskild utredare för att utvärdera och analysera effekterna och konsekvenserna av 1993 års lag om privat arbetsförmedling och uthyrning av arbetskraft.

Med stöd av detta bemyndigande förordnades landshövdingen Björn Rosengren som särskild utredare.

Utredningen har inte antagit något särskilt namn.

Som sekreterare i utredningen har fr o m den 15 oktober 1996 tjänstgjort redaktören Anne-Marie Lindgren.

Utredningen har enligt sina direktiv samrått med arbetsmarknadens parter.

Utredningen får härmed överlämna sitt betänkande. Uppdraget är därmed avslutat.

Stockholm i mars 1997

Björn Rosengren

/Anne-Marie Lindgren

Innehållsförteckning

| | |
|---|-----------|
| Sammanfattning..... | 07 |
| Författningsförslag..... | 11 |
| 1 Bakgrund..... | 17 |
| 2 Arbetsmarknad i förändring..... | 19 |
| 3 Privat arbetsförmedling..... | 27 |
| 3.1 Utvecklingen i andra länder..... | 27 |
| 3.2 Utvecklingen i Sverige..... | 31 |
| 3.2.1 Allmänt..... | 31 |
| 3.2.2 Artistförmedlingarna..... | 34 |
| 4 Personaluthyrning..... | 37 |
| 4.1 Branschöversikt: Andra länder..... | 37 |
| 4.2 Branschöversikt: Sverige..... | 40 |
| 5 Erfarenheter av och problem med personaluthyrning..... | 51 |
| 5.1 Marknaden för tillfälliga jobb..... | 51 |
| 5.2 Effekter för de fasta jobben?..... | 55 |

| | | |
|----------|---|-----------|
| 5.3 | Vissa arbetsrättsliga frågor..... | 57 |
| 5.4 | Anställningsformer..... | 59 |
| 5.5 | Den ekonomiska osäkerheten..... | 63 |
| 5.6 | Risk för ekonomisk brottslighet?..... | 65 |
| 5.7 | Rätten till a-kassa..... | 66 |
| 6 | Normering och registrering..... | 69 |
| 6.1 | Behövs en inskränkande lagstiftning?..... | 69 |
| 6.2 | Stärk de självreglerande krafterna..... | 71 |
| 6.3 | Registrering..... | 72 |
| 6.3.1 | Branschråd eller statlig nämnd?..... | 73 |
| 6.3.2 | Vilka skall omfattas av registreringskravet?..... | 74 |
| 6.4 | Formerna för registrering..... | 76 |
| 6.5 | Krav för registrering..... | 77 |

Sammanfattning

En ny lag som tillåter privat arbetsförmedling och personaluthyrning utan det tidigare kravet på tillstånd från Arbetsmarknadsstyrelsen (AMS) trädde i kraft 1 juli 1993. I riksdagsbeslutet om den nya lagen förutsattes, att en utvärdering av effekterna skulle ske efter tre år.

Mycket få privata arbetsförmedlingar har startats sedan den nya lagen trädde i kraft. De få som finns följer det internationella mönstret: de finns i huvudsak i storstäder och större tätorter, de arbetar mest med yrkesutbildad personal och mer med ombytessökande än med arbetslösa.

Några negativa erfarenheter av dessa privata förmedlingar har inte redovisats. Den begränsade omfattning som verksamheten har gör det inte möjligt att uppmäta några effekter på arbetsmarknaden i stort. Utredningen anser dock att man bör fortsätta att följa utvecklingen av de privata arbetsförmedlingarna. Man kan inte utesluta att de i ett mera gynnsamt arbetsmarknadsläge än dagens växer mer än vad de hittills gjort. Men utredningen menar samtidigt att de största förändringarna för arbetsförmedlingens former kommer att följa av de sk öppna sökformer som nu börjar byggas upp, dvs arbetsförmedling via det elektroniska nätet.

På en punkt menar utredningen att utvecklingen av de privata arbetsförmedlingarna är mindre positiv, och det gäller artistförmedlingarna. Här tar många agenturer i strid med lagstiftningen avgifter av de arbetssökande för att förmedla uppdrag. Agenturerna rör sig visserligen i en gråzon så tillvida som att de även arbetar med marknadsföring, ibland åtar sig fakturering etc för artisten, men det finns många exempel på att de avgifter som tas ut överstiger vad som är rimligt för sådana arbetsuppgifter.

Utredningen menar att en lösning på detta problem är att skilja förmedlingsverksamhet från agenturverksamhet, något som inte görs i lagen i dag. Detta bör bli föremål för särskild utredning

Personaluthyrningsverksamheten har expanderat kraftigt sedan den nya lagen kom. Också detta stämmer med det internationella mönstret. Totalt sett har dock uthyrningsbranschen en mycket liten andel av arbetsmarknaden. I USA är andelen ca 1,5 procent av arbetskraften, i EU-länderna är genomsnittet 1 procent och i Sverige ca 0,2 procent.

Antalet verksamma inom uthyrningsbranschen kunde vid årsskiftet beräknas till något över 9 000 personer, dvs ungefär 0,2 procent av arbetskraften. Denna siffra innefattar dock de ca 2 000 enmansföretagarna i branschen, och det är enligt utredningens uppfattning tvivelaktigt, om enmansföretag skall räknas som personaluthyrning. De flesta av dessa enmansföretag är skrivbyråer, bokföringsbyråer o.d. Många har relativt kort varaktighet, och många sysselsätter inte ägaren på heltid.

Det kommer alltid att finnas en arbetsmarknad för temporära anställningar vid sidan av marknaden för fasta jobb; de kommande årens stora utbildningssatsningar kan snarast beräknas öka behovet av vikarier i arbetslivet. Under 1996 fanns ca 11 procent av arbetskraften i tidsbegränsade jobb, flertalet av dem på vikariat.

Det är mot denna bakgrund uthyrningsföretagen bör bedömas: är de ett effektivt sätt att organisera denna temporära arbetsmarknad, från kundernas såväl som de anställdas utgångspunkt? Att det finns ett behov av en systematisk förmedling av korttidsjobb visas både av uthyrningsföretagens expansion och av det faktum att de offentliga arbetsförmedlingarna nu på flera orter tagit upp modellen från uthyrningsföretagen genom särskilda förmedlingar för tillfälliga arbeten.

Utredningen konstaterar att det inte finns några belägg för att uthyrningsverksamheten tränger undan ordinarie jobb hos kundföretagen, en oro som ibland skymtar i diskussionen om branschen. Redan ekonomiska skäl talar emot det, eftersom det är dyrare för en arbetsgivare att hyra in personal än att anställa själv.

Det finns exempel på ekonomisk brottslighet inom uthyrningsbranschen, liksom i alla andra branscher, men ingenting tyder på att personaluthyrningsverksamhet skulle vara extra drabbad av detta. Däremot finns det tecken på att det finns problem med etableringar, som bygger på orealistiska föreställningar om branschens villkor och som kanske mer drivs fram av det kärva arbetsmarknadsläget än av egentliga marknadsförutsättningar.

De största frågetecken gäller de anställdas situation. Vissa företag anställer sin personal endast uppdrag för uppdrag, något som inte står i överensstämmelse med arbetsrättslagstiftningen. Utredningen upprepar här vad som skrevs i 1992 års utredning om personaluthyrning (SOU 1992:116) att anställningsformen bör vara tillsvidareanställning.

Inkomsterna pendlar också med uppdragen, vilket gör det svårt att planera sin ekonomi. Inom delar av branschen – f n ca 50 företag – tillämpas kollektivavtalet mellan HAO Tjänsteföretagen och Tjänstemannaförbundet HTF, som innebär en garantilön motsvarande halvtidslön. Klausulen om garantilön kan dock avtalas bort, och mindre än hälften av personalen inom branschen har i dag sådan garantilön.

Lönesättningen är enligt etablerad svensk arbetsmarknadspraxis en avtalsfråga, inte en lagstiftningsfråga, men utredningen uttalar som sin principiella uppfattning att lönen i någon form bör avspegla det faktum att uthyrningsföretaget som regel förbehåller sig en dispositionsrätt till de anställdas tid, även när de inte är utbokade på uppdrag. De flesta har i sitt kontrakt en bestämmelse om att vara tillgänglig på telefon några timmar varje dag, om ett uppdrag skulle komma.

Utredningen avvisar krav på lagstiftning i form av begränsningar för längsta tillåtna uthyrningstid o d. Erfarenheter från andra länder visar att sådana regler inte har någon effekt på de centrala problemen, som gäller personalens situation. Det är också svårt att motivera varför ett företag skall få leja in personal från konsultbyråer på årsbasis, men personal från uthyrningsföretag bara på några månader.

Utredningen föreslår i stället en särskild nämnd, bestående av företrädare för branschen och arbetsmarknadens parter samt tre oberoende jurister. Företag som vill driva personaluthyrning skall vara registrerade hos nämnden, och för att bli registrerad krävs att företaget uppfyller vissa villkor. Dit hör krav på tillräcklig ekonomisk bas för verksamheten, krav på att bokföring och skatte- och avgiftsredovisning följer god redovisningssed, krav på att personal som återkommande har uppdrag för uthyrarens räkning skall vara tillsvidareanställd och att företaget i övrigt följer spelreglerna på arbetsmarknaden, samt krav att företaget i sin försäljning följer god affärsetik.

Utredningen föreslår att kansligöromålen och beredningen av ärendena för nämndens räkning sköts av branschorganisationen, Sveriges Personal- och Rekryteringsförbund (SPUR) genom ett särskilt avtal. Nämndens arbete handlar i mycket om att bidra till goda spelregler inom branschen, och för att kunna fylla den funktionen krävs god branschkännedom även hos kansliet. Denna kompetens får man på ett smidigt sätt genom anknytningen till SPUR, som själv ställer upp ett antal etiska regler som villkor för medlemskap. Den föreslagna sammansättningen av nämnden, där branschens företrädare är i minoritet, innebär dock att branschen inte kan styra nämndens arbete.

För att undvika en urholkning av de nya reglerna i LAS om att vikariat på vissa villkor övergår i fasta anställning genom att arbetsgivarna väljer att hyra in personal i stället för att anställa vikarier, föreslår utredningen att inhyrd personal på motsvarande villkor om arbetad tid skall ges företräde till fast anställning hos inhyraren.

Förslag till Lag om personaluthyrning

1 § Med personaluthyrningsföretag avses företag, vars anställda mot särskilt avgift till företaget för annan arbetsgivares räkning utför arbete, som hör till den senares verksamhet och står under dennes arbetsledning.

2 § Företag, som bedriver uthyrning av arbetskraft, skall iaktta följande:

1. Avtal om tidsbegränsad anställning enligt 5 § 1 och 3 lagen (1982:80) om anställningsskydd får inte träffas i fall där den anställda har eller kan beräknas ha återkommande arbete för företaget. För sådana anställda gäller bestämmelserna i 4 § lagen om anställningsskydd om anställning tills vidare.

Avvikelse från detta får göras enligt bestämmelserna i 2 § lagen om anställningsskydd.

2. Arbetsgivare skall före varje arbetes påbörjande informera arbetstagararen om de yrkeskunskaper som krävs, om arbetstid och övriga villkor samt om den särskilda karaktären av det arbete som skall utföras.

3. Personaluthyrningsföretag får inte genom villkor i avtal eller på annat sätt hindra en anställd från att ta erbjuden anställning hos en beställare hos vilken arbete utförts.

4. Arbetsgivare får inte begära, avtala om eller ta emot ersättning av arbetssökande eller arbetstagarare.

3 § Företag som hyr ut arbetskraft enligt 1 § skall vara registrerat hos Personaluthyrningsnämnden.

Företag utan anställda, som samverkar med andra företag för uppdragsanskaffning från beställare i former, som är att jämställa med personaluthyrning enligt § 1, skall likaså vara registrerade hos Personaluthyrningsnämnden. Personalkooperativa företag vars verksamhet också är att jämställa med personaluthyrning skall likaså vara registrerade.

Närmare bestämmelser om Personaluthyrningsnämnden meddelas av regeringen.

4 § För att ett företag skall bli registrerat krävs utöver vad som stadgas i 2 §

1. att ägaren inte är försatt i konkurs eller underkastad näringsförbud och inte är dömd för ekonomiska brott den senaste femårsperioden.
2. att företaget kan bedömas ha erforderliga kapitalresurser för den planerade verksamheten
4. att bokföring, skatte- och avgiftsredovisning fungerar enligt god redovisningssed
5. att företaget följer god arbetsmarknadssed
6. att företaget i sin försäljning följer god affärsetik

5 § För registrering tas ut en ansökningsavgift och därefter en årlig avgift, bestämda så att kostnaderna för verksamheten täcks.

Närmare föreskrifter om villkoren för registrering och om registreringsförfarandet meddelas av regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer. Registreringsavgift i form av ansökningsavgift och årlig avgift bestäms av regeringen.

6 § Tillsyn över de arbetsgivare, som är registrerade enligt 4 § utövas av Personaluthyrningsnämnden. Nämnden skall se till att personaluthyrningsföretagen i sin verksamhet iakttar sina skyldigheter enligt denna lag.

En registrerad arbetsgivare är skyldig att låta Personalut-

hyrningsnämnden granska akter, bokföring och övriga handlingar som hör till verksamheten samt att lämna de uppgifter som begärs för tillsynen.

7 § Personaluthyrningsnämnden skall återkalla registreringen för den arbetsgivare eller med arbetsgivare jämställda enmansföretag eller personalkooperativ som

1. Inte längre uppfyller kraven enligt 4 §
2. Inte betalar föreskriven registreringsavgift eller
3. handlar i strid med sina skyldigheter enligt denna lag

Innan återkallelse sker skall företaget ges möjlighet att vidtaga rättelse. Om det kan anses vara tillräckligt får nämnden i stället för att återkalla registreringen meddela varning. Är förseelsen ringa får påföljd underlåtas.

8 § Personaluthyrningsnämndens beslut enligt denna lag får överklagas hos allmän förvaltningsdomstol.

Prövningstillstånd krävs vid överklagande till kammarrätten

9 § Den som uppsåtligen eller av oaktsamhet yrkesmässigt bedriver uthyrning av arbetskraft i strid mot vad som föreskrivs om registrering i 4 § döms till böter.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 1998, då lagen (SFS 1993:440) om privat arbetsförmedling och uthyrning av arbetskraft upphör att gälla

Förslag till Lag om om privat arbetsförmedling

1 § Denna lag gäller arbetsförmedling som bedrivs av någon annan än den offentliga arbetsförmedlingen. Lagen gäller dock inte arbetsförmedling som sker genom skrifter, överföringar eller upptagningar på vilka tryckfrihetsförordningen eller yttrandefrihetsgrundlagen är tillämplig.

Med arbetsförmedling avses i denna lag verksamhet som har till ändamål att skaffa arbete till arbetssökande eller arbetskraft åt arbetsgivare och som inte innebär uthyrning av arbetskraft enligt lagen om personaluthyrning.

2 § Arbetsförmedling för sjömän får inte bedrivas mot ersättning.

3 § Den som bedriver arbetsförmedling får inte begära, avtala om eller ta emot ersättning av arbetssökande.

4 § Arbetsgivare som uppsåtligen eller av oaktsamhet bryter mot 2 eller 3 §§ döms till böter.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 1997, då lagen (SFS 1997:440) om privat arbetsförmedling och uthyrning av arbetskraft skall upphöra att gälla.

Förslag till ändring av lagen (SFS:1982:80) om anställningsskydd

Härigenom föreskrives att 5 § 5 lagen (1982:80) om anställningsskydd skall ha följande lydelse:

Nuvarande lydelse

Om en arbetstagare har varit anställd hos arbetsgivaren som vikarie i sammanlagt mer än tre år under de senaste fem åren, övergår anställningen till en tillsvidareanställning

Föreslagen lydelse

Om en arbetstagare har varit anställd hos arbetsgivaren som vikarie i sammanlagt mer än tre år under de senaste fem åren, övergår anställningen till en tillsvidareanställning.

Om en arbetstagare varit inhyrd hos en arbetsgivare i sammanlagt mer än tre år under de senaste fem åren, har arbetstagaren rätt till företräde till tillsvidareanställning. Företrädesrätten gäller från avslutningen av den inhyrningsperiod, under vilken treårsgränsen passerades, och nio månader framåt.

1 Bakgrund

Fram till 1 jan 1992 gällde 1935 års lag med förbud mot privat arbetsförmedling. Arbetsmarknadsstyrelsen (AMS) kunde dock ge tillstånd för privat arbetsförmedling och uthyrning av arbetskraft, men tillstånden gavs sparsamt. Från 1992 gällde en ny lag, som på vissa villkor tillät förmedling av cheftjänster samt, med vissa inskränkningar, uthyrning av arbetskraft.

Riksdagen beslutade våren 1992 i enlighet med prop. 1991/92:89 att Sverige skulle säga upp ILO-konventionen (nr 96) om avgiftskrävande arbetsförmedling, dvs den konvention som förbjuder arbetsförmedling i vinstsyfte (bet 1991/92:AU10, rskr 1991/92:174), varefter konventionen sades upp.

Samma år tillkallades en särskild utredare, landshövdingen Birger Bäckström, för att lämna förslag till avreglering av arbetsförmedlingsmonopolet. På grundval av betänkandet "Privat förmedling och uthyrning av arbetskraft" (SOU 1992:116) och remissvaren över det avlämnade regeringen prop. 1992/93:218 om avreglering av arbetsförmedlingsmonopolet. Riksdagen biföll regeringens förslag. Lagen (SFS 1993:440) om privat arbetsförmedling och uthyrning av arbetskraft trädde i kraft 1 juli 1993.

Med den nya lagen avskaffades det tidigare kravet på tillstånd av AMS för privat arbetsförmedling. Lagen innehåller endast ett förbud att ta ut ersättning av de arbetssökande; avgift får endast tas ut av de arbetsgivare, som söker personal. Den som bryter mot detta förbud kan dömas till böter eller fängelse.

De tidigare begränsningarna för personaluthyrning avskaffades också. I nu gällande lag finns endast två bestämmelser, dels att arbetstagare inte får hindras att ta anställning hos kundföretag, dels att den som lämnat en tidigare anställning för arbete i uthyrnings-

företag inte får hyras ut till sin tidigare arbetsgivare förrän tidigast efter sex månader.

I prop. 1992/93:218 uttalade chefen för arbetsmarknadsdepartementet att en uppföljning av beslutet om avreglering borde göras efter tre år, särskilt med avseende på effekterna för den offentliga arbetsförmedlingen. I sitt betänkande (bet 1992/93:AU16) över propositionen anförde arbetsmarknadsutskottet att denna översyn även borde innefatta uthyrningsföretagen. Detta blev riksdagens beslut.

I enlighet med detta beslut tillkallades en särskild utredare i juni 1996, landshövdingen Björn Rosengren. Utredaren skall enligt sina direktiv analysera avregleringens effekter på den offentliga förmedlingen och eventuella skillnader i effektivitet mellan privat och offentlig förmedling. Utredaren skall kartlägga omfattningen av den rekrytering som sker genom privata förmedlingar och på grundval av detta bedöma effekterna på arbetsmarknadens funktionssätt. Effekterna för särskilt utsatta grupper skall också prövas. Utredaren skall även analysera effekterna på arbetsmarknaden av uthyrningsbranschens snabba tillväxt och bedöma, om det finns behov av skärpt lagstiftning vad gäller personaluthyrningsverksamheten. Om utredaren föreslår ändringar av lagen, skall han också lämna förslag på vilka sanktioner som kan vara ändamålsenliga, om de föreslagna reglerna överträds.

Utredningen skall enligt sina direktiv samråda med arbetsmarknadens parter. Direktiven återges i bilaga 1.

Utredningen har genomfört en hearing med företrädare för arbetsmarknadsverket, arbetsmarknadens parter och personaluthyrningsbranschen. Utredningen har inhämtat material och synpunkter från AMS, LO, TCO, HAO Tjänsteföretagen, Tjänstemannaförbundet HTF, branschorganisationen Svenska Personaluthyrnings- och Rekryteringsförbundet (SPUR), flera förbund inom LO och TCO samt enskilda personaluthyrningsföretag. Arbetsmarknadsrådet Åke Zettermark i Washington har bistått med material om uthyrningsbranschen i USA.

2 Arbetsmarknad i förändring

Arbetsmarknaden förändras nu i flera avseenden. Industrins andel av sysselsättningen har minskat sedan 1970-talet och uppgår nu till ca 20 procent av arbetskraften. Tillväxten av den offentliga sektorn har stagnerat medan den privata tjänstesektorn vuxit snabbt under 1980- och 90-tal. Samtidigt bör dock påpekas att kategoriseringen i industri- och tjänstesektor förenklar bilden av industrins betydelse för sysselsättningen, då en god del av den privata tjänstesektorns tillväxt avser tjänster till industrin.

Tjänsteproduktion ställer delvis andra krav än varutillverkning på flexibilitet och anpassning till individuella kundönskemål, men även inom varuproduktionen är utvecklingen på väg bort från den tidigare standardiserade massproduktionen mot kortare serier, ökad variation i produkternas utformning och t o m skräddarsydda lösningar efter enskilda kunders krav. Både tjänstesektor och industrisektor kräver därför i ökande utsträckning specialinriktad kompetens hos de anställda, samtidigt som åtminstone i vissa branscher, till exempel den snabbt växande mediesektorn, behovet ökar att kunna anställa personal enbart för bestämda projekt. Dagens krav på snabba leveranser och minimal lagerhållning kan för industrins del innebära snabba svängningar i arbetstidsbehovet, medan inom tjänstesektorn vissa branscher – framför allt turistnäringen – är tydligt säsongberoende. Småföretagens antal ökar, något som leder till ökade behov av att kunna köpa in specialtjänster som företagen inte själva har tillräckligt underlag för att bära upp som helårsanställningar. Både inom industri- och tjänstesektorerna går utvecklingen mot allt mer kunskapsintensiv produktion, dvs högre krav på de anställdas kompetens. Den nya informationsteknologin har inneburit att många rutinuppgifter

försvunnit eller påtagligt minskat i omfattning, och att kraftiga produktionsökningar kunnat åstadkommas trots färre antal anställda. Samtidigt skapar den nya tekniken möjligheter att göra sådant som tidigare var omöjligt eller för kostnadskrävande; ett exempel är det kraftigt ökade utbudet av både nya TV- och radiokanaler och av nya tidningar/tidskrifter. Detta skapar nya typer av arbeten, men de ställer andra sorters krav på arbetskraften.

Inte bara ny teknik och nya efterfrågemönster påverkar arbetslivet. Hårdnande konkurrens, inte minst internationellt, leder också till att företagen på olika sätt försöker minska sina personalkostnader. Till en del sker detta genom att effektivisera arbetsorganisation eller teknikanvändning, men en allt vanligare metod är att variera storleken på personalstyrkan med arbetsbelastningen.

Nya kontraktsformer

Alla dessa förändringar påverkar organisationen på arbetsplatsen. Arbetstidens utläggning är ett tydligt exempel. Framför allt inom tjänstesektorn är verksamheter igång veckans alla dagar och under en betydligt större del av dygnet än de åtta timmar, som brukar uppfattas som normalarbetstid. Arbetet måste därför läggas upp i olika skift, och för att arbetsschemat skall gå ihop använder man sig delvis av deltidanställningar, som dessutom kan variera kraftigt i omfattning. Inom industrin har behovet av att anpassa sig till kravet på korta leveranstider lett till flera avtal om olika former av konjunkturanpassad arbetstid; flera exempel finns från verkstadsindustrin.

En tydlig tendens är också nya kontraktsformer vad gäller arbetskraften: projektanställningar, deltider, personalinhyring, entreprenader, konsult- eller frilansuppdrag. En annan tydlig tendens är att företagen i ökande utsträckning köper in tjänster i stället för att anställa folk inom företagen. Till en del handlar det om inköp av specialtjänster, kanske mest märkbart vad gäller datakompetens. Men företagen börjar också köpa in sådana tjänster, som tidigare utförts internt; tjänsterna kan då köpas in styckevis

från fristående företag eller läggas ut som entreprenader. Utvecklingen inleddes redan under 1970-talet, när både privatföretag och myndigheter började lägga ut städningen av sina lokaler på entreprenad till särskilda städbolag, och har fortsatt med allt fler verksamheter; idag handlar det om sådant som vaktmästeri, telefonväxel och reception.

Avknoppning av verksamheter

I andra fall handlar det om avknoppning av avdelningar inom produktionen, som inte bedöms höra till företagets kärnverksamhet; ett exempel är reparations- och serviceavdelningar. Ett annat exempel är personalutbildningen. Den avknoppade enheten fortsätter som regel att arbeta på entreprenad åt sin tidigare arbetsgivare, men måste samtidigt för att hålla full beläggning skaffa fler kunder.

Avknoppningen kan också gälla speciella tjänster, där den eller de anställda, som tidigare skött dem inom företagets ram, erbjuds att i stället som egenföretagare utföra dessa uppgifter på entreprenad åt den tidigare arbetsgivaren. För dessa nya småföretag är den ursprungliga arbetsgivaren oftast den dominerande kunden, men företaget måste samtidigt söka nya uppdragsgivare för att gå runt ekonomiskt.

En del av den privata tjänstesektorns tillväxt förklaras i själva verket av denna avknoppning av verksamheter från redan existerande företag. Dessa nya, oftast små, företag behöver i sin tur ofta köpa in specialtjänster – till exempel ekonomiadministration – från andra företag och skapar därmed en marknad för nya tjänsteföretag.

Personalinhyrning faller in i detta mönster av ökande inköp av tjänster utifrån. Det har givetvis alltid funnits ett behov hos företagen att kunna anställa vikarier eller extrapersonal, och det är främst denna marknad uthyrningsföretagen arbetar på. Dagens hårt trimmade personalorganisationer gör det emellertid också svårare än förr för företagen att klara vikariatsbehov genom omplaceringar inom företaget; i stället hyr man in. Det finns också exempel på hur

stora arbetsgivare, som tidigare själva haft en organisation för anskaffning av vikarier, i stället vänder sig till uthyrningsföretag, dvs köper in en tjänst man tidigare svarade för själv. Det ökade behovet att kunna köpa in specialisttjänster, som följer med ökningen av antalet småföretag, ökar också marknaden för uthyrningsföretagen.

Arbete på distans

Ännu en ny tendens är distansarbete, dvs att arbete som tidigare normalt utförts i arbetsgivarens lokaler förläggs till annan plats "på distans". Det finns åtskilliga exempel på telefonväxlar eller bokningscentraler som är förlagda många mil från det företag det serverar; den som beställer en bil från Taxi Stockholm gör det således via en beställningscentral i Stockholms skärgård.

Arbete i hemmet via dator för arbetssgivarens räkning ökar, men det handlar ännu så länge mera sällan om att hela eller ens merparten av arbetsveckan är förlagd hemma. Enligt en undersökning av TEMO/Telia om förekomsten av distansarbete för tjänstemän är det ca 250 000 som arbetar mer än en hel arbetsdag på distans, men då är övertidsarbete inräknat. Räknar man enbart hur mycket av den ordinarie arbetstiden som förläggs på distans, är det ca 150 000 personer eller ca 7 procent av samtliga tjänstemän som arbetar mer än en arbetsdag på detta sätt.

Internationella förändringar

Alla dessa förändringar är internationella. I till exempel Nederländerna, där man medvetet satsat på mer flexibla arbetsformer som ett sätt att minska arbetslösheten, beräknas var tionde löntagare ha en anställning som är kortare än ett år, eller en anställning på ett obestämt antal timmar. Enligt en undersökning av EU-kommissionen, "Employment in Europe", var merparten av de nya jobb, som tillkom inom EU-länderna under 1995, deltidsanställningar eller tidsbegränsade anställningar. Deltidsarbete, som varit en typisk kvinnoarbetsform, börjar nu även etableras

inom traditionellt manliga yrkessektorer, enligt rapporten.

Att företagen alltmer lägger ut tidigare egen-regiverksamheter på entreprenad eller köper in tjänster i stället för att producera dem själva är så vanligt att det fått en egen företagsekonomisk term, out-sourcing. Att de stora företagen koncentrerar sig på sina kärnverksamheter och till sist på de allra mest centrala delarna av dessa, och lägger ut resten på underleverantörer av olika slag, är en modell som ursprungligen utvecklades i Japan, men som nu tagits upp i de flesta industriländer.

Strukturerna förändras

Det kan i och för sig ifrågasättas om alla dessa förändringar är av bestående slag. Till en del är de förmodligen betingade av dagens över hela Europa kärva arbetsmarknadsläge. Till en del kommer de kanske inte att innebära de företagsekonomiska fördelar man trodde; det finns tecken på att delar av modellen med avknoppning av kringverksamheter börjar ifrågasättas. Men tillräckligt många av förändringarna på arbetsmarknaden är av strukturell natur för att man måste räkna med att de kommer att påverka utvecklingen under överskådlig tid framöver.

Även om var och en av dessa förändringar inte berör så många anställda blir det sammantaget likväl ganska många, som på det ena eller andra sättet kommer att arbeta under icke-traditionella anställnings- och uppdragsförhållanden. En delrapport från SAFs projekt "Morgondagens arbetsliv och arbetsmarknad" visar, att nästan en fjärdedel av de förvärvsarbetande hösten 1996 inte hade fast anställning (tillsvidareanställning). Ca 12 procent hade tillfällig anställning, 11 procent arbetade utan anställning, dvs som enmansföretagare eller enskilda uppdragstagare. Antalet enmansföretag i Sverige var enligt SCB ca 385 000 i oktober 1996.

Det regelverk som gäller för den svenska arbetsmarknaden och som är utformat med den fasta anställningen och den stationära arbetsplatsen som utgångspunkt täcker inte till alla delar de nya villkor och nya situationer, som de här skisserade förändringarna skapat för många förvärvsarbetande:

- För dem som genom avknoppning förvandlas från anställda till egenföretagare innebär förändringen nya regler för sådant som sjukförsäkring, föräldraförsäkring och arbetslöshetsersättning, samtidigt som hans/hennes tidigare anställningsskydd försvinner; ett entreprenadkontrakt kan sägas upp betydligt enklare än ett anställningskontrakt.
- För dem som är anställda i entreprenadföretag eller uthyrningsföretag gäller reglerna för anställningsskydd, medbestämmande i företaget etc gentemot det företag där de är anställda, inte gentemot det företag där arbetet utförs.
- Arbetsmiljölagen omfattar även inhyrd personal men gäller inte för hemarbete.
- Egenföretagare, frilansare etc är i en speciell situation när det gäller vidareutbildning. För att klara sig i konkurrensen på arbetsmarknaden är återkommande vidareutbildning nödvändig, men de är i ett sämre läge än fast anställd personal när det gäller tillgång till den, eftersom de står utanför möjligheterna till företagsintern vidareutbildning.
- Till ett företag kan i dag finna knuten personal som permanent arbetar i företagets lokaler men är anställda av annan arbetsgivare, personal som är tillfälligt inhyrd från annan arbetsgivare, vikarier anställda för begränsad tid, konsulter eller frilansare som är sina egna företagare, fast anställd personal som arbetar på annan ort eller i det egna hemmet, samt personal som utför arbetsuppgifter åt företaget på entreprenad i helt andra lokaler. Trots att alla dessa i praktiken arbetar åt samma uppdragsgivare, har de olika ställning, arbetsrättsligt och när det gäller medbestämmande i företaget, och därmed helt olika möjligheter att påverka sina arbetsvillkor gentemot företaget.
- De nya anställnings- och kontraktsformerna har vuxit fram ur ett behov av ökad flexibilitet på arbetsmarknaden. I vissa avseenden kan dock dessa former snarare öka stelheterna på arbetsmarknaden. Vissa grupper får, som nämnts, svårare att

ordna sin vidareutbildning. I andra avseenden kan möjligheterna till omplacering, eller möjligheterna att utvecklas på arbetsplatsen, bli sämre. Avknoppningen av olika servicefunktioner från de varuproducerande företagen innebär att varje företag inom sig erbjuder en snävare uppsättning arbetsuppgifter än tidigare, något som medför att möjligheterna att byta arbetsuppgifter inom företaget minskar. En följd av detta är också att möjligheterna minskar till omplacering av anställda, som till följd av till exempel sjukdom eller arbetsskada behöver lättare uppgifter.

En större översyn behövs

En del av de problem kring personaluthyrningsföretagens verksamhet som kommer att redovisas i det följande, hänger samman med att så stora delar av både lagstiftning och avtal bygger på ett samband mellan anställning och arbetsplats, som håller på att luckras upp. Det ligger utanför denna utrednings uppgift att behandla dessa mer generella problem, men utredningens arbete har gett anledning att framhålla att en översyn syns angelägen av vad de förändrade kontraktsvillkoren kan kräva av lagstiftningen inom såväl arbetsmarknads- som socialförsäkringsområdet.

Den flexibilitet, som krävs av de nya mönstren i teknik och efterfrågan varken kan eller bör motarbetas, men denna flexibilitet måste handla om nya metoder – ofta företags- och arbetsplatsöverskridande – att organisera arbetet, om möjligheter att variera arbetstidsutlägget över året, om möjlighet att skifta mellan perioder av förvärvsarbete och perioder av utbildning. Flexibilitet i denna mening innebär både att konsumenternas nya krav på produktionen bättre kan tillgodoses och att resurserna i produktionslivet används mer effektivt.

Men flexibilitet kan inte få innebära att en viss grupp förvärvsarbetande – de som står för de ”flexibla” arbetsuppgifterna – försätts i en sämre position än andra yrkesarbetande, med sämre

möjligheter att råda över sin ekonomi och att påverka sina arbetsvillkor och den arbetsplats där de befinner sig. Flexibilitet kan inte heller få innebära att företagen sparar in på personalkostnader genom att vältra över dem på samhället, via anställningsformer som förutsätter att de "flexibelt" anställda under mellanperioderna får löneutfyllnad via arbetslöshetsersättningen eller, i sämsta fall, via socialbidraget.

Flexibilitet i denna mening innebär inte ett bättre utnyttjande av resurser, snarare ett sämre, eftersom de slutliga samhällsekonomiska kostnaderna kan bli höga.

3 Privat arbetsförmedling

3.1 Utvecklingen i andra länder

Flera EU-länder har under senare år liberaliserat sin lagstiftning om arbetsförmedling:

- Tyskland och Österrike har slopat de begränsningar till enbart vissa yrken som tidigare gällde för privat arbetsförmedling. Däremot kräver lagen att företagen uppfyller vissa kvalitetskrav. Företagen får inte ta ut avgifter av de arbets sökande, enbart av arbetsgivarna.
- Spanien tillåter sedan 1994 privata icke-vinstdrivande förmedlingar samt personaluthyrningsföretag. Såväl privata arbetsförmedlingar som uthyrningsföretag måste dock ha auktorisation.
- Storbritannien avskaffade 1995 det tidigare licenstvänget för privata arbetsförmedlingar, men offentliga inspektörer har rätt att kontrollera verksamheten och myndigheterna har möjlighet att stänga förmedlingsföretag, som missköter sig.
- I Danmark upphävdes arbetsförmedlingsmonopolet redan 1990, och lagstiftningen tillåter även att privata förmedlingar tar ut en avgift av de arbets sökande.
- Nederländerna tillåter privat arbetsförmedling sedan 1991, Portugal sedan 1989.

De privata förmedlingsföretagen i EU-länderna svarar för en förhållandevis låg andel av totala antalet förmedlade anställningar, även om antalet företag ökat snabbt efter avregleringen. Enligt en

undersökning av Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung vid tyska arbetsmarknadsstyrelsen svarar privata förmedlingar för 8 procent av tillsättningarna i Nederländerna, 5 procent i Storbritannien, 2–3 procent i Danmark och 1,5 procent i Tyskland.

Att de privata förmedlingarna, sin snabba ökning till trots, har så pass låg marknadsandel förklaras enligt rapporten av att det huvudsakliga verksamhetsområdet för de allra flesta inte är platsförmedling, utan uthyrning av personal.

Ser man till den mer traditionellt platsförmedlande verksamheten finner man att de privata företagen koncentrerar sig på vissa segment av arbetsmarknaden, konstaterar rapporten. De finns huvudsakligen i storstadsområden och de är främst inriktade på förmedling av yrkesutbildad arbetskraft och chefstjänstemän inom industrin. De arbetar mest med ombytessökanden, i betydligt mindre omfattning med arbetslösa. Rapportens slutsats är att privata förmedlingsföretag bör ses som komplement snarare än alternativ till de offentliga arbetsförmedlingarna.

Studien finner inte att de privata arbetsförmedlingarnas tillväxt haft någon nämnvärd effekt för de offentliga förmedlingarnas sätt att arbeta. Möjligen har de privata förmedlingarna påskyndat förändringar hos de offentliga, som redan varit på gång, men några effekter därutöver kan inte påvisas.

Riskerna för missbruk – från ekonomiska oegentligheter till ett utnyttjande av de arbetssökandes underläge – har spelat en viss roll i de diskussioner som föregick avregleringen av det offentliga arbetsförmedlingsmonopolet. Den tyska studien konstaterar dock att "enligt tillfrågad expertis i de olika undersökta länderna betraktas de privata förmedlingarnas verksamhet som tillfredsställande och oproblematiske". Fall av missbruk är sällsynta, enligt rapporten. Det kan finnas två skäl till detta, skriver man. Antingen finns det en effektiv lagstiftning, eller också garanterar själva marknaden att "svarta får" bland arbetsförmedlingarna inte får något utrymme.

Rapporten från Institut für Arbeitsmarkts- und Berufsforschung sammanfattar sina slutsatser så här:

- Företagens behov av kvalificerad personal har ökat, och med det kravet på träffsäkerhet i rekryteringen. De privata förmedlingarna, som i praktiken specialiserar sig på rekrytering av välutbildad och yrkeskunnig personal och som ofta kan hjälpa kundföretagen med själva urvalsprocessen, anses ha hög kompetens när det gäller att hitta rätt person för rätt befattning.
- Företagen väljer i dag i stor utsträckning att knoppa av servicefunktioner, som tidigare utfördes av företagets egen personal. De privata förmedlingsföretagen kan ofta erbjuda skräddarsydda lösningar för denna typ av omstrukturering, eftersom de erbjuder ett brett urval av tjänster vid sidan av traditionellt platsförmedlande verksamhet, som personaluthyrning, entreprenadverksamhet etc.

Debatten inom ILO

De privata arbetsförmedlingarnas roll har också diskuterats i rapport VI till ILOs 81a session (1994). Även denna rapport pekar på att privata förmedlingar ofta är specialiserade på att förmedla arbetskraft med speciell utbildning eller kompetens, och att de anses skickliga på att rekrytera rätt sorts person till rätt sorts anställning: "Genom en omsorgsfull rekryterings- och urvalsprocess garanterar de avgiftsbaserade arbetsförmedlingarna att den som anställs snabbt kan börja fungera i sina nya uppgifter, varigenom företagets kostnader för inskolning minskar."

En slutsats av dessa olika studier av de privata arbetsförmedlingarna förefaller vara att de erbjuder nya typer av tjänster vad gäller personalrekrytering, tjänster som går utöver traditionell platsförmedling och som, för de offentliga förmedlingarnas vidkommande, inte alltid är förenliga med kravet på neutralitet mellan arbetssökande och företag.

Frågan om privat arbetsförmedling är fortfarande aktuell inom ILO. Ett tidigare hårt motstånd mot privata arbetsförmedlingar har övergått i ett gradvis erkännande av att de kan ha betydelse för arbetsmarknadens funktionssätt. Vid den 81a sessionen 1994 hördes

dock mycket av kritik mot de privata arbetsförmedlingarnas uppträdande; en central kritikpunkt var att de inte gärna tog sig an grupper med svag position på arbetsmarknaden, som lågutbildade eller långtidsarbetslösa. Samtidigt konstaterades att ett arbetsförmedlingsmonopol för staten inte heller var önskvärt, eftersom det bedömdes kväva en del av dynamiken i sökandet efter nya vägar att sammanföra arbetsgivare och arbets sökande.

Flera länder har sagt upp konvention nr 96 med förbud mot avgiftskrävande arbetsförmedlingar, och konventionen kommer att revideras vid ILOs 85te session våren 1997. I rapport nr IV till denna session föreslås en ny modell, som bygger på ett samarbete mellan offentliga och privata förmedlingar. Rapporten formulerar syftet med den nya konventionen som att

- skapa en ny institutionell ram för arbetsmarknadens funktions-sätt, som erkänner att privata förmedlingsföretag kan bidra till att förbättra dessa funktioner,
- skapa nödvändiga garantier mot misskötsel och mot exploatering av de arbets sökande,
- förbättra relationerna mellan de olika aktörerna på arbetsmarkna-den och, framför allt, etablera ett effektivt samarbete mellan offentliga och privata förmedlingar.

Rapporten påpekar samtidigt att det är av grundläggande betydelse att skydda arbetsmarknaden från undermåliga eller oetiska förmedlingsverksamheter och att skydda löntagarnas intressen. Det är speciellt svårt, heter det, att undvika missförhållanden när det juridiska läget för privata arbetsförmedlingar är oklart, men "den fallgrop som ligger i överreglering eller ett allmänt förbud måste undvikas: exemplet med konvention nr 96 visar tydligt det misslyckade i en sådan angreppsmetod".

Avgörande för att undvika allvarliga missförhållanden, menar här rapporten, är att bibehålla principen att arbetsförmedlingar inte får ta ut avgifter av de arbets sökande; undantag från denna regel

måste specificeras tydligt i lagstiftningen och ske i samråd med löntagarnas fackliga organisationer. Ett sådant undantag, som tas upp i rapporten, är avgifter för sökning via databaser o d. Rapporten framhåller samtidigt att det här behövs ett regelverk för att skydda de arbetssökandes integritet när det handlar om arbetsförmedling via det elektroniska nätet.

3.2 Utvecklingen i Sverige

3.2.1 Allmänt

I slutet av 1996 fanns över 2 500 privatföretag, som sysslade med förmedling av arbetskraft. Den absoluta merparten av dessa var dock personaluthyrningsföretag. Vissa av dessa uthyrningsföretag arbetar även med rekrytering, men detta utgör då endast en mindre del av företagets verksamhet. Endast ett fåtal företag arbetar enbart med traditionell platsförmedling. Utvecklingen i Sverige följer med andra ord det internationella mönster, där avregleringen av arbetsförmedlingsmonopolet lett till en snabb tillväxt av personaluthyrningsföretag men endast en mycket begränsad etablering av rena arbetsförmedlingar.

Det fåtal privata platsförmedlingsföretag som finns följer likaså det mönster som uppvisas i övriga västeuropeiska länder: företagen finns huvudsakligen i storstäder och större tätorter, de förmedlar främst utbildad arbetskraft och arbetar mer med ombytt sökande än med arbetslösa. Detta stämmer med den bedömning, som gjordes i det utredningsarbete som föregick avregleringen av arbetsförmedlingsmonopolet: de privata förmedlingarna förväntades uppträda där det fanns en betalningsvilja från arbetsgivarnas sida, dvs inom områden där arbetsgivarna redan tidigare lagt ner stora kostnader på sin rekrytering.

De flesta av dessa privata arbetsförmedlingar erbjuder även hjälp med själva urvalsprocessen, gör tester, anställningsintervjuer etc.

Det finns några få exempel på arbetsförmedlingar i facklig regi. Civilingenjörsbörsen, som drivs av Civilingenjörsförbundet, förmedlar några hundra anställningar per år. Inom Metallarbetareförbundet finns diskussioner om att starta en egen arbetsförmedling efter modell från Danmark. Kommunalarbetareförbundets avdelning 8 startar i vår tillsammans med Göteborgs kommun och den offentliga arbetsförmedlingen en förmedling för vikariat inom kommunen. Sveriges Industritjänstemannaförbund (SIF) har drivit försöksverksamhet med egen arbetsförmedling på två orter, men beslutat lägga ner verksamheten eftersom man inte ansåg sig kunna erbjuda tillräckligt god service.

Ett av de större personaluthyrningsföretagen, Proffice, startade hösten 1996 en fristående arbetsförmedling och man planerar nya etableringar under 1997 på ytterligare fem orter. En viss del av förmedlingens verksamhet består av rekryteringsuppdrag från kundföretag, där förmedlingen även svarar för själva urvalsproceduren.

Bedömare på bland annat fackligt håll och inom arbetsmarknadsverket menar, att de privata förmedlingarna är att betrakta mer som en form av "externa personalavdelningar" än som konkurrenter till de offentliga arbetsförmedlingarna, dvs de svarar för den typ av rekrytering som företagen brukat sköta själva med hjälp av annonsering i dags- och fackpress. De privata rekryteringsföretagen är i det perspektivet ännu ett uttryck för tendensen att företaget köper in tjänster från andra (special)företag i stället för att sköta dem internt via egna avdelningar. Många större företag har dragit ned på sina personalavdelningar, de medelstora och mindre har inte resurser att bygga upp sådana: i stället köper man in de tjänster man behöver när det gäller rekrytering och urval från privata rekryteringsföretag.

Inga särskilda effekter möjliga att påvisa

I de kontakter utredningen haft med arbetsmarknadens parter och med företrädare för arbetsmarknadsverket har inte påvisats några speciella problem kring de privata platsförmedlingarna. De fall av

förmedling av svart arbetskraft som förekommit kan knappast ses som en följd av avregleringen av arbetsförmedlingsmonopolet; det handlar om den typ av rent kriminell verksamhet som förekom även under den tidigare lagstiftningen.

Med den mycket begränsade omfattning som privat platsförmedling har är det svårt att påvisa några speciella effekter vare sig för arbetsmarknadens funktionssätt eller för de offentliga förmedlingarnas del. Underlaget är för litet för att möjliggöra några slutsatser. Det utomordentligt svåra arbetsmarknadsläget under de senaste åren har dessutom kraftigt påverkat villkoren för all arbetsförmedling, något som omöjliggör en meningsfull jämförelse såväl mellan offentliga och privata förmedlingar som med situationen på arbetsförmedlingsmonopolets tid.

De stora förändringarna av de offentliga förmedlingarnas sätt att arbeta genomfördes redan före avregleringen, och de ytterligare förändringar som gjorts under senare år beror snarare på de nya krav som ställs på förmedlingarna än på den begränsade etableringen av privata förmedlingar.

På en punkt kan man dock se en tydlig påverkan från privata förmedlingsföretag, och det gäller förmedlingen av tillfälliga jobb. På för närvarande 15 orter erbjuder nu de offentliga förmedlingarna en organiserad förmedling av korttidsjobb efter modell från personaluthyrningsföretagen, och man planerar att utvidga verksamheten till fler orter.

Urvalsservice

Vid bedömningen av de privata arbetsförmedlingarna bör man dock ha i minnet, att åren från 1993, då den nya lagen om arbetsförmedling trädde i kraft, knappast varit gynnsamma för att etablera förmedlingsverksamhet, som bygger på avgifter från de arbetssökande företagen. Det kan givetvis inte uteslutas att, i ett gynnsammare arbetsmarknadsläge med större efterfrågan på arbetskraft, de privata förmedlingarna kan komma att växa snabbare än vad de hittills gjort.

Internationella erfarenheter tyder här på, att arbetsgivarna som

en följd av kraven på specialiserad kompetens hos de anställda allt mer kommer att efterfråga den service, som ligger i att arbetsförmedlingen kan hjälpa till att sälla fram "rätt" kandidat, dvs den typ av tjänster som privata förmedlingar ofta specialinriktar sig på. Det är diskutabelt, om de offentliga förmedlingarna, som skall stå neutrala mellan arbetsökande och arbetsgivare, kan gå in i så sofistikerade urvalsprocesser som det här kan handla om. Arbetsmarknadspolitiska kommittén argumenterar i sitt betänkande (SOU 1996:34) för att urvalsservice till arbetsgivare måste användas med varsamhet.

Samtidigt kan man argumentera för att det vore olyckligt, om denna typ av rekryteringstjänster ensidigt bleve en uppgift för privata förmedlingar; det kan i ett längre perspektiv möjligen leda till en uppdelning i två "marknader" för arbetsförmedling. Det är i dagsläget inte möjligt att säkert bedöma riskerna för detta, men utvecklingen bör bli föremål för fortsatt uppmärksamhet.

Allt detta gör det motiverat att man från statsmakternas sida fortsätter att följa utvecklingen av de privata arbetsförmedlingarna och deras effekter. Enligt utredningens uppfattning kommer dock den största förändringen för organisation och arbetsmetoder inom arbetsförmedling över huvud taget att följa av de s k öppna sökformer som nu håller på att byggas upp, alltså sökning via det elektroniska nätet, där arbetsgivare och arbetssökande kan presentera sig, sina önskemål och sina kvalifikationer, och själva ta kontakt med varandra.

3.2.2 Artistförmedlingarna

I ett avseende finner utredningen det befogat med åtgärder med anledning av privata arbetsförmedlingars verksamhet, och det är de s k artistförmedlingarna, alltså förmedlingen av uppdrag för musiker, skådespelare etc. Här har sedan den nya lagen om arbets-

förmedling trädde i kraft vuxit fram ett stort antal agenturer av olika slag, där verksamheten, i strid med lagstiftningen, baseras på avgifter som tas ut av de arbets sökande, inte av arbetsgivarna.

Agenturernas verksamhet kan visserligen sägas röra sig i en gråzon, eftersom de även arbetar med marknadsföring, fakturering etc för artistens räkning. Det är dock uppenbart att de avgifter som tas ut i många fall vida överstiger vad som kan betraktas som en rimlig ersättning för de uppgifter agenturen utför i dessa avseenden.

Att agenturerna alltså erbjuder arbetskraft utan avgift för arbetsgivaren innebär också att de förmedlingar, som i enlighet med lagstiftningen debiterar arbetsgivaren, inte den arbets sökande, hamnar i ett sämre konkurrensläge gentemot de uppdragsgivare, som söker artister/musiker för engagemang. Eller annorlunda uttryckt, de som följer lagstiftningen riskerar att trängas undan av dem som inte gör det.

Både Svenska Teaterförbundet och Svenska Musikerförbundet är starkt kritiska mot dessa förhållanden. Teaterförbundet har träffat avtal med några av de större agenterna om vilka regler som skall gälla mellan agenter och artister.

Utredningen delar bedömningen att det finns åtskilliga oroande drag vad gäller artistförmedlingarna. Inte minst finns en uppenbar risk att unga människor, som försöker etablera sig som musiker och artister, råkar ekonomiskt illa ut.

Artistsektorn skiljer sig från andra branscher så till vida som att de jobb som förmedlas regelmässigt är temporära; ibland kan det handla om engagemang för endast några timmar. Villkoren för arbetsförmedlingen – eller om man så vill, arbetsanskaffningen – skiljer sig därför från annan typ av förmedlingsverksamhet, och det kan vara svårt att fånga in detta i en övergripande lag om arbetsförmedling. Utredningen menar därför att det finns motiv för en särskild lag vad gäller artistförmedlingar.

Denna lagstiftning bör givetvis ta hänsyn till det speciella förhållande som ligger i artistförmedling många gånger även innefattar vad man kan kalla marknadsföring av de enskilda arbets sökande, dvs agentverksamhet. En möjlig väg är därför att i lagen skilja på

ren förmedling och agentverksamhet. För ren förmedlingsverksamhet bör som hittills gälla att inga avgifter får tas ut av de sökande. En agentur, som ju utför vissa uppdrag för artistens räkning, bör kunna ta ut avgifter, oaktat att även arbetsanskaffning ingår i det arbete agenturen utför. Vissa regler måste dock anges för hur denna avgift får beräknas. Teaterförbundets nyssnämnda avtal kan här ge vägledning.

Det har inte varit möjligt att inom den tid som stått till denna utrednings förfogande behandla denna speciella del av frågan om privat arbetsförmedling, med de annorlunda villkor som här gäller. Utredningen vill emellertid betona vikten av att en ny lagstiftning här kommer till stånd. Utredningens förslag är därför att frågan om artistförmedlingarna blir föremål för särskild utredning, i samarbete med de fackliga organisationerna på området, i syfte att åstadkomma tydligare riktlinjer för agenturverksamheten.

4 Personaluthyrning

4.1 Branschöversikt: Andra länder

Personaluthyrningsföretag har funnits i USA sedan slutet av 1920-talet. Verksamheten omfattade då industri- och kontorsyrken. I Europa fanns embryot till dagens uthyrningsföretag i de skrivbyråer, som tog emot handlingar för renskrift på skrivmaskin men även förmedlade kontorspersonal till företag i behov av tillfällig hjälp.

Uthyrningsbranschen började expandera på allvar efter andra världskrigets slut och har såväl vidgat som fördjupat sin verksamhet. Dels har uthyrningen kommit att omfatta allt fler branscher och allt fler yrken, dels erbjuder branschen nya typer av tjänster med avseende på kundföretagens personalhantering i vid bemärkelse. Uthyrningsföretag kan i dag arbeta med rekrytering av personal för permanent anställning hos kundföretag, på entreprenad ta över vissa arbetsuppgifter i kundföretag, svara för utbildningen av kundföretags personal eller på konsultbasis bygga upp personalorganisationen hos en kund. De stora personaluthyrningsföretagen har också en omfattande utbildningsverksamhet för sina egna anställda.

I dag täcker uthyrningsbranschen i USA de flesta sektorer på arbetsmarknaden. Kontors- och ekonomitjänster av olika slag är dock med 43 procent av verksamheten den dominerande delen. Näst störst är industriarbete, i huvudsak arbete inom lätt industri, som svarar för ca 30 procent av uthyrningen. Sjukvård svarar för endast 6 procent av uthyrningen, men hemsjukvård räknas som en av de verksamheter som kommer att växa.

De amerikanska uthyrningsföretagen betalar normalt sina anställda enbart för de perioder de har uppdrag hos kundföretag.

Många som arbetar inom uthyrningsbranschen har därför kontrakt med flera företag, något som gör det svårt att exakt beräkna hur stor andel av arbetskraften som branschen sysselsätter. Siffrorna varierar mellan 1,5 och 1,8 procent, varav den lägre siffran sannolikt är den mest korrekta.

Undersökningar visar att genomsnittsåldern är lägre bland anställda i personaluthyrningsföretag, och att andelen kvinnor och andelen ur olika etniska minoriteter är högre än bland personal med fasta anställningar. En förhållandevis stor andel av de uthyrningsanställda anger också som skäl till att man tagit arbete i uthyrningsföretag att man inte kunnat få annan anställning. Samtidigt är det en hög andel – ca 2/3 – som får fast anställning via arbetet i uthyrningsföretaget, antingen hos någon tidigare kund eller med hjälp av den utbildning de fått under tiden som uthyrd. Arbete inom uthyrningsbranschen ses därför som en inkörsport till en mer permanent anställning. Den genomsnittliga anställningstiden i branschen är också kort, mindre än 2 år.

Personaluthyrningsföretag finns i dag över hela världen, och flera av de ursprungligen amerikanska företagen är i dag multinationella koncerner; USA-ledda Manpower har fyra dotterbolag i 42 länder, däribland Sverige. I Latinamerika, Sydostasien och Europa började dock expansionen inom branschen senare än i USA, huvudsakligen beroende på att lagstiftningen i många länder inte tillät personaluthyrning. Den verkligt snabba tillväxten utanför USA har kommit under 1990-talet.

Totalt sett svarar dock branschen för en låg andel av arbetsmarknaden. Genomsnittet för EU-länderna är 1 procent, och endast två länder – Storbritannien och Nederländerna – redovisar siffror över 2 procent. Den högsta siffran anges för Nederländerna med nära 3 procent av arbetskraften (hösten 1996). I Nederländerna är emellertid uthyrningsföretagen nära sammankopplade med privata arbetsförmedlingar, och uthyrning är en etablerad form för provanställning; ca 90 procent av de jobb, som tillsätts via privata arbetsförmedlingar, har föregåtts av en inhyrningsperiod, enligt den tyska studie över privat arbetsförmedling som tidigare redovisats.

Branschens huvudinriktning är olika i olika länder. I Frankrike, Tyskland och Nederländerna avser uthyrningen i mer än hälften av alla fall industriarbetare. I Storbritannien, Spanien och Danmark dominerar däremot tjänstemannayrken.

Lagstiftning i olika länder

Lagstiftningen om personaluthyrning skiljer sig mellan olika länder. Sverige är bland dem som har den minst omfattande lagstiftningen. I andra länder finns ett antal tvingande lagregler för personaluthyrning.

I Japan är således uthyrningsföretagens verksamhet begränsad till (f n) 18 yrkesområden. Även i Frankrike begränsas personaluthyrningen till vissa yrken och branscher. I Italien är det endast tillåtet att hyra ut personal med högre utbildning, men trots denna lag finns det flera företag som hyr ut även andra typer av personal. I Storbritannien gällde fram till 1995 krav på licens för personaluthyrning, men detta krav har nu slopats och ersatts av ett inspektionsförfarande. I Tyskland, som har den kanske hårdaste lagstiftningen, måste uthyrningsföretagen ha särskilt tillstånd för sin verksamhet från den tyska arbetsmarknadsstyrelsen, Bundesanstalt für Arbeit. Vid tillståndsprövningen görs en kreditprövning av företagaren och en prövning av om företaget kan anses ha tillräckliga kapitalresurser för den planerade verksamheten. Arbetskraft får hyras ut till ett och samma företag i högst sex månader i följd, och det finns också vissa regler som syftar till att skydda de anställda i uthyrningsföretag mot felaktigt utnyttjande. Personaluthyrning inom byggbranschen är förbjuden.

I Tyskland har modellen med personaluthyrning samtidigt tagits upp av offentliga organ. I delstaten Nordrhein-Westfalen finns sedan något år ett bolag samägt av delstaten, kommunerna, tyska arbetsmarknadsstyrelsen, fackliga organisationer och arbetsgivarorganisationer, som hyr ut arbetslösa till olika branscher. Förhoppningen är att detta skall leda vidare till fast anställning.

Det är svårt att hitta något systematiskt samband mellan lagstiftningens utformning och uthyrningsbranschens storlek i ett land. I

Tyskland, som har en förhållandevis restriktiv lagstiftning, har branschen 0,6 procent av arbetskraften, samma andel som i Danmark med betydligt mer liberala regler. I USA, där det aldrig funnits några restriktioner i lagstiftningen, är andelen ca 1,5 procent, ungefär lika mycket som i Frankrike, som alltså begränsar uthyrningen till vissa branscher. I Storbritannien, som för bara några år sedan släppte kravet på särskild licens för personaluthyrningsföretag, är å andra sidan andelen så hög som 2,6 procent.

4.2 Branschöversikt: Sverige

1935 år lag med förbud mot privat arbetsförmedling reglerade inte explicit personaluthyrningsverksamhet, men ett antal domar i både tingsrätter och Högsta Domstolen från 1960-talet och framåt slog fast att även uthyrningsverksamhet omfattades av förbudet mot privat arbetsförmedling. Tre företag – två knutna till handelskammarna i Stockholm resp Göteborg samt Kvinnliga kontoristföreningen i Stockholm – hade licens från AMS att bedriva förmedling av kontorsvikariat o dyl. Därutöver fanns ett antal skriv- och stenografbyråer, som utan formellt tillstånd även hyrde ut personal inom kontorssektorn.

I 1991 års lag om privat arbetsförmedling och uthyrning av arbetskraft tilläts personaluthyrning på vissa villkor. Bl a var uthyrningstiden begränsad till högst fyra månader per uppdrag, och arbetsgivaren måste visa att det handlade om tillfälligt behov av arbetskraft. I den lag som gäller från 1 juli 1993 har dessa inskränkningar tagits bort. Endast två spärregler finns, den ena med förbud att hindra en anställd från att ta fast anställning hos ett kundföretag, den andra med förbud att under det första halvåret hyra ut en anställd till vederbörandes tidigare arbetsgivare.

Branschstorlek

Branschen har de senaste åren vuxit snabbt men svarar fortfarande för en mycket liten del av arbetsmarknaden. Ca 9 400 personer,

motsvarande ca 0,2 procent av arbetsstyrkan, kunde vid slutet av 1996 beräknas vara verksamma inom uthyrningsföretag, därav ca 2 100 i enmansföretag. Enligt vissa beräkningar kommer branschen vid sekelskiftet att omfatta ca 20 000 verksamma, dvs knappt en halv procent av arbetskraften.

Vid slutet av 1996 fanns ca 410 personaluthyrningsföretag med anställda och ca 2 100 enmansföretag. Antalet torde komma att växa ytterligare den närmaste framtiden.

Framför allt enmansföretagen ökade under 1996. Omsättningen bland dessa företag är dock relativt hög, och många av dem är upp-enbarligen "överlevnadsföretag". I de flesta fall handlar det om skrivbyråer, någon gång bokförings- eller översättarbyråer, där innehavaren främst tar emot uppdrag för andra företags räkning att utföra i egen lokal (ofta hemmet) men även kan hoppa in på korttidsjobb på andra arbetsplatser. Spännvidden mellan företagen är stor, från byråer som funnits i flera år och har en etablerad kundkrets, till företag där uppdragen bara svarar mot en liten del av ägarens arbetstid.

Endast sex företag redovisade mer än 100 anställda 1996. Dessa sex företag svarade dock för mer än hälften av samtliga anställda inom branschen. Ytterligare fyra företag redovisade över 50 anställda. Merparten, 354 st, av de företag som redovisar anställd personal har dock färre än 10 anställda.

70 företag är för närvarande anslutna till HAO Tjänsteföretagen, och 20 företag ingår som medlemmar i branschorganisationen Sveriges Personaluthyrnings- och Rekryteringsföretag (SPUR). Dessa 20 företag hör samtliga till de större i branschen, varför SPURs medlemsföretag kan beräknas omfatta 60–65 procent av samtliga anställda inom uthyrningsbranschen. Flera företag har enligt uppgift sökt medlemskap den senaste tiden.

Personaluthyrningsföretag med anställda finns i huvudsak i större tätorter, med en märkbar koncentration till storstadsområdena. De senaste åren har etableringarna på medelstora orter dock ökat, även om det främst handlat om mindre företag, ofta inriktade mot några få branscher.

Yrkesområden och personal

Fortfarande dominerar kontors- och ekonomiadministration inom de tjänster som hyrs ut. De senaste åren har emellertid nya sektorer tillkommit, och inom branschen räknar man med att det är utanför de traditionella sektorerna som expansionen kommer att ske. Uthyrning av personal för teknisk service, datatjänster och lagerarbete har ökat i omfång de senaste åren, och enbart under 1995–96 har flera företag som hyr ut vårdpersonal startats. Detaljhandel och transporter räknas också som sektorer som kommer att öka. Enligt en enkät till LO-förbunden hösten 1996 hade sex förbund erfarenhet av personaluthyrning inom sina avtalsområden, nämligen Byggnadsarbetareförbundet, Handelsanställdas Förbund, Metallarbetareförbundet, Transportarbetareförbundet, Kommunalarbetareförbundet och Industrifacket.

Totalt kan i dag mellan 1 500 och 2 000 anställda beräknas vara verksamma i uthyrningsverksamhet utanför de traditionella kontors- och ekonomisektorerna.

Branschen är starkt kvinnodominerad. Över 80 procent av de anställda i dag är kvinnor. Den sneda könsfördelningen hänger dock samman med att branschen domineras av just kvinnoyrken. I andra länder är könsfördelningen inom branschen jämnare, i USA ca 60 procent kvinnor mot 40 procent män.

Personalen är också förhållandevis ung. Medelåldern beräknas till 32–33 år, men nära 40 procent av de anställda är under 30 år. 15 procent är 50 år eller äldre.

Den genomsnittliga anställningstiden i branschen är mellan ett och två år. Det finns dock en grupp – ca en fjärdedel av samtliga anställda – som arbetat många år i branschen och som vill fortsätta att göra det.

Kunderna

Personaluthyrningsföretagens kunder finns såväl inom privat som offentlig sektor, inom både små och stora företag, inom tjänsteföretag och industriföretag. Enligt en enkät bland SPURs medlemsföre-

tag våren 1996 hade samtliga haft uppdrag från småföretag det senaste året, 90 procent hade haft uppdrag från industriföretag, 70 procent från kommuner eller kommunala bolag och 50 procent från fackliga organisationer.

Uthyrningstiderna kan variera från en–två dagar till uppemot ett år. Uthyrningstiden skiljer sig dock mellan olika typer av yrken; bland till exempel växeltelefonister är det inte ovanligt med många och korta uppdrag på ibland kanske bara några dagar, medan exempelvis ekonomichefer kan hyras ut halvårs- eller årsvis. De långa uthyrningsuppdragen utgör dock en liten andel av totala volymen och gäller i huvudsak högtbildad personal för specialiserade funktioner.

I en undersökning av personaluthyrningsföretagen av professor Eskil Wadensjö vid Socialforskningsinstitutet uppgav den stora majoriteten av företagen att den vanliga uthyrningstiden var en månad eller mindre. Endast sju företag uppgav att fyra månader eller längre var den vanligaste uthyrningsperioden. I SPURs personalenkät var det genomsnittliga antalet uppdrag per anställd 3 för den fyramånadersperiod (januari–april 1996) som undersökningen omfattade, dvs ett genomsnittlig uppdrag varade knappt sex veckor.

De främsta skälen för företag/myndigheter att hyra in personal är behov av vikarier vid sjukdom bland ordinarie personal och behov av extra personal vid arbetstoppar. Företagen anger två huvudmotiv för att anlita ett uthyrningsföretag: man kan med mycket kort varsel få den vikarie man behöver, och man får personal med rätt kompetens, som snabbt och utan inskolning kan börja fungera i sina uppgifter.

Det börjar även förekomma att företag hyr in personal för sådana arbetsuppgifter, som är koncentrerade till en mindre del av verksamhetsåret och annars inte förekommer i den utsträckningen att företaget anser sig behöva – eller kunna – fylla den med permanent anställd personal. Ett rimligt antagande är att det ökande antalet småföretag också leder till ett ökande behov av temporär personal för specialisttjänster, där företaget inte har underlag för en

helårsanställning; ett exempel är personal för bokslutsarbete eller dataservice. Att hyra in personal blir här ett alternativ till att köpa tjänsten från ett annat företag eller att anlita en konsultbyrå.

Vidgad verksamhet och flytande gränser

Liksom i andra länder har de större personaluthyrningsföretagen börjat vidga sitt verksamhetsområde. De driver ibland verksamheter på entreprenad åt andra företag, till exempel telefonväxel eller vaktmästeri. De fungerar som rådgivare när det gäller uppbyggnaden av kundföretagets personaladministration. De utför också specificerade rekryteringsuppdrag för kundföretag, där de ansvarar även för hela eller nästan hela sök- och urvalsprocessen. I några fall har uthyrningsföretag också åtagit sig utbildning av personal för kundföretags räkning eller som ett samarbetsprojekt med arbetsmarknadsmyndigheterna.

Gränserna mellan personaluthyrningsföretag och andra former för förmedling av ambulerande eller tillfällig personal är många gånger flytande, och vad som är ett personaluthyrningsföretag är mest definierat i praxis. Skillnaden mellan att hyra in en ekonomischef från ett uthyrningsföretag eller att kontraktera en konsult från en konsultbyrå torde få anses som hårfin. När ett vaktbolag, som på entreprenad ansvarar för bevakningen av kundföretagets lokaler, även åtar sig bemanningen av företagets reception är likheten stor med det uthyrningsföretag, som på entreprenad åtar sig att bemanna ett kundföretags reception. Många av de enmansföretag, som kallas personaluthyrningsföretag – som vissa skrivbyråer eller översättarbyråer – fungerar inte principiellt annorlunda än många mindre hantverksföretag, som elektriker eller vvs-byråer, som utför ambulerande uppdrag åt olika kundföretag.

Inom industrin förekommer en typ av ”uppmjukade” entreprenader, där underentreprenören svarar för rekryteringen och avlöningen av en grupp anställda för viss tid och för vissa uppgifter, men där arbetet sedan utförs i det inhyrande företagets lokaler och under ledning av detta företags arbetsledare. Ett problem med dessa entreprenader är att ansvarskedjorna kan bli otydliga. Hittills

tycks mycket av den inhyrning, som rapporteras från industrisektorn, handla om sådana uppmjukade entreprenader snarare än om inhyrning från personaluthyrningsföretag, även om de större uthyrningsföretagen uppger att de nu börjar få förfrågningar om möjligheten att hyra även industriarbetare.

Som tidigare nämnts har de offentliga arbetsförmedlingarna börjat systematisera sin förmedling av tillfälliga jobb efter modell från uthyrningsföretagen. Det handlar dock givetvis om förmedlingsverksamhet, inte om uthyrning. På för närvarande 15 orter bedrivs, i något olika former, organiserad förmedling av tillfällig arbetskraft. Arbetsförmedlingen i Helsingborg har således i samarbete med hotellen i staden organiserat en särskild pool för arbetsökande städare, dit hotellen kan vända sig när de behöver vikarier eller extrapersonal. I Umeå förmedlas korttidsjobb inom handels-, vård- och serviceyrken; förmedlingen har ett register med ca 1 500 personer, som snabbt kan ta ett korttidsjobb.

Löne-och anställningsformer

Personalen har anställning hos uthyrningsföretaget. Åtminstone i de större företagen är tillsvidareanställning huvudregel, men sk behovsanställning, ibland även kallad flexibel anställning, kan förekomma även där. Såvitt utredningen kunnat utröna är dessa behovsanställningar snarast att jämföra med upprepade visstidsanställningar. Förfarandet har i dessa fall godkänts av den fackliga organisation, inom vars avtalsområde arbetet ligger. Olika fackliga centrala organisationer har dock olika uppfattning om tillåtligheten i formen behovsanställning.

I många företag som inte har kollektivavtal förekommer en uppdrag-för-uppdrag-kontraktering, där arbetstagaren visstidsanställs för varje enskild utbokning och något anställningsförhållande till uthyrningsföretaget inte anses föreligga under mellanliggande perioder.

Arbetsdomstolen har i flera tidigare domar varit mycket restriktiv när det gäller att godta upprepade tidsbegränsade anställningar, och redan den tidigare utredningen (SOU 1992:116)

om privat arbetsförmedling och uthyrning av arbetskraft konstaterade, att en anställning uppdrag för uppdrag inte var att anse som förenlig med lagen om anställningsskydd. Försäkringsöverdomstolen har likaså i flera domar slagit fast, att den som regelmässigt anlitas för uppdrag av ett uthyrningsföretag är att anse som tillsvidareanställd i detta företag, oberoende av hur det enskilda anställningskontraktet är utformat.

Enligt det avtal som träffats mellan HAO Tjänsteföretagen och Tjänstemannaförbundet HTF och som hittills tecknats av ca 50 företag, skall anställning i personaluthyrningsföretag omfatta minst 20 timmar/vecka, räknat som genomsnitt över en månad, och den anställde skall om möjligt erbjudas uppdrag upp till motsvarande heltid. Denna klausul är dock dispositiv.

Denna klausul innebär att den anställde har en månadsgaranti om halvtidslön, även om hon/han varit utbokad på uppdrag kortare tid än så eller inte haft några uppdrag alls. Garantin innebär däremot inte att den anställde har rätt till 20 timmars lön varje vecka. Har en anställd haft uppdrag på heltid halva månaden och därefter varit utan uppdrag den andra halvan, utgår ingen garantilön för dessa senare veckor; avtalet om halvtidslön på månadsbasis är ju uppfyllt genom de första veckornas heltidsarbete.

Enligt en enkät som genomfördes av SPUR våren 1996 bland anställda i medlemsföretagen hade 38 procent av de anställda avtalets garantilön. 8 procent hade månadslön. En liknande enkät genomförd av HTF bland medlemmar anställda i personaluthyrningsföretag visade att endast 29 procent av antalet svarande hade avtalets garantilön. Denna lägre siffra torde förklaras av att fler anställda i företag utan kollektivavtal ingår i HTFs undersökning. Såväl HTFs som SPURs undersökning visar dock att merparten av intervjupersonerna – ca 4/5 – normalt hade en månatlig arbetstid som översteg halvtid. Garantilönen kan alltså ses som ett yttersta skyddsnät men har i normalfallet inte någon betydelse för månadsinkomsten; däremot kan den ha betydelse för rätten till sjuklön.

Om den anställde blir sjuk under utbokad tid utgår sjuklön enligt

vanliga regler, varvid det är personaluthyrningsföretaget som står för ersättningen under arbetsgivarperioden. Den som har avtalad garantilön har rätt till sjuklön även om hon insjuknar under icke-utbokad tid, men olika företag har olika praxis för hur sjuklönen skall beräknas mot garantilönen, varför det under vissa omständigheter kan förekomma att sjuklön i vart fall inte utbetalas under hela sjukperioden. Den som saknar garantilön har däremot inte, enligt flera praxisfall, rätt till ersättning för sjukdom under icke-utbokad tid.

Tidigare betalade vissa a-kassor ut arbetslöshetsersättning till anställda i personaluthyrningsföretag under perioder de inte var utbokade på uppdrag. Andra kassor gjorde däremot tolkningen att ersättning inte kunde betalas ut.

I meddelande nr 5/95 slog AMS fast att arbetslöshetsersättning inte skulle utgå; den anställde anses stå till personaluthyrningsföretagets förfogande, inte till arbetsmarknadens, och är därmed inte berättigad till arbetslöshetsersättning. AMS följer här de tidigare nämnda domarna i Försäkringsöverdomstolen, enligt vilka den som regelbundet anlitas av ett personaluthyrningsföretag skall anses vara tillsvidareanställd av detta företag i den omfattning som motsvarar personens arbetsutbud. Utredningen om ersättning vid arbetslöshet och omställning (ARBOM) har i sitt betänkande "En allmän och sammanhållen arbetslöshetsförsäkring" (SOU 1996:150) uttalat att denna regel – att anställda i personaluthyrningsföretag inte har rätt till arbetslöshetsersättning under de perioder de inte är utbokade på uppdrag – även fortsättningsvis bör gälla.

Det är uthyrningsföretaget som är arbetsgivare, även under de perioder den anställde är utbokad på uppdrag. Det är uthyrningsföretaget, som svarar för den anställdes sociala avgifter. Lagen om *anställningsskydd* och *medbestämmandelagen* gäller alltså i förhållande till uthyrningsföretaget, inte i förhållande till kundföretaget. Däremot delar uthyrningsföretaget och det inhyrande företaget ansvaret enligt *arbetsmiljölagen*. Kundföretaget har samma ansvar för den inhyrdes arbetsmiljö som för sina egna anställda.

Utvecklingsmöjligheter för personalen

Åtminstone de större företagen driver en ofta omfattande utbildning av sin personal. De största, som Manpower Teamwork och Proffice, har egna utbildningslokaler och egna inlärningsstudios. Utbildning ges inom alla de yrken, där företagen hyr ut personal. På fackligt håll vitsordar man utbildningens kvalitet men menar att det är nackdel, att den som regel bedrivs på obetald kvällstid.

Tillfälliga anställningar leder ofta till fast anställning, det har bland andra Arbetsmarknadspolitiska kommittén konstaterat (SOU 1996:34). Detsamma gäller om anställning i uthyrningsföretag. Arbete inom uthyrningsbranschen leder ofta till anställning på en fast arbetsplats. En undersökning inom ett av de största uthyrningsföretagen i dag visade att ca 20 procent av dem som slutade fått anställning hos ett kundföretag i direkt anslutning till sitt uppdrag där, medan ytterligare ca 40 procent fått stationär anställning via kontakter eller meriter de fått genom arbetet i uthyrningsbranschen. Siffrorna stämmer väl med amerikanska siffror i detta avseende.

Anställd i uthyrningsföretag: Personalens uppfattningar

Såväl HTF som SPUR har, som nämnts, under 1996 genomfört enkäter om hur personalen ser på sitt arbete i uthyrningsbranschen.

Undersökningarna är inte helt jämförbara, eftersom urvalet svarande är olika. HTFs enkät gick ut till de ca 1 400 medlemmar som var anställda i uthyrningsföretag; svarsfrekvensen var 63 procent. SPURs enkät gick ut till ca 2 400 personer anställda i de då 14 medlemsföretagen; svarsfrekvensen var 55 procent. SPURs enkät omfattar alltså en bredare personalgrupp, medan intervjupersonerna i HTFs undersökning representerar ett något större urval av företag. Trots denna skillnad i urval är dock tendensen i de två undersökningarna likartad.

I båda undersökningarna är dock anställda i större företag överrepresenterade. Eftersom villkoren i de största företagen kan skilja sig från förhållandena i de små, kan det innebära att resultaten inte är helt representativa för branschen i sin helhet. Den begynnande

expansionen in på LO-området avspeglas inte heller i undersökningarna.

Båda undersökningarna har, som nämnts, ställt frågan om arbetad tid. Merparten av de svarande uppger i båda undersökningarna en arbetstid som klart överstiger halvtid; 70–75 procent arbetade 3/4-tid eller längre. I genomsnitt uppgår arbetsveckan till 34 timmar. I båda undersökningarna svarar ca 60 procent att de arbetar så mycket som de önskar, ca 30 procent vill arbeta mer och resten något mindre. De som vill arbeta mer återfinns, naturligt nog, bland dem som har den kortare månatliga arbetstiden. Ofrivillig deltid är med andra ord ett problem även inom uthyrningsbranschen.

En klar majoritet i båda undersökningarna förklarar sig trivas bra eller mycket bra med att arbeta inom uthyrningsbranschen. Samtidigt är det en stor andel som förklarar att de omedelbart skulle ta ett arbete på en fast arbetsplats, om de erbjöds det. För det absoluta flertalet gäller att man förr eller senare räknar med att vilja gå över till sådant arbete.

Det är uppenbart att de flesta ser uthyrningsbranschen som en genomgångsbransch, men att denna genomgångsperiod också av många tillmätts ett värde i sig. 36 procent av de svarande i SPURs undersökning har kommit till uthyrningsbranschen från en fast anställning, närmast i syfte att under några år prova på olika arbetsplatser och kanske skiftande arbetsuppgifter, för att sedan gå vidare in i en ny stationär anställning. Ytterligare ca 20 procent har sökt sig till uthyrningsbranschen i förhoppning om att kunna skaffa sig meriter och kontakter, som kan leda till ett stationärt arbete. En förhållandevis hög andel – i HTFs undersökning 48 procent – uppger att man sökt sig till uthyrningsbranschen därför att det inte funnits annat arbete att få.

Som fördelar med att arbeta i uthyrningsbranschen anger flertalet ”omväxling och variation” och möjligheten att bredda sin kompetens. Det som ofta anförs som en av fördelarna med uthyrningsarbete, möjligheten att själv bestämma hur man vill kombinera perioder av ledighet med perioder av arbete, uppges däremot bara av en liten andel svarande. I den tidigare nämnda ILO-rapporten

konstateras för övrigt också, att endast en minoritet av de anställda betraktar detta som ett skäl att söka sig till uthyrningsbranschen.

Den största nackdelen är, enligt båda undersökningarna, den ekonomiska osäkerheten och svårigheten att planera sin ekonomi. Inkomsten är beroende av hur många timmar man är utbokad per månad, och detta kan variera kraftigt. Garantilönen, i den mån sådan finns, ger ett grundskydd, men eftersom den endast omfattar halvtidslön, påverkar den inte de lönesvängningar som uppstår när man ena månaden arbetar heltid och nästa månad kanske bara 60–70 procent.

På branschhåll menar man att dessa lönesvängningar ligger i branschens natur, eftersom det är svårt för företaget att hålla en hundraprocentig orderbeläggning varje månad. Enligt uppgift från HAO är den genomsnittliga beläggningen bland deras medlemsföretag, dvs den utbokade arbetstiden i relation till hela personalstyrkan, ca 70 procent. SPUR har också gett ut en informationsbroschyr, riktad till arbetssökande inom branschen, där det klart redovisas att månadslönen kan variera.

5 Erfarenheter av och problem med personaluthyrning

5.1 Marknaden för tillfälliga jobb

Vid sidan av den ordinarie arbetsmarknaden för fasta anställningar har det alltid funnits, och kommer alltid att finnas, en viss arbetsmarknad för tillfälliga anställningar: som vikarier för sjuk eller tjänstledig personal, som extrapersonal när arbetsbelastningen temporärt blir ovanligt hög, som specialister för uppgifter som inte reguljärt förekommer på en arbetsplats. Omfattningen av denna arbetsmarknad har belysts av Arbetsmarknadspolitiska kommittén, som i sitt betänkande "Aktiv arbetsmarknadspolitik" (SOU 1996:34) konstaterar, att marknaden för temporära anställningar varit relativt konstant under hela 1990-talet: inom den privata sektorn pendlar den med några procentenheter under eller över tio procent av totala arbetsstyrkan, inom den statliga sektorn likaså, inom den kommunala sektorn ligger den på eller strax ovanför 15-procentsnivån. Merparten av dessa temporära anställningar är vikariat.

På arbetsmarknaden finns också sedan länge olika arrangemang för att möta detta behov av temporära anställningar. Inom stora företag, eller inom större kommunala förvaltningar, kan det finnas interna vikariatspooler. Sjukhusen kan ha telefonlistor över "springvikarier" som kan kallas in när det snabbt uppstår behov av extra personal. Inom byggbranschen kan byggföretagen hyra in tillfällig arbetskraft från varandra; verksamheten regleras i ett särskilt avtal som bilaga till kollektivavtalet mellan Byggförbundet och Svenska Byggnadsarbetareförbundet. Mera informella anord-

ningar för lån av arbetskraft förekommer på småföretagartäta orter. Många företag har likaså informella kontaktnät med personer, som med kort varsel kan gå in på korttidsvikariat.

Personaluthyrningsföretagen är i praktiken att betrakta som en vidareutveckling av modellen med vikariatspooler – en form av systematiserad förmedling av tillfällig arbetskraft, som snabbt kan erbjuda personal med rätt kompetens för de arbetsuppgifter kundföretaget behöver täcka. Uthyrningsföretagens verksamhet bör bedömas mot denna bakgrund: Är det ett bra sätt att organisera förmedling av tillfällig arbetskraft eller inte? Innebär det, för den berörda personalen, ett bättre eller sämre alternativ än andra former av vikariatsförmedling? Och vilka krav är rimliga att ställa på företagen med hänsyn till att de rör sig på en annan arbetsmarknad än den som handlar om ordinarie jobb?

Att uthyrningsbranschen expanderat så snabbt i både Sverige och andra länder efter det att lagstiftningen gjort den tillåten kan ses som ett tecken på att den upplevs just som ett rationellt sätt att organisera förmedlingen av tillfällig arbetskraft. Tidigare nämnda internationella undersökningar konstaterar också, att kundföretagen anger som en av fördelarna med att anlita uthyrningsföretag att man med kort varsel kan få kompetent personal för de uppgifter som behöver göras.

Det är också ett rimligt antagande, med hänvisning till de uppgifter om företagens beläggningsgrad och om genomsnittligt arbetad tid, som redovisats i det föregående, att de anställda genom uthyrningsföretagen får en jämnare sysselsättning jämfört med annan, mindre systematiserad vikariatsförmedling. Däremot är osäkerheten givetvis större än vid anställning på en fast arbetsplats. Både svenskt och internationellt material visar å andra sidan att arbete inom uthyrningsbranschen ofta blir en brygga över till sådana stationära anställningar. Vissa indikationer finns på att personal, som i dag kan ha svårigheter att hävda sig på den ordinarie arbetsmarknaden, som äldre kvinnor eller personer med invandrarbakgrund, kan ha lättare att få permanent anställning via uthyrningsbranschen än genom egna platsansökningar.

Konstruktionen med uthyrningsföretag innebär också att personal, som rör sig på marknaden för temporära anställningar, kan få en egen företagstillhörighet. Det kan ha betydelse för möjligheterna att lösa ett av de problem utredningen nämnde i sin inledande översikt, nämligen frågan om hur personal som rör sig mellan olika tillfälliga jobb skall få möjlighet till vidareutbildning.

Några återkommande frågor

Även med målsättningen att arbetsmarknaden i första hand skall omfatta fasta anställningar, kommer det alltid att finnas ett behov av kompletterande, temporära anställningar. Inte minst gäller detta i Sverige med sina generösa bestämmelser för föräldradidighet och tjänstledighet för studier. Noteras bör att de kommande årens stora utbildningssatsningar kommer att öka vikariatsbehovet.

Det är då självklart önskvärt att förmedlingen av dessa temporära anställningar organiseras på ett smidigt och effektivt sätt, både gentemot kundföretagen och för den berörda personalen. Uthyrningsföretag utgör uppenbarligen en sådan effektiv form, givetvis under förutsättning att verksamheten sköts seriöst och enligt gällande spelregler på arbetsmarknaden. Inte minst i ett kärtv arbetsmarknadsläge som dagens är det önskvärt att systematiskt ta tillvara även de temporära tillfällena till arbete, som finns ute i företag och kommuner. En effektiv och systematisk vikariatsförmedling kan till exempel innebära, att företagen i stället för att lösa uppkomna vakanser eller oväntade toppbelastningar genom ökat övertidsuttag tar in extra personal, varigenom fler kan hålla sig kvar på arbetsmarknaden.

Tre farhågor och problem återkommer dock hela tiden i diskussionen. En handlar om att uthyrningsverksamheten kan komma att leda till att fasta jobb på arbetsplatserna försvinner och ersätts med inhyrd personal. En annan handlar om den ekonomiska osäkerheten för de anställda i uthyrningsföretagen, om anställningsformer, som inte är förenliga med lagen om anställningsskydd och om risken att den arbetsrättsliga lagstiftningen urholkas. En tredje farhåga gäller risken för oseriös eller kriminell verksamhet.

Därtill uppstår vissa frågor kring arbetsrättslagstiftningen och om rätten till arbetslöshetsersättning. Att uthyrningsbranschen rör sig över etablerade avtalsområden ställer dessutom arbetsmarknadens parter inför nya frågor.

De nya tjänsteföretagen

Kanske kan man också bakom en del av oron inför uthyrningsbranschens expansion ana en mer psykologiskt betingad mistänksamhet, orsakad av själva termen personaluthyrning. "Uthyrning" för tanken till verksamhet med varor snarare än människor; begreppet "personaluthyrning" upplevs kanske som att mänsklig arbetskraft reduceras till en handelsvara, en mekanisk produktionsfaktor.

Men personaluthyrningsföretag skiljer sig inte principiellt från andra tjänsteföretag, vars affärsidé i grunden också är att ställa arbetskraft till förfogande för andra företag: datakonsulter, städ-bolag, reportagebyråer, telemarketingfirmor är några exempel. En del av de problem, som visat sig inom uthyrningsbranschen, finns också inom dessa andra tjänsteföretag, och av liknande skäl: De passar inte in i det institutionella ramverket för den svenska arbetsmarknaden, som ju bygger på att arbetsplats och arbetsgivare sammanfaller. När, som fallet är med dessa typer av tjänsteföretag, personalen är anställd hos en arbetsgivare men utför själva arbetet hos en eller flera andra ger regelverket inte alltid svar på de frågor som då uppkommer. Dessa luckor kan dessutom utnyttjas av mindre nogräknade företag för manipulationer, som strider mot andan i regelverket, även när de inte är formellt lagstridiga.

Expansionen för de nya formerna av tjänsteföretag visar dock, att de utgör en rationell lösning på företagets behov av specialpersonal som kompletterar den ordinarie, det må handla om data-specialister eller vikarier i växeln. Det bör också framhållas, att välskötta och seriösa företag inom dessa branscher erbjuder sina anställda lika goda arbetsvillkor som välskötta och seriösa företag med traditionellt stationära arbetsplatser. Uppgiften är alltså att forma spelregler, som bygger på villkoren för arbetets organisation

i dessa nya tjänsteföretag utan att för den skull åsidosätta grundläggande etiska regler för arbetsmarknaden.

5.2 Effekter för de fasta jobben?

Det är, med tanke på uthyrningsföretagens snabba expansion under 90-talet, inte förvånande att frågan ställs om inte detta markerar upptakten till en mer omfattande förändring av anställningsformerna på hela arbetsmarknaden. Som utredningen emellertid redan konstaterat, svarar uthyrningsbranschen endast för en mycket låg andel av totala arbetskraften, även i länder där den funnits betydligt längre än i Sverige. I USA, där personaluthyrningsföretag funnits sedan 1920-talet, är andelen ungefär 1,5 procent. I Tyskland, där uthyrning är tillåten sedan 1972, är andelen 0,6 procent. En rimlig slutsats är att uthyrningsföretagens expansion främst innebär ett synliggörande av den temporära arbetsmarknad som i själva verket funnits länge, men som nu börjar organiseras på ett förmodligen mer effektivt – och i vart fall mera spektakulärt – sätt.

En del av uthyrningsbranschens expansion kan troligen också förklaras med att den tagit hand om vissa former av framför allt vikariatsadministration, som tidigare sköts internt på stora arbetsplatser. En del av de uthyrningsföretag inom vårdsektorn, som tillkommit under senare år, tycks i praktiken mest handla om ett övertagande av den administration av springvikariaten, som de stora sjukhusen tidigare helt skötte själva. I början av 1997 slöt likaså ett av de största uthyrningsföretagen, Proffice, avtal med Pressbyrån om att ta över deras vikariepool. Möjligen har också uthyrningsföretagen tagit marknadsandelar från andra företagsformer, som i praktiken handlar om uthyrning av personal; när det gäller personal med högre utbildning torde det således föreligga en viss konkurrens mellan uthyrningsföretag och konsultbyråer.

Det är, både i svenskt och internationellt material, svårt att hitta stöd för misstanken att personaluthyrningsverksamhet inkräktar på arbetsmarknaden för stationära anställningar. Mot en sådan ut-

veckling talar också det enkla faktum att det är dyrare för ett företag att hyra in personal än att anställa själv, eftersom inhyrning innebär att kundföretaget utöver den anställdes lön och sociala avgifter även betalar en avgift till uthyrningsföretaget. I ett exempel, som utredningen tagit del av, betalade kundföretaget för inhyrning av en lagerarbetare 187 kr per timme. Motsvarande kostnad för de egna fast anställda låg kring 120 kr.

Denna extra kostnad för inhyrning uppvägs, när det gäller tillfälliga personalbehov, av att arbetsgivaren slipper kostnaden för att själv söka och välja ut arbetskraft eller av den vinst som ligger i att en uppkommen vakans kan fyllas mycket snabbt. Att ersätta hela eller ens delar av den reguljära arbetsstyrkan med permanent inhyrd personal innebär däremot självklart en överkostnad i förhållande till att anställa själv.

Att hyra in personal är dessutom en åtgärd som är förhandlingspliktig enligt 38 § medbestämmandelagen (MBL). I det fall en arbetsgivare skulle vilja reducera den ordinarie arbetsstyrkan till förmån för permanent inhyrning av personal torde det enligt utredningens uppfattning vara en sådan åtgärd som ”strider mot vad som är allmänt godtagget inom parternas avtalsområde” och därmed grund för fackligt veto enligt 39 § MBL. Även här finns alltså en spärr mot att ordinarie jobb byts ut mot inhyrning.

Marknaden för temporära jobb kan öka

Däremot finns det vissa tecken på att själva marknaden för temporära anställningar kan komma att öka. De kommande årens stora utbildningssatsningar ökar, som redan påpekats, behovet av vikarier på arbetsplatserna. Som också beskrivits i det föregående leder det ökande antalet mindre företag till ett ökande behov av att kunna köpa eller hyra in vissa specialtjänster. Småföretag har behov av vissa tekniska och administrativa tjänster i anslutning till verksamheten utan att för den skull ha underlag för ens en deltidsanställning för sådana funktioner. Lösningen blir att köpa in tjänsten från andra företag eller att hyra in temporär personal från ett uthyrningsföretag.

Den ökande andelen småföretag kan även på andra sätt öka marknaden för temporära anställningar. Stora företag har vissa möjligheter att parera sjukfrånvaro eller plötsliga arbetstoppar genom interna omplaceringar eller övertidsuttag, men för företag med bara några få anställda kan det i motsvarande läge vara nödvändigt att ta in tillfällig hjälp.

De största förändringarna i arbetsmarknadens kontraktsformer följer dock inte av uthyrningsföretagens expansion. De mest genomgripande effekterna, enligt utredningens uppfattning, följer av de nya mönstren för företagens uppbyggnad, med avknoppningar, utkontraktering, entreprenader och underentreprenader. Det finns, som vi tidigare anført, skäl att granska alla dessa förändringar i ett större sammanhang. Inte minst gäller det med avseende på arbetsrättslagstiftningen.

5.3 Vissa arbetsrättsliga frågor

De nya reglerna i lagen (1982:80) om anställningsskydd (LAS) om vikariers rätt till fast anställning hos arbetsgivare, där de under fem år haft sammanlagt tre års vikariat, visar på detta problem. Det finns som konstaterats ovan inga egentliga belägg för att personaluthyrning skulle påverka arbetsmarknaden för fasta jobb, men däremot påverkas givetvis marknaden för just de temporära jobben. Här finns skäl att ställa frågan hur företagens val mellan att hyra in personal eller att själva anställa vikarier kan komma att påverkas av de nya bestämmelserna i 5 § LAS om att en vikariatsanställning övergår i tillsvidareanställning, när en arbetstagare under fem år haft vikariat sammanlagt mer än tre år hos en arbetsgivare.

Personal inhyrd från ett uthyrningsföretag har sin anställning hos uthyraren, och är därmed inte anställd som vikarie av kundföretaget, varigenom bestämmelserna i 5 § LAS inte blir tillämpliga. Den som anlitas som vikarie direkt av ett företag får däremot tillgodoräkna sig vikariatstiden som grund för eventuellt framtida anställning.

Det finns som nämnts exempel på att uthyrningsföretag, inte minst inom vårdsektorn, i praktiken tagit över vikariatspooler som tidigare administrerats internt av arbetsgivaren. Det är troligt att denna utveckling kommer att fortsätta. För uthyrningsföretagen är det ett sätt att öka sin marknad, för kundföretagen kan det vara fördelaktigt att köpa in vikariatsadministrationen som en extern tjänst. De annorlunda arbetsrättsliga villkoren kan här bli ytterligare en drivkraft för en sådan utveckling.

Det är i och för sig rimligt att sjukhusen får välja den form för kontraktering av temporär personal som är smidigast från sjukhusets synpunkt. Men valet bör styras av det organisatoriskt mest rationella, inte av de olika arbetsrättsliga effekterna. I just detta avseende bör därför inhyrning jämnställas med vikariat.

Eftersom uthyrningsföretagets personal har en anställning, i uthyrningsföretaget nämligen, går det dock inte att föreskriva att inhyrningen skall övergå i fast anställning i kundföretaget. Det bör däremot vara möjligt att ge inhyrd personal rätt att, på motsvarande kriterier som gäller för vikariat, påkalla företräde till anställning hos kundföretaget. Bestämmelsen torde i och för sig inte få någon större praktisk betydelse, med tanke på att den genomsnittliga anställningstiden i uthyrningsföretag är mindre än två år, men regeln har principiell betydelse för att den lagstiftning, som syftar till att begränsa de långa rullande vikariaten, inte urholkas.

Till utredningen har också framförts förslag om att en arbetsgivare inte skall få hyra in personal, om det finns anställda som har företräde enligt LAS till återanställning eller högre sysselsättningsgrad. Motiveringen är att en arbetsgivare annars kan göra sig av med arbetskraft han inte vill ha genom att säga upp personal med motiveringen "arbetsbrist", för att sedan lösa sitt behov av arbetskraft med inhyrning till dess att företrädesrätten löpt ut.

Det kan inte uteslutas att sådana fall kan inträffa. Vi anser dock att en generell bestämmelse om att inhyrning inte får ske på arbetsplatser där det finns företräde enligt LAS skulle vara för otymplig. Även företag där man – fullt korrekt – avskedat personal pga arbetsbrist kan ställas inför akuta behov att temporärt ersätta

sjuka anställda, och det torde inte alltid vara ett realistiskt alternativ att då återanställa någon med företräde.

Utredningen menar, att bestämmelserna i MBL redan ger möjlighet att på ett smidigare sätt hantera det problem, som den här föreslagna regeländringen riktar sig mot. Inhyrning av arbetskraft är som nämnts förhandlingspliktig enligt 38 § MBL, och fall av uppsägningar motiverade av arbetskraftsbrist, som omedelbart följs av önskemål om långtidsinhyrning av personal, bör enligt utredningens uppfattning ge grund för ett fackligt veto enligt 39 §; förfarandet torde avgjort vara att betrakta som ett kringgående av lagen om anställningsskydd.

Utredningen har i sina kontakter med arbetmarknadens parter kunnat konstatera, att det råder viss osäkerhet om hur de nya bestämmelserna i 5a § och 25a § LAS skall tolkas med avseende på uthyrningsföretagen. Det ligger inte inom utredningens direktiv att ta upp dessa frågor, men det förefaller önskvärt, att frågan uppmärksammas i någon form.

5.4 Anställningsformer

I den utredning som föregick 1993 års lag, "Privat förmedling och uthyrning av arbetskraft" (SOU 1992:116) slås fast att "tillsvidareanställning skall vara den normala anställningsformen". Utredningen fann, med stöd av ett antal tolkningar i Arbetsdomstolen, att bestämmelserna om visstidsanställning i LAS inte var tillämpliga när det handlade om regelbundet återkommande uppdrag för ett uthyrningsföretag. Försäkringsöverdomstolen har i flera domar på samma sätt slagit fast, att den som regelbundet anlitas av ett uthyrningsföretag är att betrakta som tillsvidareanställd, oberoende av vad som står i det enskilda anställningskontraktet.

I prop. 1992/93:218 om avreglering av arbetsförmedlingsmonopolet föreslog departementschefen att lagen om anställningsskydd skulle gälla fullt ut för anställda i uthyrningsföretag. Detta innebär i sig att visstidsanställningar är möjliga också inom uthyrningsbran-

schen, men endast på de villkor som anges i lagen.

Upprepade visstidsanställningar av det uppdrag-för-uppdrag-slag som kan förekomma i uthyrningsföretag stämmer dock inte med kriterierna för visstidsanställning i LAS, som visas av de tidigare nämnda domsluten. Visserligen utför den utbokade anställde ett "visst arbete" under "viss tid" i kundföretaget, men det avgörande är inte att just denna speciella uppgift är begränsad till sin omfattning. Det avgörande är att uthyrningsföretagets verksamhetsidé är just att ta hand om sådana ständigt nya uppdrag från olika kundföretag; de olika enskilda uppdragen bildar tillsammans företagets ordinarie verksamhet, och de anställda, som utför de olika beställningsarbetena, är därmed att se som tillvidareanställda.

Trots detta förekommer ständigt upprepade visstidsanställningar, dvs anställning uppdrag för uppdrag, på många håll inom branschen. För den enskilde arbetstagaren kan detta rent konkret betyda svårigheter att till exempel hyra lägenhet eller ta banklån, eftersom hon/han inte kan visa något intyg på fast anställning.

Anställningsformen avgör i och för sig inte det som förmodligen är det mest centrala för de anställda, lönesättningen, men anställningsformen har betydelse för den anställdes rättigheter, i vissa fall alltså även utanför arbetslivet. Vid en arbetsrättslig tvist skulle visserligen den anställde som haft regelbundna uppdrag från ett uthyrningsföretag förklaras ha tillsvidareanställning, men en anställd skall givetvis inte behöva gå till domstol för att få ett utslag på att det som arbetsrättslagstiftningen utsäger verkligen också gäller.

Inom uthyrningsbranschen finns, vilket syns i diskussionen om rätten till arbetslöshetsersättning (se avsnitt 5.7), inte samma spärr mot överanställningar som inom andra branscher. Som avlöningsformerna är konstruerade, kostar det egentligen ingenting extra att anställa en person till. Snarare finns ett visst incitament att överanställa, eftersom företaget därmed får ett större urval att erbjuda kundföretagen. Men om personalstyrkan är större än vad efterfrågan från kunderna motiverar, betyder det att alla anställda inte kan få heltidsarbete och därmed inte heller heltidsinkomster. Varje extra anställning ökar den ekonomiska osäkerheten för de

övriga. Frågan om vilka anställningsformer som skall gälla i uthyrningsföretagen handlar därmed inte bara om anställningskyddet utan har nära samband med den ekonomiska tryggheten för de anställda och deras möjlighet att planera sin arbetstid. Även av detta skäl är det viktigt med entydiga regler i detta avseende.

Återkommande visstidsanställning enligt avtal

Ledamöterna från LO, TCO och SACO i 1995 års arbetsrättsskommission krävde i en skrivelse till arbetsmarknadsdepartementet våren 1996 att den normala anställningsformen i uthyrningsföretag skall vara tillsvidareanställning. LO och TCO har framfört liknande krav till denna utredning. Utredningen delar uppfattningen att det bör slås fast att personal som har återkommande arbete för uthyrningsföretag inte får visstidsanställas enligt 5 § 1 och 3 LAS.

Enligt 2 § LAS är det emellertid tillåtet att avvika från bestämmelserna i bland andra 5 § genom kollektivavtal som slutits eller godkänts av en central arbetstagarorganisation. Från 1 juli i år gäller, att sådan avvikelse får göras även utan sådant centralt avtal, om det i andra frågor finns ett kollektivavtal mellan parterna, som slutits eller godkänts på förbunds nivå, eller om sådant kollektivavtal tillfälligt inte gäller.

Med stöd av denna bestämmelse har inom andra branscher, bl a transport och handel, vissa avtal träffats om s k behovsanställning. Behovsanställning innebär att den anställde står till förfogande att kallas in vid behov, och att lön bara utgår för arbetade perioder. I praktiken handlar det alltså om återkommande visstidsanställningar hos samma arbetsgivare. Denna anställningsform tycks vara i växande, ibland med stöd av kollektivavtal, ibland utan.

Situationen vad gäller tillåtligheten av upprepade visstidsanställningar är alltså oklar. Ett antal domar i Arbetsdomstolen har förklarat sådana anställningar otillåtna. Samtidigt finns flera avtal, som träffats med stöd av LAS, om upprepade visstidsanställningar. Den fackliga inställningen till sådana avtal är emellertid splittrad. Vissa fackliga organisationer anser att de strider mot lagen och vägrar träffa avtal om behovsanställning.

Det faller utanför denna utrednings uppgift att ta upp principfrågan om tillåtligheten i upprepade visstidsanställningar. Allmänt vill vi dock konstatera att utvecklingen i dag innehåller oroande drag, och att det är önskvärt att de oklarheter som nu råder i någon form klaras ut. Det gäller inte minst med tanke på att effekterna för socialförsäkringssystemen av formen behovsanställning kan behöva redas ut.

Av skäl som vi utvecklat i det föregående anser vi det olyckligt, om formen behovsanställning skulle accepteras inom uthyrningsbranschen. Samtidigt menar vi, av skäl som utvecklas i avsnitt 6, att uthyrningsföretagen bör ställas inför samma krav som andra företag – och därmed också ha samma rättigheter som andra företag. Vi vill därför inte föreslå att just uthyrningsbranschen undantas från möjligheten att enligt § 2 LAS genom kollektivavtal avvika från bl a lagreglerna för visstidsanställning. Det skulle för övrigt få den något egendomliga effekten, att fackförbund som inom andra branscher träffat sådana avtal inte skulle få tillämpa dem just inom uthyrningsbranschen.

Vi föreslår därför, att det förslag till lag om personaluthyrning som presenteras närmare i avsnitt 6, skall innehålla en bestämmelse av innebörden att personal som har återkommande arbete för uthyrningsföretag skall vara visstidsanställda, men att avvikelser får göras i de former som bestäms i 2 § LAS.

Det bör för tydlighetens skull påpekas, att personaluthyrningsföretag har samma rätt som andra företag att, utan särskilt avtal, visstidsanställa personal i enlighet med 5 § LAS när det är faktisk fråga om ett enstaka i tiden begränsat projekt, som skiljer sig från företagets normala uppgifter, och där anställningen inte är tänkt att återkomma.

Till utredningen har även förts fram krav på att heltidsanställning skall vara regel i uthyrningsföretag. Arbetstidens längd för enskilda arbetstagare är dock ingen lagstiftningsfråga utan en avtalsfråga. Deltidsarbete förekommer i åtskilliga branscher, och det går inte att här lagstifta om andra krav på uthyrningsföretag än vad som gäller för andra sektorer på arbetsmarknaden. Utredningen erinrar dock

om vad föredragande statsrådet anförde i prop. 1996/97:16 om att "anställning på heltid bör eftersträvas och att deltidsanställning bör komma i fråga endast när det är motiverat med hänsyn till verksamhetens behov eller arbetstagarens önskemål". Detta gäller givetvis även uthyrningsbranschen.

5.5 Den ekonomiska osäkerheten

Den ekonomiska osäkerheten är det största problemet för de anställda. Kollektivavtalets bestämmelser om garantilön omfattar inte ens hälften av de anställda i branschen. Även när garantilön finns motsvarar den endast halvtidslön och skyddar inte mot inkomstsvängningar mellan hel- och halvtid.

Från branschens sida menar man att en viss ekonomisk osäkerhet ingår i branschens förutsättningar och måste accepteras, givet att den anställde getts tydlig information om detta. Givetvis finns det en osäkerhet inbyggd i personaluthyrningsföretagens verksamhet; det hör till den temporära arbetsmarknadens natur. Men ett uthyrningsföretag, som får sina inkomster genom uppdrag från andra arbetsgivare, är inte i en principiellt annorlunda situation än vilket företag som helst som fungerar mot en marknad: en lunchrestaurang eller en bilverkstad måste på samma sätt ständigt skaffa nya uppdrag utan att det för den skull anses motivera stora variationer i de anställdas lön.

Att uthyrningsföretagen är uppbyggda just som företag med anställda, inte som vikariatsförmedlingar, innebär att man kan ställa samma krav på dem som på andra företag. Företagens verksamhet förutsätter ju att de har personal tillgänglig att snabbt skicka ut på uppdrag, när en kund hör av sig; de flesta anställda i uthyrningsföretag är enligt sina anställningsavtal skyldiga att vara tillgängliga per telefon ett par timmar om dagen, om ett uppdrag skulle dyka upp. Företagen har med andra ord en dispositionsrätt till sina anställdas tid. Detta bör i någon form avspeglas även i lönevillkoren.

Lönesättningen är på svensk arbetsmarknad en avtalsfråga, och

utredningen har alltså inte skäl att gå utöver detta principiella konstaterande. Till en fullständig belysning av personaluthyrningsbranschen hör dock också avtalsförhållandena. Inom branschen finns f n ett enda centralt avtal, det tidigare nämnda avtalet mellan HTF och HAO, som hittills tecknats av ca 50 företag. När detta avtal först slöts fanns den helt dominerande delen av uthyrningsbranschen inom detta avtalsområde, och inom de företag som hade viss personal tillhörig andra avtalsområden tillämpades avtalet i sina allmänna drag även för dessa andra personalgrupper.

De senaste åren har emellertid personaluthyrning expanderat inom nya avtalsområden, som vård, detaljhandel och transporter, och det finns ett ökande behov av "egna" avtal för dessa områden. Enligt vad utredningen erfarit pågår ett arbete både på fackligt håll och arbetsgivarhåll för att hitta formerna för detta.

Det är önskvärt att detta arbete kan ge ett snabbt resultat. Spelreglerna på svensk arbetsmarknad bestäms i mycket genom avtal mellan parterna, och en del av dagens problem inom uthyrningsbranschen kan hänga samman med avsaknaden av en tydlig motpart och därmed tydliga regler för vad som gäller. Ett klarare läge här bör kunna bidra till att en del av dagens problem försvinner.

5.6 Risk för ekonomisk brottslighet?

Både från Sverige och från andra länder finns exempel på oseriösa inslag i uthyrningsbranschen: undanhållna skatter, bokföringsbrott, icke-utbetalda löner. Det är dock svårt att se att dessa brott skulle bero på några drag specifika just för uthyrningsbranschen, eller att denna bransch skulle vara extra drabbad av olagliga verksamheter. Det handlar i stället om problem som finns inom många branscher, och det är, av aktuella rättsfall att döma, andra branscher än uthyrningsbranschen som har de största problemen. Branschsaneringsutredningen arbetar med dessa problem på ett mera övergripande plan.

Inom uthyrningsbranschen finns också faktorer, som kan verka

i sanerande riktning. Som tidigare nämnts har en arbetsgivare, som vill hyra in personal, förhandlingsskyldighet enligt 38 § MBL. Den fackliga organisationen har därvid rätt enligt 39 § att inlägga veto, om "den av arbetsgivaren tilltänkta åtgärden kan antas medföra att lag eller kollektivavtal för arbetet åsidosätts". Denna vetorätt har såvitt känt endast utnyttjats i enstaka fall, men det är sannolikt att själva möjligheten till ett sådant veto minskar riskerna för att företag skall försöka använda sig av mindre hederliga uthyrare.

Inom personaluthyrningsbranschen har man ägnat en del uppmärksamhet åt problemet med de mindre seriösa företagen. Branschorganisationen SPUR har egna etiska regler och har också tillsatt ett etiskt råd, med ledamöter fristående från branschen, som även kan ta upp klagomål mot enskilda företag.

Att de offentliga arbetsförmedlingarna börjat systematisera sin förmedling av korttidsarbeten kan också ha betydelse för att hålla undan mindre noggräknade personaluthyrningsföretag. Om kundföretagen snabbt kan få vikarier eller extrapersonal från den offentliga förmedlingen, och om personal beredd att ta korttidsjobb har alternativet att vända sig till arbetsförmedlingen i stället för ett uthyrningsföretag, minskar givetvis utrymmet för illa fungerande eller direkt oseriösa företag för personaluthyrning.

Risken är dock att uthyrningsbranschen, liksom fallet ofta är med nya och expanderande branscher, drar till sig etableringar där det saknas såväl marknadsförutsättningar som tillräcklig företagarkompetens. Iakttagelsen på fackligt håll, att branschen under de första åren efter det att lagstiftningen släppt verksamheten fri uppvisade en del vildvuxna drag, kan tyda på detta. Erfarenheter från andra länder ger också indikationer på att problemen kan växa i ett nyetableringsskede.

Risken för alltför instabila etableringar är dessutom troligen större i personaluthyrningsbranschen än i många andra branscher, eftersom det inte krävs särskilt stora resurser i form av lokaler och utrustning för att starta ett mindre uthyrningsföretag, och det alltså kan verka som en jämförelsevis okomplicerad satsning.

Eftersom uthyrningsverksamheten nu är på väg in i nya sektorer

på arbetsmarknaden, där avtalsregleringen dessutom är oklar, och eftersom dagens osäkra läge på arbetsmarknaden tycks driva fram en del satsningar som inte alltid har stabila marknadsförutsättningar, är detta ett skäl att noga följa utvecklingen inom branschen.

5.7 Rätten till a-kassa

Anställd i uthyrningsföretag är inte berättigad till ersättning från arbetslöshetskassa under icke-utbokad tid. Vi har i avsnitt 4.2 under rubriken Socialförsäkringarna redogjort för bakgrunden till detta.

Utredningen finner inga skäl att föreslå en ändring i gällande bestämmelser, men vill foga två kommentarer till detta.

Personaluthyrning har från början växt fram som en form av arbetsförmedling, något som också förklarar varför bestämmelserna härom återfinns i arbetsförmedlingslagen. Denna syn på personaluthyrning torde också vara förklaringen till att vissa arbetslöshetskassor betalade ut a-kassa för perioderna mellan uppdrag från uthyrningsföretaget; man såg dem som perioder av arbetslöshet mellan två visstidsanställningar.

Uthyrningsföretag är emellertid just företag, inte arbetsförmedlingar, och de som regelmässigt har uppdrag från företaget är, som AMS slagit fast, tillsvidareanställda. Den fråga som då uppkommit och som ARBOM berör i sitt betänkande är huruvida de anställda, som inte kommer upp i heltidsarbete, skall ha den rätt till deltid utfyllnad, som deltidsanställda i andra branscher på vissa villkor har.

Vi menar dock, att deltidsanställning inom till exempel detaljhandeln eller sjukvården inte är att jämföra med den "deltid" som uppstår inom uthyrningsbranschen, när en anställd inte kan få uppdrag som motsvarar heltidsarbete. I det förra fallet är deltiden bestämd till ett i förväg preciserat antal arbetstimmar, den anställde kan överblicka sitt arbetsschema och har möjlighet att under övrig tid ta eventuella erbjudanden om annat arbete, dvs hon/han står till arbetsmarknadens förfogande. Inom uthyrningsbranschen däremot är deltiden inte avtalad utan följer av att företaget inte fått in

tillräckligt med uppdrag för att kunna erbjuda den anställde heltidsarbete. Om ett sådant arbetsunderskott uppstår och hur stort det i så fall blir går inte att överblicka i förväg, och den anställde står under väntan på uppdrag till uthyrningsföretagets förfogande.

Den anställde kan alltså snarare beskrivas som permitterad än som arbetslös; hon/han har en anställning men arbetsgivaren kan till följd av låg orderingång inte erbjuda några arbetsuppgifter. Sådana situationer kan uppstå även i andra branscher, men berättigar ingenstans till ersättning från a-kassan.

Problemet kan sägas följa av uthyrningsbranschens inriktning mot den temporära arbetsmarknaden, och problem som följer av branschens speciella struktur bör enligt utredningens uppfattning lösas inom branschen, via avtal. Man kan här erinra om att ARBOM konsekvent hävdar linjen att arbetslöshet, som betingas av strukturen inom en bransch, ett yrke eller en region, inte skall berättiga till stöd från a-kassa.

Övervältring av kostnader?

Den andra kommentar vi vill göra är att misstanken om att uthyrningsföretag vältrar över personalkostnader på a-kassan är återkommande i kritiken mot personaluthyrning som företeelse. Utredningen har uppmärksammat på några fall där företag uppges ha annonserat efter ytterligare personal, trots att de redan anställda inte kunde sysselsättas fullt ut, i medvetande om att personalen (enligt de regler som då tillämpades) ändå fick löneutfyllnad via a-kassan. Utredningen har också fått uppgifter om vissa företagsnedläggelser som har direkt samband med AMS tidigare beslut att stoppa arbetslöshetsersättningen.

Det har alltså funnits vissa skäl för kritik. Efter det nyssnämnda AMS-beslutet i februari 1996 går det emellertid inte längre att utnyttja a-kassan på detta sätt. De siffror över genomsnittligt arbetad tid, som redovisats i avsnittet 4.2 under rubriken Löne- och anställningsformer visar i och för sig, att ofrivillig deltid i viss mån är ett problem också inom uthyrningsbranschen, men inte i den utsträckning att det finns skäl att misstänka att företagen systematiskt

anställer mer personal än vad de kan sysselsätta. Däremot kan man inte utesluta att en sådan överanställning skulle kunna bli fallet åtminstone på vissa håll, om reglerna för till exempel anställningsformer eller för a-kasseersättning underlättar detta.

Som utredningen tidigare konstaterat finns det också exempel på att det kärva arbetsmarknadsläget driver fram vissa etableringar inom uthyrningsbranschen, som det uppenbart saknas marknadsförutsättningar för. I några fall utredningen haft kontakt med är det uppenbart att en planerad etableringen byggde på (den felaktiga) föreställningen att arbetslöshetsersättning skulle utgå till personalen under perioderna mellan uppdragen från företaget. En del av de nedläggningar som nämnts ovan tycks också ha handlat om företag, där a-kassan fått kompensera otillräckliga marknadsförutsättningar; även i dessa fall handlar det om etableringar, som motiverats mest av det kärva arbetsmarknadsläget.

Man kan sympatisera med den strävan, som ligger i dessa försök att i någon form försöka hitta sysselsättning, men företagsetableringar, som saknar marknad för att överleva, är ingen verklig lösning på problemet. Det vore olyckligt, om a-kassareglerna utformades så att de bidrog till sådana alltför osäkra etableringar. Det är ytterligare ett skäl till att nuvarande entydiga regler inte bör ändras. Om man av andra skäl – som arbetsmarknadspolitiska eller regionalpolitiska – vill ge stöd till företag med osäker marknad, bör det vara genom direkt, riktat stöd till de verksamheter det gäller, inte genom att a-kassan bakvägen blir till ett företagsstöd.

6 Normering och registrering

6.1 Behövs en inskränkande lagstiftning?

Väl fungerande personaluthyrningsföretag fyller en funktion på arbetsmarknaden. Utredningen ger dock vid handen att det finns vissa problem inom branschen. Till en del handlar det om de svårigheter som mer allmänt uppstår när nya kontraktsformer på arbetsmarknaden gör att regelverket inte helt täcker de nya förhållandena. Till en del handlar det också om speciella problem inom branschen: de lösliga anställningsvillkor, som tillämpas på vissa håll, och den ekonomiska osäkerheten för många anställda. De handlar också om de risker, som ligger i att nya etableringar ibland sker utan tillräckligt marknad eller tillräcklig kunskap om branschens villkor. Sådana risker finns givetvis inom alla branscher, men eftersom personaluthyrning involverar många människor, kan effekterna drabba betydligt fler än inom andra, mindre personalintensiva branscher.

Som en reaktion på dessa problem har förslag framförts till utredningen om att återgå till den typ av lagstiftning, som gällde mellan 1991 och 1993 och som innebar vissa begränsningar i uthyrningsföretagens verksamhet: lagstiftningen skall slå fast att uthyrning får ske för högst sex månader och endast avse tillfälliga personalbehov.

Sådana regler träffar dock vid sidan av det som är de största problemen. En regel om längsta tillåtna uthyrningstid påverkar ju varken den ekonomiska osäkerheten för personalen, anställningsformerna eller risken för instabila företagsetableringar. En

jämförelse med länder, som har sådan begränsande lagstiftning, visar att dessa problem är desamma även där. I viss mån tycks problemen snarast skärpas av sådan lagstiftning, eftersom de hårdare villkor företagen arbetar under också leder till större osäkerhet för personalen.

Jämförelser med andra länder visar också att denna typ av begränsningsregler inte i sig har någon sanerande effekt för sådant som bedrägliga kontrakt eller skattebrott.

Lika skyldigheter, därför också lika rättigheter

Kraven på lagregler, som begränsar den tillåtna uthyrningsperioden och kräver att uthyrning endast får avse tillfälliga arbetskraftsbehov torde vara betingade av en strävan att hindra att inhyrning av personal ersätter fasta jobb inom kundföretaget. Som utredningen konstaterat i avsnitt 5.2 finns det dock vare sig i svenskt eller internationellt material några belägg för att inhyrning ersätter ordinarie anställningar. Långa uthyrningsperioder, över de sex månader som föreslagits som begränsningsregel, är över huvud taget ovanliga och avser främst högutbildad personal.

Det bör samtidigt påpekas, att långa visstidsanställningar är fullt tillåtna och en faktisk följd av både lagar och avtal på arbetsmarknaden. Föräldraledighet kan sträcka sig över betydligt mer än ett år, tjänstledighet för studier eller för att upprätthålla högre tjänst likaså, och dessa långa vakanser måste fyllas med vikariat. Utredningen menar här principiellt, att när lagstiftningen tillåter personaluthyrningsföretag, bör de ha samma möjligheter som andra aktörer på marknaden för temporära anställningar att konkurrera om de uppdrag denna marknad ger. Det är svårt att motivera varför en arbetsgivare skulle få leja in en teknisk chef på åtta månader från en konsultbyrå men inte från ett uthyrningsföretag, eller varför man skulle kunna hyra in en vikarie för en föräldraledig anställd på fem månader, men däremot inte på sju. Det måste rimligen vara företagets sak att avgöra i vilken form man bäst får de långtidsvikarier man behöver: genom annonsering i pressen, genom den offentliga arbetsförmedlingen, via en privat förmedling, genom

internrekrytering, genom att ta in en konsult – eller genom ett anlita ett uthyrningsföretag.

Utredningens principiella syn, som vi uttryckt redan i det föregående, är att man bör ställa samma krav på personaluthyrningsföretag som på alla andra företag i alla andra branscher: att de sköter sina åtaganden gentemot kunden, att de följer spelreglerna på arbetsmarknaden sådana de uttrycks i lagar och avtal, att de inte skaffar sig konkurrensfördelar genom att undandra sig åtaganden som andra företag har, att de betalar de skatter och avgifter de är skyldiga att betala. Av detta följer i sin tur att uthyrningsföretagen också skall ha samma rättigheter som andra företag i andra branscher att inom ramen för gällande regler verka fritt på marknaden, utan extra hinder och spärrar.

Utredningen avvisar därför, av både praktiska och principiella skäl, de föreslagna formerna av inskränkande lagregler.

6.2 Stärk de självreglerande krafterna

En del av problemen inom uthyrningsbranschen, till exempel löneform och arbetstid, är av det slaget att de enligt svensk arbetsmarknadspraxis skall lösas avtalsvägen. Det finns inte skäl att just för uthyrningsbranschen lagstifta om sådant, som i alla andra branscher löses avtalsvägen. Andra frågor, exempelvis den om anställningsformen, är av ett slag som inte kräver nya regler utan snarare ett hävdande av de regler som redan finns.

Alla dessa frågor, som i mycket handlar om personalens situation, hänger samman med att uthyrningsföretag är uppbyggda på ett annat sätt än traditionella företag och att branschen ännu inte helt funnit sina egna former i utvecklingen från förmedlingsverksamhet till företagsamhet. Lösningen måste ligga i att stärka de mekanismer, som inom branschen verkar för sunda spelregler och goda verksamhetsformer. Detta handlar om normering snarare än om reglering.

■ Sunda spelregler förutsätter ett visst institutionellt regelverk men

måste ytterst bygga på viljan att följa reglerna hos alla dem som är verksamma inom branschen. Det institutionella regelverket också för personaluthyrningsföretagen finns i den lagstiftning som gäller för svensk arbetsmarknad och i den modell med avtal mellan arbetsmarknadens parter, som är en etablerad form för problemlösning på arbetsmarknaden. Det kan på vissa punkter krävas en komplettering av gällande lagstiftning, men främst handlar det om normbildning, information och fungerande avtalsformer.

Det finns här ett självklart intresse från de seriöst arbetande företagens sida att hålla efter konkurrenter, som skaffar sig konkurrensfördelar genom att sätta sig över gällande regler och avtal för arbetsmarknaden. Lika självklart finns ett intresse från personalens och de fackliga organisationernas sida att företagen fungerar effektivt och i enlighet med arbetsmarknadens vanliga spelregler. Erfarenhetsmässigt är också självreglering ett effektivare sätt än inskränkande lagstiftning för att lösa problem, men ibland kan det behövas åtgärder för att stärka denna självsanering. Man bör alltså söka efter former, som stärker just de självreglerande mekanismerna inom branschen.

6.3 Registrering

Den lösning som ligger närmast till hands är någon form av auktorisering/registrering för personaluthyrningsföretag. Detta krav som också framförts av flera fackliga organisationer, och även inom branschen finns ett intresse för någon form av legitimationsförfarande. Formerna för detta bör utformas så att de på en gång bidrar till att hålla undan oseriösa företagare och upprätthålla god arbetsmarknadsetik.

Krav på auktorisering, registrering, legitimation eller liknande förekommer redan i flera andra branscher. I vissa fall krävs det enligt lag, som för advokater och fastighetsmäklare. I andra fall bygger den på en frivillig överenskommelse inom branschen. Såväl lagstadgad som frivillig auktorisation kan fungera bra, men för att

den frivilliga formen skall ha verklig effekt krävs givetvis att den har en sådan status, att det i praktiken blir svårt för ett enskilt företag att klara sig utan den. Detta kräver en stark branschorganisation, vars auktoritet erkänns av den absoluta merparten företag inom branschen.

6.3.1 Branschråd eller statlig nämnd?

Inom uthyrningsbranschen finns, som tidigare nämnts, en branschorganisation, SPUR. SPUR har de senaste åren engagerat sig mycket för att bygga upp goda spelregler inom uthyrningsbranschen, bland annat genom det tidigare nämnda etiska rådet, genom informationsmaterial av olika slag, seminarieverksamhet med mera. SPUR håller också på att bygga upp ett eget kansli för att kunna intensifiera bland annat informations- och utbildningsverksamheten.

SPUR har emellertid endast 20 medlemsföretag, av de totalt ca 410 företag med anställda som finns i branschen. Medlemsföretagen hör alla till de största i branschen, och tillsammans svarar de för betydligt mer än hälften av de anställda. Antalet medlemmar torde dessutom komma att växa de närmaste åren, särskilt som man avser att förändra stadgarna och bland annat slopa det hittillsvarande kravet på medlemskap i HAO, något som för vissa företag setts som ett hinder för att gå med i SPUR.

Det dock osäkert om organisationen i dag har den auktoritet som krävs för att ensam bära upp ett frivilligt auktorisationsförfarande på branschnivå. Motiven för ett auktorisationsförfarande inom uthyrningsbranschen skiljer sig dessutom något från de andra branscher där auktorisation/legitimation förekommer. Motiven för auktorisering av fastighetsmäklare, bilverkstäder etc har i stor utsträckning att göra med relationen till kunden: syftet är att garantera god affärsmoral. Problemen inom uthyrningsbranschen handlar emellertid i mycket om personalens situation, och om auktorisationsförfarandet skall få den åsyftade effekten, måste det bidra till såväl affärsmässig som arbetsmarknadsmässigt god etik.

Det gör det önskvärt, att det organ som svarar för auktoriseringen även består av representanter för arbetsmarknadens parter.

Detta sammantaget talar emot en renodlad branschauktorisation. Samtidigt är det önskvärt att använda sig av de erfarenheter och det engagemang för branschens framtid som finns inom SPUR. Det torde över huvud taget vara svårt att hitta former för auktorisation som fyller de önskade syftena utan aktiv medverkan av SPUR.

Utredningens slutsats är att en statlig nämnd, efter modell av Fastighetsmäklarnämnden (SFS 1995:400, 1029) bör svara för en registrering av personaluthyrningsföretag, där som villkor för registrering bör gälla att företaget uppfyller vissa villkor vad gäller ekonomi, redovisning, anställningsförhållanden och affärsetik. Denna nämnd bör utveckla arbetsformer, som gör det möjligt att använda sig av kompetensen inom SPUR. Utredningens förslag redovisas nedan i avsnittet 6.4 Formerna för registrering.

6.3.2 Vilka skall omfattas av registreringskravet?

Alla uthyrningsföretag med anställda bör omfattas av registreringskravet. Detsamma gäller personalkooperativa uthyrningsföretag.

De flesta företag, som i dag betecknar sin verksamhet som personaluthyrning, är emellertid enmansföretag, varav många inte ens sysselsätter sin ägare på heltid. Begreppet personaluthyrning är ofta oegentligt; den "personal" som hyrs ut är endast ägaren själv, och ibland inte ens det. I den tidigare nämnda undersökningen vid Socialforskningsinstitutet visade sig 155 företag, av 424 tillfrågade, inte syssla med vare sig personaluthyrning eller förmedling av arbetskraft, trots att de listats under sådana benämningar.

De enmansföretag som kallar sig personaluthyrningsföretag är ofta skrivbyråer eller bokföringsbyråer, och vad företagaren gör är i huvudsak att ta emot uppdrag åt andra företag – eller privatpersoner – i egen lokal, även om det också kan förekomma att ägaren tillfälligt gör ett inhoppsom extrapersonal hos någon kund. En stickprovsundersökning av företag, som i telefonkatalogen

återfinns under rubriken "personaluthyrning" resp. "skrivbyråer" visar att det oberoende av rubrik kan handla om företag med samma typ av verksamhet, där benämningen helt enkelt avgjorts av vad innehavaren råkar föredra.

Det förefaller mot denna bakgrund inte meningsfullt att kräva registrering även för enmansföretagen. De sysslar inte med personaluthyrning i egentlig mening, och ett krav på registrering skulle i praktiken ändå bli en fråga om ett frivilligt åtagande från ägarens sida, eftersom det är denne som genom sin beteckning på företaget avgör om företaget skall falla under registreringskravet eller inte.

Att kräva auktorisation av samtliga skrivbyråer, bokföringsbyråer etc som drivs som ensamföretag är heller inte rimligt. Det finns inga sakliga motiv att behandla just enmansföretagare som arbetar med utskrifter och dokumenthantering annorlunda än andra enmansföretagare inom tjänstesektorn. Många företag, vars "produkt" i själva verket är ägarens arbetskraft, skulle med lika stor eller lika liten rätt kunna kalla sig personaluthyrningsföretag. Några exempel är frilansjournalister som gör reportage åt olika medieföretag, och de många datakonsulenter, som arbetar med dataservice, systemutveckling etc åt olika kundföretag, ofta nog i kundföretagets lokaler och med asisstens av kundföretagets personal.

Utredningens förslag är alltså att enbart uthyrningsföretag med anställda – inklusive personalkooperativ – skall omfattas av kravet på registrering. Om flera enmansföretagare samverkar, till exempel genom en gemensam bokningscentral, bör dock kravet på registrering gälla för samtliga de ingående företagen. Detta är nödvändigt för att hindra att registreringskravet kringgås genom att ett större företag delar upp sig på ett antal "ensam" företag, som sedan samverkar på ett sätt som gör att det i praktiken fortfarande handlar om ett gemensamt företag.

Utredningen är medveten om att det finns en oro över den utveckling som kan följa av möjligheten att s a s hyra ut sig själv, som över huvud taget ligger i ökningen av antalet enmansföretag inom tjänstesektorn. Många ser en risk att detta kan innebära bl a

en press nedåt på lönerna och att arbetsrättslagstiftningen kringgås.

Detta är emellertid en annan fråga än personaluthyrning. Den som så önskar har enligt näringsfrihetslagstiftningen rätt att starta företag och inom de ramar som lagstiftningen anger träffa avtal med andra företag eller uppdragsgivare om villkoren för ett uppdrag. I den mån detta får effekter för arbetsmarknadens sätt att fungera i övrigt är det primärt något som skall lösas mellan arbetsmarknadens parter. Exempel på sådana lösningar är de olika former av s k frilansavtal, som finns inom bl a mediesektorn och artistsektorn.

6.4 Formerna för registrering

Utredningens förslag är alltså en att en statlig nämnd inrättas efter modell av Fastighetsmäklarnämnden. Nämnden bör bestå av sammanlagt nio ledamöter, tre representanter för branschen, tre för arbetsmarknaden (en från arbetsgivarsidan och två från de fackliga organisationerna) och tre oberoende jurister, varav en bör ha erfarenhet av arbetsrätt. Nämndens ordförande utses bland de tre juristerna.

Nio ledamöter kan tyckas vara en stor nämnd. Utgångspunkten för vårt förslag har varit en önskan att ge branschen och arbetsmarknadens parter en representation på lika villkor, med tanke på att en så stor del av diskussionspunkterna i dag hänför sig till personalens situation och de arbetsrättsliga frågorna. Vi har då funnit det svårt att gå under tre representanter för arbetsmarknadens parter, och av detta följer att även branschen skall ha tre representanter. Att även gruppen jurister föreslås bestå av tre ledamöter beror på att nämndens sammansättning bör vara sådan att inget block redan genom nämndens sammansättning är tillförsäkrad en majoritet. Med endast en oberoende ledamot skulle branschens företrädare tillsammans med arbetsgivarsidans representant alltid kunna bilda majoritet; med tre oberoende ledamöter finns inga givna majoritetskonstellationer.

Nämnden bör samverka med branschorganisationen SPUR, som också är engagerad i ett arbete med etiska regler för uthyrningsbranschen. Enligt utredningens uppfattning kan ett sätt att skapa sådan samverkan vara att koppla ihop frågan om nämndens sammansättning med frågan om var kansligöromålen skall ligga.

Det vanliga är att kansligöromålen hos en statlig nämnd sköts av ett till nämnden knutet kansli, som antingen är nämndens eget eller som ställs till förfogande genom avtal med en annan myndighet. Med tanke på att uthyrningsbranschen totalt sett är ganska liten förefaller det inte sannolikt att nämndens arbete skulle ge underlag för ett eget kansli på heltid. Den ekonomiskt rimliga konstruktionen är därför ett avtal om inköp av kanslitjänster från annat håll.

Utredningen föreslår här att kansligöromålen genom ett särskilt avtal sköts av branschorganisationen SPUR. Uthyrningsbranschen är som vi flera gånger konstaterat en ny typ av tjänsteföretag, vars arbetssätt inte följer etablerade mönster. Det krävs därför kunskap om just denna branschs struktur och arbetssätt för en god beredning av ärendena. Denna kompetens finns hos SPUR, medan det kan vara svårigheter för en statlig myndighet att skaffa sig den, eftersom det inte ens handlar om en tjänst på heltid.

Att nämndens kansli förläggs hos branschorganisationen kan naturligtvis ge upphov till misstanken att de etablerade företagen kan använda detta för att hejda etableringen av nya konkurrenter. Med den sammansättning nämnden föreslagits få bör dock denna risk kunna uteslutas.

Nämndens beslut föreslås kunna överklagas till allmän förvaltningsdomstol.

6.5 Krav för registrering

Personaluthyrning regleras i dag i lagen (1993:400) om arbetsförmedling och uthyrning av personal. Utredningen föreslår att de avsnitt i lagen som handlar om personaluthyrning bryts ut ur lagen

och sammanförs med de föreslagna bestämmelserna om registrering till en särskild lag, lagen om personaluthyrning. Personaluthyrning har visserligen uppstått ur arbetsförmedlande verksamheter, men håller på att utvecklas till en separat form av tjänsteföretagsamhet, och det är därför inte ändamålsenligt att i lagstiftningen ha kvar kopplingen till arbetsförmedling. Som en konsekvens av detta krävs också en ny lag om enbart arbetsförmedling.

Utredningens författningsförslag, med de konsekvensändringar som följer för nuvarande arbetsförmedlingslag, återfinns i inledningen till detta betänkande.

Definitioner och allmänna krav

Som personaluthyrningsföretag definieras i författningsförslaget företag, vars anställda mot särskild avgift till företaget för annan arbetsgivares räkning utför arbete, som hör till dennes verksamhet och som står under dennes arbetsledning. Denna definition markerar skillnaden mellan inhyrning av personal och entreprenader. Utredningen vill här påpeka, att vissa av de uppmjukade entreprenader, som beskrivits i det föregående, med denna definition torde komma att hamna under beteckningen personaluthyrning – och bör göra det i alla de fall när ”entreprenaden” i praktiken handlar om att skaffa fram folk, medan arbetet utförs under det inlånande företagens ledning.

De inledande bestämmelserna slår fast vissa arbetsrättsliga krav på uthyrningsföretagen. I 2 § 1 läggs fast att när personal upprepade gånger har arbete för uthyrningsföretag, är bestämmelserna i LAS om visstidsanställning inte tillämpliga, utan det handlar om tillsvidareanställning. Avtal om avvikelse kan dock träffas enligt bestämmelserna i 2 § LAS..

2 § 2 handlar om den information arbetsgivaren är skyldig att ge den anställda före varje arbete hos ett kundföretag. Starka önskemål på en sådan bestämmelse har framförts från fackligt håll. Övriga moment i den föreslagna 2 § är överförda från nuvarande arbetsförmedlingslag.

I den fjärde paragrafen preciseras kraven för registrering:

- Ägare/huvudägare av ett personaluthyrningsföretag får inte vara försatt i konkurs, inte vara underkastad näringsförbud och inte vara dömd för ekonomiska brott den senaste femårsperioden
- företaget skall ha en tillräcklig kapitalbas för sin verksamhet
- bokföring, skatte- och avgiftsredovisning skall skötas enligt god redovisningssed
- företaget skall följa god arbetsmarknadsetik
- företaget skall i sin försäljning följa god affärsetik

Kravet på tillräcklig kapitalbas har som modell den tyska lagstiftningen, som ställer ett sådant krav. Är företaget aktiebolag bör resurskravet anses uppfyllt i och med detta.

Normeringens roll

De tre sista punkterna är av normerande art, dvs de handlar om att företagen skall följa vissa existerande spelregler. Inom en ny bransch, som håller på att utveckla sina egna mönster, är det av betydelse att man ägnar uppmärksamhet inte bara åt de yttre formerna utan också åt de etiska normerna. Erfarenheter från andra branscher och från andra länder tyder på, att om oklara regler eller osunda mönster tillåts utvecklas i expansionsskedet är det svårt att komma till rätta med dem i ett senare skede.

Även i andra branscher, där krav på registrering eller liknande förekommer, finns exempel på liknande krav av normerande art: av fastighetsmäklare krävs att de följer god fastighetsmäklarsed, av advokater att de är kända för redbarhet och bedöms lämpliga att utöva advokatverksamhet. I propositionen (1983/84:16) om den ursprungliga fastighetsmäklarlagen skrev dåvarande departementschefen om begreppet god fastighetsmäklarsed att det var olämpligt att låsa fast mäklarplikterna genom att detaljreglera dem i lag; det låg ett värde i att dessa kunde utvecklas och förändras över tiden. I prop. 1994/95:14 om den nya fastighetsmäklarlagen anförde departementschefen likaså att "begreppet god mäklarsed skall som

hittills utvecklas och närmare preciseras i praxis". I enlighet med samma resonemang bör vad som kan sammanfattas som "god personaluthyrningssed" få utvecklas genom ett samspel mellan olika branschåtgärder, nämndens bedömningar, träffade avtal och utvecklingen på arbetsmarknaden i övrigt.

Administrativa frågor

Enligt lagförslaget skall en registreringsavgift tas ut som täcker kostnaderna för den nödvändiga administrationen. Avgiften bör, på samma sätt som för fastighetsmäklarnämnden, fastställas av regeringen.

Nämnden har enligt lagförslaget att utöva tillsyn över de företag som registreras. Om denna tillsyn ger vid handen att något företag inte längre uppfyller villkoren för registrering kan registreringen återkallas. Företaget bör dock först ges möjlighet att vidta rättelse.

Beslut av nämnden får överklagas till allmän förvaltningsdomstol, men prövningstillstånd bör krävas för överklagande till kammarrätten.

Nu gällande arbetsförmedlingslag föreskriver i dag böter för den som bedriver verksamhet – dvs arbetsförmedling eller uthyrning av arbetskraft – i strid med lagen. Utredningen föreslår samma sanktion för den som utan registrering driver ett personaluthyrningsföretag.

En bestämmelse i nuvarande lag är borttagen i förslaget. Arbetsförmedlingslagen föreskriver i 4 § 2 att en arbetstagarare, som sagt upp sig från en tidigare anställning och gått till ett uthyrningsföretag, inte får bokas ut till sin tidigare arbetsgivare förrän tidigast sex månader efter det att anställningen där upphört. Motivet bakom denna bestämmelse är att enligt den utredning som föregick lagen att hindra olämplig rekryteringsverksamhet från uthyrningsföretagets sida.

På fackligt håll menar man att det inte finns några skäl för denna inskränkning i en arbetstagarares rätt att byta arbetsgivare; om det skall vara marknadsekonomi skall den gälla samtliga parter.

Utredningen föreslår att denna bestämmelse utgår.



7 Bilaga 1 – Kommittédirektiv

Dir.
1996:58

Konsekvenser av avregleringen av arbetsförmedlingsmonopolet

Beslut vid regeringssammanträde den 11 juli 1996

Sammanfattning av uppdraget

En särskild utredare tillkallas med uppgift att utvärdera och analysera effekter och konsekvenser av avregleringen av arbetsförmedlingsmonopolet.

Avregleringen av arbetsförmedlingsmonopolet

En lag om privat arbetsförmedling och uthyrning av arbetskraft (1991:746) trädde i kraft den 1 januari 1992. Lagen innebar vissa uppmjukningar i förhållande till 1935 års arbetsförmedlingslag främst när det gällde möjligheterna att bedriva uthyrning av arbetskraft och förmedling av arbetskraft i företags- eller verksamhetsställning. Dessa verksamheter var dock fortfarande omgärdade av ett stort antal begränsningar. Det s.k. arbetsförmedlingsmonopolet påverkades inte, vilket innebar att privat arbetsförmedling mot ersättning även med den nya lagen var en i princip förbjuden verksamhet.

I propositionen om en ny småföretagarpolitik (prop. 1991/92:51)

anmälde regeringen att tiden nu var mogen att avskaffa arbetsförmedlingsmonopolet och att säga upp ILO-konventionen (nr 96) om avgiftskrävande arbetsförmedlingsbyråer. Denna konvention låg till grund för den svenska lagstiftningen och innebär att privat arbetsförmedling inte får bedrivas i vinstsyfte. Vidare uttalade regeringen att en utredning borde tillsättas med uppgift att föreslå en avreglering av arbetsförmedlingsmonopolet och behandla frågan om uthyrning av arbetskraft.

Regeringen föreslog därefter i proposition 1991/92:89 att Sverige skulle säga upp ILO-konventionen nr 96. Riksdagen beslöt våren 1992 i enlighet med förslaget (bet. 1991/92:AU10, rskr. 1991/92:174) och regeringen sade därefter upp konventionen.

Våren 1992 tillkallades en särskild utredare med uppgift att lämna förslag till en avreglering av arbetsförmedlingsmonopolet. I början av november 1992 avlämnade utredaren betänkandet Privat förmedling och uthyrning av arbetskraft (SOU 1992:116).

På grundval av betänkandet avlämnade regeringen våren 1993 propositionen 1992/93:218 om avreglering av arbetsförmedlingsmonopolet. Propositionen innehöll förslag till en ny lag om privat arbetsförmedling och uthyrning av arbetskraft. Riksdagen antog förslaget och lagen trädde i kraft den 1 juli 1993 (SFS 1993:440), samtidigt som 1991 års lag upphörde att gälla.

Genom 1993 års lag avskaffades det dåvarande förbudet mot att bedriva privat arbetsförmedling mot ersättning, utom såvitt gäller arbetsförmedling för sjömän. Frågor om arbetsförmedling för sjömän regleras i ILO-konventionen nr 9 som ratificerats av Sverige. Konventionen kommer att revideras vid ILO:s elfte sjöfarts-session i oktober 1996. Kravet på tillstånd av Arbetsmarknadsstyrelsen (AMS) att få bedriva viss privat arbetsförmedling slopades, liksom AMS tillsynsfunktioner. Som en följd av detta upphävdes AMS möjligheter att ingripa med vitesföreläggande eller vitesförbud mot verksamhet som stred mot lagen. I syfte att förhindra oseriös verksamhet och skapa konkurrens på lika villkor infördes ett straffsanktionerat förbud att ta betalt av arbetssökande eller arbetstagare.

När det gäller uthyrning av arbetskraft infördes vissa lättnader i uthyrningsföretagens verksamhet. Den tidigare begränsningen avskaffades att en enskild arbetstagare fick hyras ut eller in för en sammanhängande tid av högst fyra månader, liksom begränsningarna i förhållande till lagen (1982:80) om anställningsskydd när det gäller möjligheten att träffa avtal om tidsbegränsade anställningar. Vidare avskaffades alla krav i förhållande till beställaren, bl.a. kravet att en beställare fick anlita uthyrd arbetskraft endast om det föranleddes av tillfälligt behov av extra arbetskraft.

I propositionen anförde departementschefen att det fanns goda skäl att följa utvecklingen efter avregleringen och att följa upp reformen efter tre år. Av de frågor, som särskilt borde beaktas vid en uppföljning, kunde enligt departementschefen nämnas avregleringens effekter på den offentliga arbetsförmedlingen och informationen om lediga platser. Vidare borde effekterna för särskilt utsatta grupper samt uthyrningen av arbetskraft analyseras.

I samband med riksdagsbehandlingen av propositionen uttalade arbetsmarknadsutskottet (bet. 1992/93:AU16) att de seriösa uthyrningsföretagens verksamhet inte borde inskränkas mer än nödvändigt. Utskottet ville dock framhålla att det med hänsyn till den korta tid som uthyrningsverksamheten hade varit tillåten kunde vara svårt att göra sig någon säker bild av vilka restriktioner för verksamheten som verkligen är sakligt motiverade. Enligt utskottets mening borde därför en utvärdering och analys av avregleringens effekter även inbegripa den nu berörda frågan. I det sammanhanget borde också övervägas om straffrättsliga sanktioner är det mest ändamålsenliga vid överträdelse av regler av denna karaktär.

Utvecklingen efter den 1 juli 1993

– Fortsatt liberalisering i många länder

Den internationella utvecklingen går tydligt mot att avreglera arbetsförmedlingsverksamhet och att tillåta förmedling av tillfällig arbetskraft. Andra EU-länder än Sverige där lagstiftningen har

ändrats är Tyskland, Österrike, Frankrike, Storbritannien, Finland och Spanien. Tyskland och Finland har i likhet med Sverige sagt upp ILO-konventionen nr 96.

ILO:s styrelse beslutade våren 1995 att ILO-konventionen (nr 96), som behandlar avgiftskrävande arbetsförmedlingar, skall revideras vid 1997 års arbetskonferens. Konventionen anses av många länder inte stå i överensstämmelse med strävandena att effektivisera den offentliga arbetsförmedlingen genom att tillåta konkurrens.

Den offentliga förmedlingens ställning är dock fortfarande stark. Bara några få procent av de arbetslösa i EU-länderna söker arbete via privat förmedling.

– En starkt växande bransch

Den svenska rekryterings- och uthyrningsbranschen omfattade hösten 1995 knappt 1 500 företag, varav 500–700 var enmansföretag. Av företagen var det mycket få som ägnade sig åt renodlad arbetsförmedling. Flera av de stora personaluthyrningsföretagen ägnade sig dock också åt rekryteringsservice. Vidare fanns alternativa former av platsförmedling som organiserades av fackliga organisationer.

Bedömningar ger vid handen att 5 000–6 000 personer arbetar i uthyrningsföretag i dag. Tillväxten är mycket snabb och det finns en tydlig internationell påverkan i branschens spridningssätt. Nationella företag dominerar numerärt men multinationella företag gör starka inbrytningar.

Traditionellt har uthyrningsbranschen varit inriktad på sekreterare och telefonister, yrken som fortfarande är de mest förekommande inom branschen. Nya yrkesgrupper och verksamhetsområden börjar dock göra sig gällande. Starkt växande yrkesgrupper är ekonomer samt datatekniker och andra tekniker. Nya grupper som kan väntas komma till under de närmaste åren är montörer, sjukvårdspersonal, butikspersonal, vaktmästare och andra typer av internservicepersonal.

– Ett komplement till den offentliga arbetsförmedlingen

Den parlamentariska enigheten kvarstår om den offentliga arbetsförmedlingens ställning. Den skall även i framtiden vara anslagsfinansierad, heltäckande och avgiftsfri. Detta gavs det bl.a. nyligen uttryck för i den arbetsmarknadspolitiska kommitténs slutbetänkande (SOU 1996:34). Kommittén menade dock att det är viktigt att eftersträva ett gott samarbete mellan den offentliga arbetsförmedlingen och alternativa förmedlingsformer. Detta kan bidra till att öka den offentliga arbetsförmedlingens effektivitet.

På uppdrag av kommittén har en uppföljning gjorts av avregleringen av arbetsförmedlingsmonopolet. Enligt kommittén föranleder uppföljningen inga lagändringar.

Regeringen har i proposition 1995/96:222 ställt sig bakom kommitténs uttalanden om den offentliga arbetsförmedlingens ställning. Sverige är även bundet att tillämpa ILO-konventionen (nr 88) om den offentliga arbetsförmedlingen.

Uppdraget

Utredaren skall analysera och utvärdera effekterna och konsekvenserna av 1993 års lag om privat arbetsförmedling och uthyrning av arbetskraft.

Avregleringen av arbetsförmedlingsmonopolet

Ett av huvudsyftena bakom den nya lagen var att öka den offentliga arbetsförmedlingens effektivitet genom att utsätta den för konkurrens vad gäller den rent platsförmedlande funktionen. Utredaren skall därför analysera avregleringens effekter på den offentliga förmedlingen och eventuella skillnader i effektivitet mellan privat och offentlig förmedling. Samverkan mellan den offentliga förmedlingen och de privata förmedlingarna skall belysas t. ex. vad gäller tillgången till information om lediga platser.

Utredaren skall kartlägga omfattningen av den rekrytering som sker genom privata arbetsförmedlingar och på grundval av detta bedöma effekterna på arbetsmarknadens funktionssätt.

Vidare skall utredaren bedöma effekterna av den nya lagen vad gäller särskilt utsatta grupper.

Avregleringen av uthyrningsverksamheten

Utredaren skall analysera effekterna på arbetsmarknaden av uthyrningsbranschens snabba tillväxt.

Utredaren skall bl.a. bedöma om det finns behov av skärpt lagstiftning vad gäller uthyrningsverksamheterna och om så är fallet föreslå nödvändiga ändringar av lagen. Vidare skall utredaren bedöma vilka sanktioner som är de mest ändamålsenliga vid överträdelse av de regler som kan komma att föreslås.

Tidsplan m.m.

Utredaren skall under arbetet samråda med arbetsmarknadens parter.

Utredaren skall beakta innehållet i regeringens kommittédirektiv till samtliga kommittéer och särskilda utredare om redovisning av regionalpolitiska konsekvenser (dir. 1992:50), om att pröva offentliga åtaganden (dir. 1994:23), om att redovisa de jämställdhetspolitiska konsekvenserna av sina förslag (dir. 1994:124).

Utredningsarbetet skall vara slutfört senast den 31 december 1996.

(Arbetsmarknadsdepartementet)



Statens offentliga utredningar 1997

Kronologisk förteckning

1. Den nya gymnasieskolan – steg för steg. U.
2. Inkomstskattelag, del I-III. Fi.
3. Fastighetsdataregister. Ju.
4. Förbättrad miljöinformation. M.
5. Aktivt lönebidrag. Ett effektivare stöd för arbetshandikappade. A.
6. Länsstyrelsernas roll i trafik- och fordonfrågor. K.
7. Byråkratin i backspegeln. Femtio år av förändring på sex förvaltningsområden. Fi.
8. Rösterna om barns och ungdomars psykiska hälsa. S.
9. Flexibel förvaltning. Förändring och verksamhetsanpassning av statsförvaltningens struktur. Fi.
10. Ansvar för valutapolitiken. Fi.
11. Skatter, miljö och sysselsättning. Fi.
12. IT-problem inför 2000-skiftet. Referat och slutsatser från en hearing anordnad av IT-kommissionen den 18 december. IT-kommissionens rapport 1/97. K.
13. Regionpolitik för hela Sverige. N.
14. IT i kulturens tjänst. Ku.
15. Det svåra samspelet. Resultatstyrningens framväxt och problematik. Fi.
16. Att utveckla industriforskningsinstitutet. N.
17. Skatter, tjänster och sysselsättning. + Bilagor. Fi.
18. Granskning av granskning. Den statliga revisionen i Sverige och Danmark. Fi.
19. Bättre information om konsumentpriser. In.
20. Konkurrenslagen 1993-1996. N.
21. Växa i lärande. Förslag till läroplan för barn och unga 6-16 år. U.
22. Aktiebolagets kapital. Ju.
23. Digital demokrati. Ett seminarium om Teknik, demokrati och delaktighet den 8 november 1996 anordnat av Folkomröstningsutredningen, IT-kommissionen och Kommunikationsforskningsberedningen. IT-kommissionens rapport 2/97. K.
24. Valfärd i verkligheten – Pengar räcker inte. S.
25. Svensk mat – på EU-fat. Jo.
26. EU:s jordbrukspolitik och den globala livsmedelsförsörjningen. Jo.
27. Kontroll Reavinst Värdepapper. Fi.
28. I demokratins tjänst. Statstjänstemannens roll och vårt offentliga etos. Fi.
29. Barnpornografifrågan. Innehavskriminalisering m.m. Ju.
30. Europa och staten. Europeiseringens betydelse för svensk statsförvaltning. Fi.
31. Kristallkulan – tretton röster om framtiden. IT-kommissionens rapport 3/97. K.
32. Följdragstiftning till miljöbalken. M.
33. Att lära över gränser. En studie av OECD:s förvaltningspolitiska samarbete. Fi.
34. Övervakning av miljön. M.
35. Ny kurs i trafikpolitiken + bilagor. K.
36. Bekämpande av penningtvätt. Fi.
37. Ett tekniskt forskningsinstitut i Göteborg. U.
38. Myndighet eller marknad. Statsförvaltningens olika verksamhetsformer. Fi.
39. Integritet Offentlighet Informationsteknik. Ju.
40. Unga och arbete. In.
41. Staten och trossamfunden Rättslig reglering – Grundlag – Lag om trossamfund – Lag om Svenska kyrkan. Ku.
42. Staten och trossamfunden Begravningsverksamheten. Ku.
43. Staten och trossamfunden Den kulturhistoriskt värdefulla kyrkliga egendomen och de kyrkliga arkiven. Ku.
44. Staten och trossamfunden Svenska kyrkans personal. Ku.
45. Staten och trossamfunden Stöd, skatter och finansiering. Ku.
46. Staten och trossamfunden Statlig medverkan vid avgiftsbetalning. Ku.
47. Staten och trossamfunden Den kyrkliga egendomen. Ku.
48. Arbetsgivarpolitik i staten. För kompetens och resultat. Fi.
49. Grundlagsskydd för nya medier. Ju.
50. Alternativa utvecklingsvägar för EU:s gemensamma jordbrukspolitik. Jo.
51. Bristeri omsorg – en fråga om bemötande av äldre. S.
52. Omsorg med kunskap och inlevelse – en fråga om bemötande av äldre. S.
53. Avskafta reklamskatten! Fi.
54. Ministern och makten. Hur fungerar ministerstyret i praktiken? Fi.
55. Staten och trossamfunden. Sammanfattningarna av förslagen från de statliga utredningarna. Ku.
56. Folket som rådgivare och beslutsfattare. Ju.
57. I medborgarnas tjänst. En samlad förvaltningspolitik för staten. Fi.
58. Personalutyrning. A.

Klonierung der Bakterien

| | |
|--|----|
| 1. Einführung | 1 |
| 2. Grundlagen der Klonierung | 2 |
| 3. Klonierung in <i>Escherichia coli</i> | 3 |
| 4. Klonierung in <i>Saccharomyces cerevisiae</i> | 4 |
| 5. Klonierung in <i>Yeast</i> | 5 |
| 6. Klonierung in <i>Yeast</i> | 6 |
| 7. Klonierung in <i>Yeast</i> | 7 |
| 8. Klonierung in <i>Yeast</i> | 8 |
| 9. Klonierung in <i>Yeast</i> | 9 |
| 10. Klonierung in <i>Yeast</i> | 10 |
| 11. Klonierung in <i>Yeast</i> | 11 |
| 12. Klonierung in <i>Yeast</i> | 12 |
| 13. Klonierung in <i>Yeast</i> | 13 |
| 14. Klonierung in <i>Yeast</i> | 14 |
| 15. Klonierung in <i>Yeast</i> | 15 |
| 16. Klonierung in <i>Yeast</i> | 16 |
| 17. Klonierung in <i>Yeast</i> | 17 |
| 18. Klonierung in <i>Yeast</i> | 18 |
| 19. Klonierung in <i>Yeast</i> | 19 |
| 20. Klonierung in <i>Yeast</i> | 20 |
| 21. Klonierung in <i>Yeast</i> | 21 |
| 22. Klonierung in <i>Yeast</i> | 22 |
| 23. Klonierung in <i>Yeast</i> | 23 |
| 24. Klonierung in <i>Yeast</i> | 24 |
| 25. Klonierung in <i>Yeast</i> | 25 |
| 26. Klonierung in <i>Yeast</i> | 26 |
| 27. Klonierung in <i>Yeast</i> | 27 |
| 28. Klonierung in <i>Yeast</i> | 28 |
| 29. Klonierung in <i>Yeast</i> | 29 |
| 30. Klonierung in <i>Yeast</i> | 30 |
| 31. Klonierung in <i>Yeast</i> | 31 |
| 32. Klonierung in <i>Yeast</i> | 32 |
| 33. Klonierung in <i>Yeast</i> | 33 |
| 34. Klonierung in <i>Yeast</i> | 34 |
| 35. Klonierung in <i>Yeast</i> | 35 |
| 36. Klonierung in <i>Yeast</i> | 36 |
| 37. Klonierung in <i>Yeast</i> | 37 |
| 38. Klonierung in <i>Yeast</i> | 38 |
| 39. Klonierung in <i>Yeast</i> | 39 |
| 40. Klonierung in <i>Yeast</i> | 40 |
| 41. Klonierung in <i>Yeast</i> | 41 |
| 42. Klonierung in <i>Yeast</i> | 42 |
| 43. Klonierung in <i>Yeast</i> | 43 |
| 44. Klonierung in <i>Yeast</i> | 44 |
| 45. Klonierung in <i>Yeast</i> | 45 |
| 46. Klonierung in <i>Yeast</i> | 46 |
| 47. Klonierung in <i>Yeast</i> | 47 |
| 48. Klonierung in <i>Yeast</i> | 48 |
| 49. Klonierung in <i>Yeast</i> | 49 |
| 50. Klonierung in <i>Yeast</i> | 50 |

Statens offentliga utredningar 1997

Systematisk förteckning

Justitiedepartementet

- Fastighetsdataregister. [3]
- Aktiebolagets kapital. [22]
- Barnpornografiåtgärden.
- Innehavskriminalisering m.m. [29]
- Integritet Offentlighet Informationsteknik. [39]
- Grundlagsskydd för nya medier. [49]
- Folket som rådgivare och beslutsfattare. [56]

Socialdepartementet

- Röster om barns och ungdomars psykiska hälsa. [8]
- Välfärd i verkligheten – Pengar räcker inte. [24]
- Brister i omsorg
 - en fråga om bemötande av äldre. [51]
- Omsorg med kunskap och inlevelse
 - en fråga om bemötande av äldre. [52]

Kommunikationsdepartementet

- Länsstyrelsernas roll i trafik- och fordonfrågor. [6]
- IT-problem inför 2000-skiftet. Referat och slutsatser från en hearing anordnad av IT-kommissionen den 18 december. IT-kommissionens rapport 1/97. [12]
- Digital demokrati. Ett seminarium om Teknik, demokrati och delaktighet den 8 november 1996 anordnat av Folkområdningsutredningen, IT-kommissionen och Kommunikationsforskningsberedningen. IT-kommissionens rapport 2/97. [23]
- Krystallkulan – tretton röster om framtiden.
- IT-kommissionens rapport 3/97. [31]
- Ny kurs i trafikpolitiken + bilagor. [35]

Finansdepartementet

- Inkomstskattelag, del I-III. [2]
- Byråkratin i backspegeln. Femtio år av förändring på sex förvaltningsområden. [7]
- Flexibel förvaltning. Förändring och verksamhetsanpassning av statsförvaltningens struktur. [9]
- Ansvar för valutapolitiken. [10]
- Skatter, miljö och sysselsättning. [11]
- Det svåra samspelet. Resultatstyrningens framväxt och problematik. [15]
- Skatter, tjänster och sysselsättning.
 - + Bilagor. [17]
- Granskning av granskning.
- Den statliga revisionen i Sverige och Danmark. [18]
- Kontroll Reavinst Värdepapper. [27]
- I demokratins tjänst. Statstjänstemannens roll och vårt offentliga etos. [28]
- Europa och staten. Europeiseringens betydelse för svensk statsförvaltning. [30]

- Att lära över gränser. En studie av OECD:s förvaltningspolitiska samarbete. [33]
- Bekämpande av penningtvätt. [36]
- Myndighet eller marknad.
- Statsförvaltningens olika verksamhetsformer. [38]
- Arbetsgivarpolitik i staten.
- För kompetens och resultat. [48]
- Avskaffa reklamskatten! [53]
- Ministern och makten.
- Hur fungerar ministerstyre i praktiken? [54]
- I medborgarnas tjänst.
- En samlad förvaltningspolitik för staten. [57]

Utbildningsdepartementet

- Den nya gymnasieskolan – steg för steg. [1]
- Växa i lärande. Förslag till läroplan för barn och unga 6-16 år. [21]
- Ett tekniskt forskningsinstitut i Göteborg. [37]

Jordbruksdepartementet

- Svensk mat – på EU-fat. [25]
- EU:s jordbrukspolitik och den globala livsmedelsförsörjningen. [26]
- Alternativa utvecklingsvägar för EU:s gemensamma jordbrukspolitik. [50]

Arbetsmarknadsdepartementet

- Aktivt lönebidrag. Ett effektivare stöd för arbetshandikappade. [5]
- Personalluthyrning. [58]

Kulturdepartementet

- IT i kulturens tjänst. [14]
- Staten och trossamfunden
- Rättslig reglering
 - Grundlag
 - Lag om trossamfund
 - Lag om Svenska kyrkan. [41]
- Staten och trossamfunden
- Begravningsverksamheten. [42]
- Staten och trossamfunden
- Den kulturhistoriskt värdefulla kyrkliga egendomen och de kyrkliga arkiven. [43]
- Staten och trossamfunden
- Svenska kyrkans personal. [44]
- Staten och trossamfunden
- Stöd, skatter och finansiering. [45]
- Staten och trossamfunden
- Statlig medverkan vid avgiftsbetalning. [46]
- Staten och trossamfunden
- Den kyrkliga egendomen. [47]

Statens offentliga utredningar 1997

Systematisk förteckning

Staten och trossamfunden. Sammanfattningarna av
förslagen från de statliga utredningarna. [55]

Närings- och handelsdepartementet

Regionpolitik för hela Sverige. [13]

Att utveckla industriforskningsinstitutet. [16]

Konkurrenslagen 1993-1996. [20]

Inrikesdepartementet

Bättre information om konsumentpriser. [19]

Unga och arbete. [40]

Miljödepartementet

Förbättrad miljöinformation. [4]

Följdlagstiftning till miljöbalken. [32]

Övervakning av miljön. [34]
