



Stortingets utredningsseksjon

Til: (...)

Dato: 26.04.2022

Utredere: (...)

Oppdragsnr: 2022112

Status rundt enkelte arbeidslivsspørsmål i Tyskland

Arbeids- og sosialkomiteen skal på studiereise til Tyskland første uken i mai 2022. Programmet i Tyskland vil være relatert til at regjeringen har bebudet en proposisjon rundt påske som omhandler innleie, faste- og midlertidige stillinger og entrepriser.

Bestillingen til utredningsseksjonen er knyttet til arbeidsmarkedspolitikken i Tyskland og de ovennevnte temaene.

Innhold

1	Innledning.....	2
2	Økning i andel sysselsatte og reform av arbeidsmarkedspolitikken.....	2
2.1	Sysselsettingsandelen har økt de siste årene	2
2.2	Mer deltid blant voksne kvinner i Tyskland enn i Norge	4
3	Noen midlertidige arbeidsformer i Tyskland.....	6
3.1	Midlertidige ansettelser/kontrakter	6
3.2	Innleie og bemanningsbyråer.....	6
3.3	Mini-jobber.....	8
4	Nærmere om organisering av arbeidsmarkedspolitikken	9
4.1	Sentrale aktører i politisk utforming og iverksetting av arbeidsmarkedspolitikk	9
4.2	Aktivt arbeidsmarkedsprogram for arbeid og sosial integrering.....	11
5	Vedlegg: Om Tyskland i departementets høringsnotat.....	14



1 Innledning

I notatet presenterer vi først statistikk om utviklingen i sysselsettingsandel/deltid i Tyskland, og vi gir kort informasjon om reformene av arbeidsmarkedspolitikken (Hartz-reformene) tidlig på 2000-tallet.

Deretter går vi nærmere inn på enkelte midlertidige arbeidsformer som brukes i Tyskland, inkludert innleie og midlertidige stillinger/kontrakter.

I punkt 4 omtaler vi organisering av arbeidsmarkedspolitikken, ordninger ved arbeidsledighet og arbeidsmarkedstiltak. Dette er informasjon som dere ikke spesifikt har etterspurt, men som kan gi et ytterligere inntrykk av arbeidsmarkedspolitikken i Tyskland.

Arbeids- og inkluderingsdepartementets [høringsnotat](#) (19.01.2022) om *Forslag til endringer i arbeidsmiljøloven mm. – Endringer i regelverket for inn- og utleie fra bemanningsforetak* har et eget kapittel om regulering og bruk av innleie i Tyskland. Dette er tatt inn som et eget punkt i dette notatet, se punkt 5 Vedlegg: Om Tyskland i departementets høringsnotat.

De viktigste kildene vi har brukt er:

- ♦ [The employment and social situation in Germany](#) (2020), Study requested by the Committee on Employment and Social Affairs (EMPL), European Parliament
- ♦ [Om aldring, arbeid og pensjon i Tyskland](#) (2019), av Bjørn Einar Halvorsen, Senter for seniorpolitikk

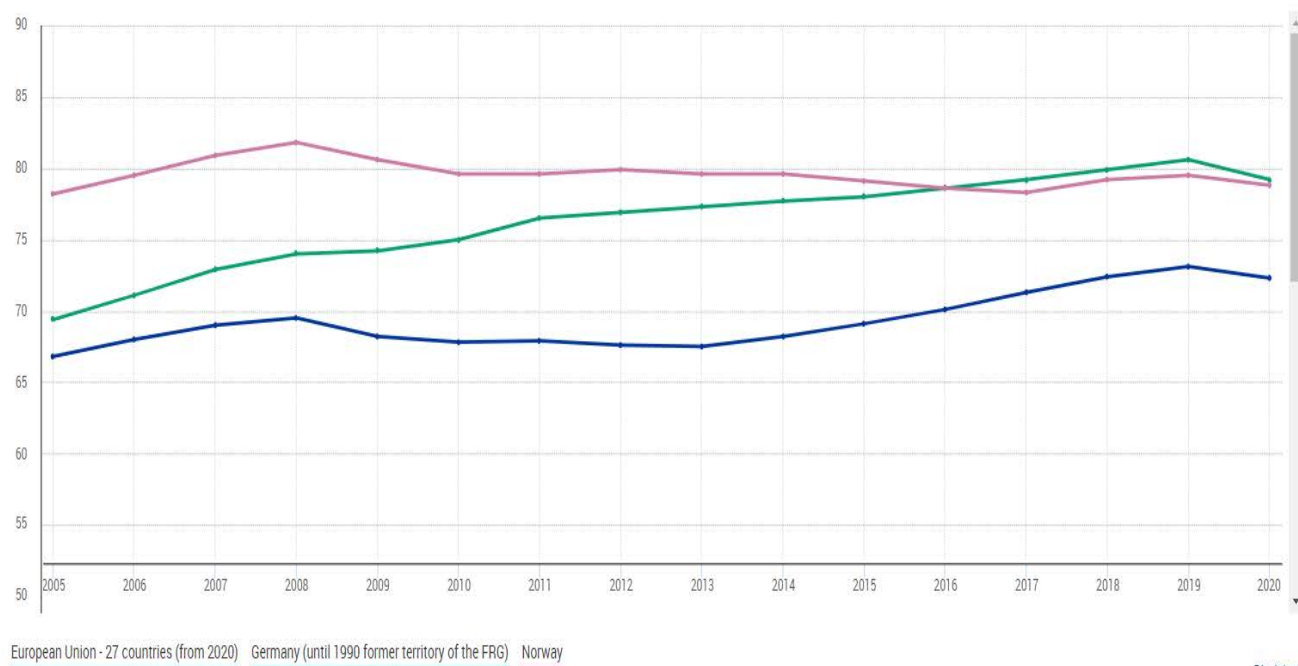
Disse gir god oversikt på hver sin måte over ulike utviklingstrekk i Tyskland. Andre kilder er oppgitt underveis i teksten.

2 Økning i andel sysselsatte og reform av arbeidsmarkedspolitikken

2.1 Sysselsettingsandelen har økt de siste årene

Figur 1 viser andel av befolkningen som er sysselsatt i Norge (rød strek), Tyskland (grønn) og EU (blå) i perioden 2005-2020 for aldersgruppen 20-64 år. I 2019 var sysselsettingsandelen på 79,5 % i Norge, 80,6 % i Tyskland og på 73,1 % i EU. Figuren viser også at sysselsettingsandelen har gått betydelig opp i Tyskland de siste årene (2005-2019).

Figur 1: Andel av befolkningen som er sysselsatt i Tyskland, Norge og EU (27), aldersgruppen 20-64 år, 2005-2020



Kilde: Eurostat (online data code: LFSI_EMP_A_H)

Disclaimer

I Tyskland var det vanlig med tidlig pensjonering og landet hadde lav sysselsetting blant kvinner. Gradvis har landet utviklet en mer omfattende familiepolitikk, som i økende grad har vært rettet inn mot å legge til rette for kvinnelig sysselsetting. De senere årene har Tyskland hatt en storstilt satsing på utbygging av barnehager, og innførte fra 2013 en rett til barnehageplass for 1-åringer. En rapport fra FNs befolkningsfond (UNFPA, 2019) slår fast at Tyskland siden 2007 har nærmet seg de nordiske landenes familiepolitikk.

I notatet [Om aldring, arbeid og pensjon i Tyskland](#) (2019) beskriver Halvorsen den snuoperasjonen som Tyskland har vært gjennom for å øke sysselsettingsandelen i alle grupper, og også i eldre aldersgrupper. Halvorsen beskriver bl.a. reformene av arbeidsmarkedspolitikken (Hartz-reformene) tidlig på 2000-tallet:

«Arbeidsmarkedspolitikken i Tyskland har i flere tiår blitt dreiet fra passive til mer aktive typer arbeidsmarkedstiltak. Privat arbeidsformidling har dessuten blitt tillatt ved siden av den offentlige arbeidsformidlingen. En omfattende reformprosess fant sted mellom 2002-2005. En offentlig kommisjon ble nedsatt for å modernisere og effektivisere arbeidsmarkedstjenestene (Kommission Moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt). De omfattende reformene kom i fire puljer, og ble kalt Hartz I-IV, etter kommisjonslederen, Peter Hartz. Hovedformålene var å øke fleksibiliteten i arbeidsmarkedet, å aktivisere de arbeidsløse, og å fordele og bruke arbeidsmarkedsressursene mer effektivt.

Sentralt i reformene sto prinsippet om mer effektive arbeidsmarkedstjenester og bedre oppfølging og kontroll med dem. Organisatoriske endringer i arbeidsmarkedsetaten gikk også ut på mer desentralisert og fleksibel bruk av arbeidsmarkedsressursene. Reformen innførte også reelle sanksjoner i form av kutt i arbeidsløshetsstønad overfor

arbeidssøkere som ikke fulgte opp de anviste tiltakene, eller som ikke aksepterte en anvist jobb.

De tre første reformene / lovene ble iverksatt fra 2003, og gikk i hovedsak ut på å reformere den offentlige arbeidsmarkedsetaten, som skissert over. Arbeidsmarkedet ble samtidig deregulert, med bl.a. større adgang til midlertidige jobber og deltidsjobber & «minijobber». Den fjerde og siste delen av reformene (Hartz IV) ble iverksatt fra 2005. Den slo sammen arbeidsløshetsstønad og sosialhjelpen til en ny, felles og inntektsprøvet stønad for arbeidssøkere. Den nye stønaden var utformet for å forhindre fattigdom, men ikke bidra til å opprettholde tidligere levestandard. Incentivene til å søke alt arbeid ble kraftig skjerpet. Hartzreformene har bidratt til betydelige nedgang i arbeidsløsheten i Tyskland i de seneste 10-12 årene. Men de har også blitt kritisert som usosiale. (ILO 2015)»

Notatet [The employment and social situation in Germany](#) peker på at økningen i sysselsettingsandel i Tyskland særlig er knyttet til økt sysselsettingsandel blant kvinner og blant eldre arbeidstakere.

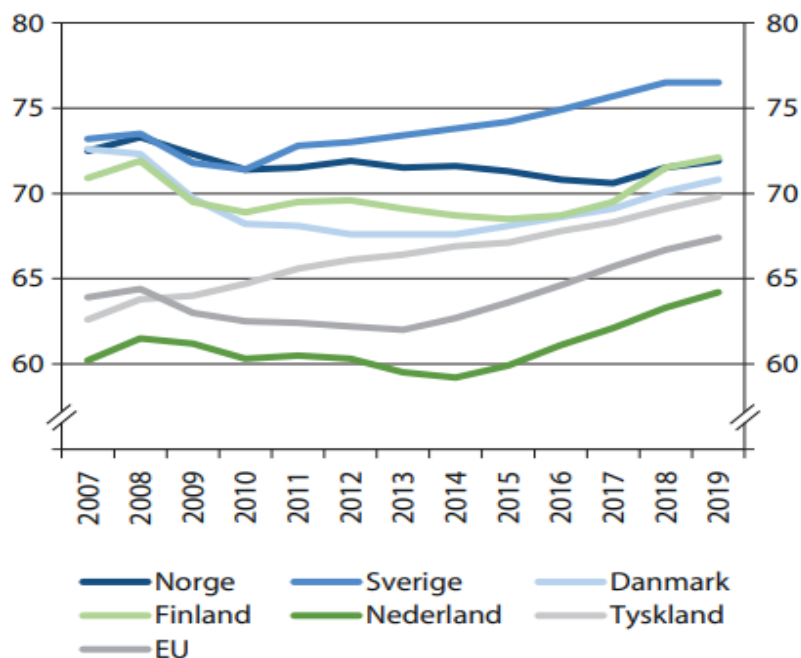
2.2 Mer deltid blant voksne kvinner i Tyskland enn i Norge

Sysselsettingsandelen tar ikke hensyn til at omfanget av deltid varierer mellom land. Kravet for å regnes som sysselsatt i arbeidskraftundersøkelsene er kun at man har jobbet minst én time i referanseuken. En del av de sysselsatte kan dermed ha en marginal tilknytning til arbeidslivet, og det er store forskjeller mellom ulike land i hvor stor andel av de sysselsatte som jobber deltid.

En måte å ta hensyn til at andelen som jobber deltid varierer mellom land, er å se på sysselsettingen målt i fulltidsekvivalenter. En person som jobber i halv stilling, vil da telle halvparten så mye som en som jobber fulltid.

Figur 2 viser utviklingen i fulltidsekvivalenter i Norge, Tyskland og en del andre land i perioden 2007-2019.

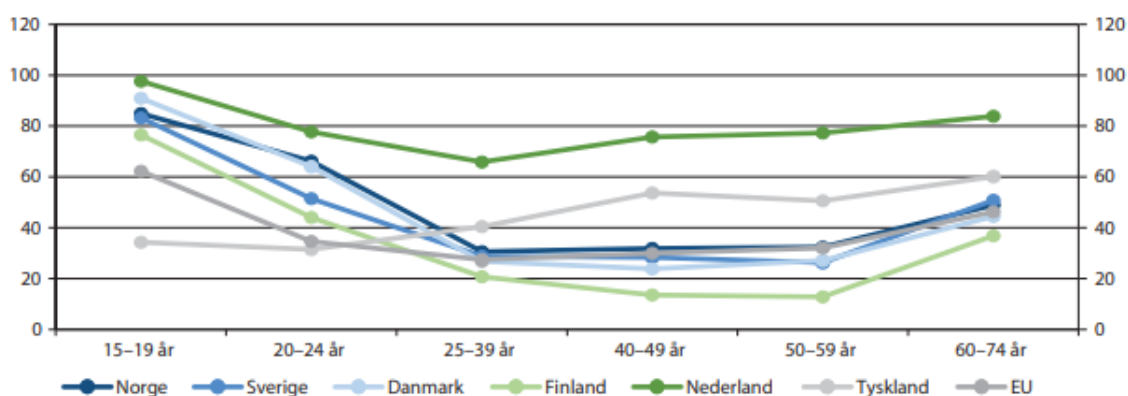
Figur 2: Sysselsetningsandel målt i fulltidsekvivalenter i Norge og utvalgte land, 20–64 år. Årsgjennomsnitt i prosent av befolkningen. 2007–2019



Kilde: NOU 2021:2 [Kompetanse, aktivitet og inntektssikring](#), figur 4.7.

Måling i fulltidsekvivalenter innebærer lavere sysselsetningsandel i alle land. Figur 2 viser bl.a. at Tyskland her ligger lavere enn de nordiske landene, men har hatt en jevn økning fra 2007. Figur 3 viser deltidsandelen for kvinner i de nordiske landene og Tyskland og Nederland.

Figur 3: Deltidsandel for kvinner etter aldersgrupper i utvalgte land, prosent, 2019



Kilde: : NOU 2021:2 [Kompetanse, aktivitet og inntektssikring](#), figur 5.5.

Figuren viser bl.a. at det i Tyskland er en betydelig andel voksne kvinner (fra midten av 30-årene) som jobber deltid, sammenlignet med kvinner i samme aldersgruppe i de nordiske landene.

3 Noen midlertidige arbeidsformer i Tyskland

3.1 Midlertidige ansettelseskontrakter

I Tyskland er det en høyere andel som er sysselsatt i midlertidige jobber enn i Norge, jf. tabell 1.

Tabell 1: Andel av de sysselsatte i midlertidige jobber/stillinger, begge kjønn og alle aldre, utvalgte år 2010-2019

Land	2010	2014	2018	2019
Tyskland	14,5	13,0	12,6	12,0
Norge	8,4	7,9	8,4	8,0
OECD, snitt	12,1	12,1	12,3	12,1

Kilde: OECD, Data extracted on 21 Apr 2022 10:13 from OECD.Stat

I 2019 var 12 prosent av de sysselsatte i Tyskland midlertidig ansatt, mens det var 8 prosent i Norge ifølge OECD-tall. Det har vært en reduksjon i andelen midlertidige ansatte i Tyskland fra 2010 til 2019.

Våren 2021 la det tyske Arbeids- og sosialdepartementet fram et forslag om å stramme inn reglene for midlertidige ansettelseskontrakter. Lovverket skiller mellom midlertidig ansettelse med eller uten objektive grunner til midlertidighet. Midlertidig ansettelse uten objektive grunner er tillatt i opptil to år og kun for nyansettelser. I dagens situasjon er rundt 37 prosent av nyansettelser på midlertidig kontrakt, og mer enn halvparten av disse igjen har midlertidige ansettelseskontrakter uten objektive grunner. Ifølge departementet innebærer dette at det er mange arbeidstakere som ikke har tilstrekkelig jobbsikkerhet og forutsigbarhet.

Departementet har foreslått å redusere adgangen til midlertidig ansettelse uten objektive grunner fra to år til 18 måneder, og slik at arbeidsgiver bare kan forlenge midlertidigheten én gang i denne perioden, ikke tre ganger som i dag. Det er muligheter for visse unntak gjennom kollektive forhandlinger/tariffavtaler. Det er også forslag om en ny kvoteregulering der virksomheter med mer enn 75 ansatte bare kan ha 2,5 prosent av sine ansatte på midlertidige ansettelseskontrakter uten objektive grunner.¹

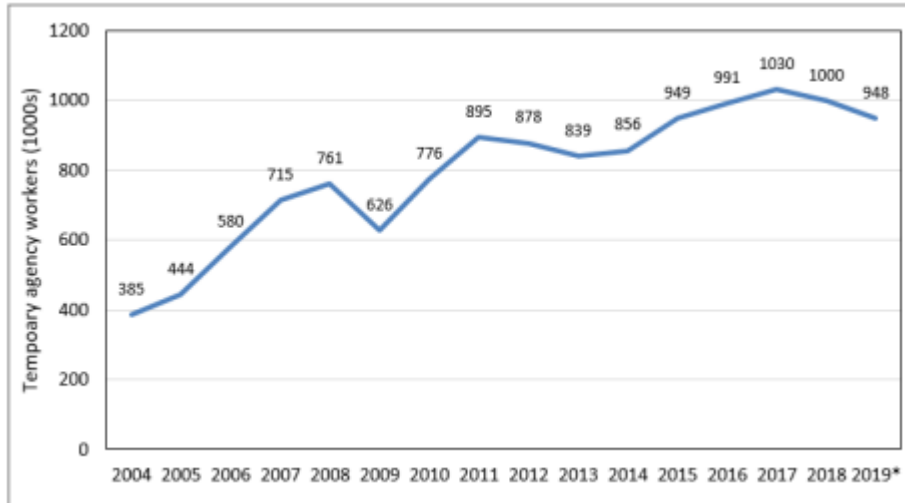
Vi har ikke funnet opplysninger om status for endringsforslagene, og har ikke hatt tilstrekkelig tid til å sjekke dette med våre tyske kolleger.

3.2 Innleie og bemanningsbyråer

Fra starten på 2000-tallet og fram til 2016/17 var det en betydelig økning i midlertidig ansatte gjennom bemanningsbyråer i Tyskland (minus perioden rundt finanskrisen). I 2016/2017 var antallet oppe i rundt 1 million arbeidstakere, se figur 4.

¹ Informasjon hentet fra [Stricter limits for fixed-term employment contracts planned](#), Lexology, 4. juni 2021.

Figur 4: Midlertidig ansatte gjennom bemanningsbyråer 2004-2018 og juni 2019 i Tyskland



Kilde, [The employment and social situation in Germany](#) (2020), Figure 11: Temporary agency workers 2004-2018 and June 2019

Bruk av bemanningsbyråer og innleie er sett på som viktige virkemidler i det tyske arbeidslivet, men for å hindre misbruk av ordningen ble reglene for innleie strammet inn i 2016.² Formålet med endringene var også å komme tilbake til den opprinnelige funksjonen til bemanningsbyråer/innleie som var å «ta unna topper» og dekke de fast ansattes midlertidige fravær.

Reformen som trådte i kraft i april 2017 inneholdt bl.a. disse kravene:

- ♦ Maksimumstiden for innleie ble satt til 18 måneder. Samtidig ble det mulig å forhandle fram andre løsninger gjennom kollektive avtaler for de enkelte sektorene, og det ble også mulig med lengre kontrakter.³
- ♦ Etter ni måneder skal innleide få samme lønn som fast ansatte i bedriften som leier inn. Lengre tilpasningsperioder på inntil 15 måneder er bare mulig dersom lønnen gradvis heves til nivået for "standard" arbeidstakere (dvs. faste heltidsansatte) etter vilkårene i en tariffavtale/kollektiv avtale.
- ♦ Innleide kan ikke brukes ved streiker til oppgaver som vanligvis utføres av streikende arbeidere.

Vi har ikke funnet evalueringer av endringene. Figur 4 viser at økningen i midlertidig innleide er stanset, men dette kan også skyldes endringer i økonomien eller andre forhold.

² Se ESPN Flash report 2017/05 [Reform of temporary agency work and service contracts in Germany](#) for EU-kommisjonen.

³ I 2020 var det 109 kollektivavtaler som tillot lengre maksimumstid enn 18 måneder, se [The employment and social situation in Germany](#) (2020), side 18.

3.3 Mini-jobber

Bruk av såkalte mini-jobber er et sentralt trekk ved arbeidsmarkedet i Tyskland, og ordningen har eksistert i mange tiår. På 1960- og 1970-tallet var hovedmålet å øke tilgangen på arbeidskraft, både ved å øke antall arbeidstimer for dem som allerede var på arbeidsmarkedet og ved å få flere gifte kvinner inn i lønnet arbeid. Ordningen ble reformert i 2003 i forbindelse med Hartz-reformene. Hensikten var da å øke fleksibiliteten og tilby også små jobbmuligheter som svar på høy arbeidsledighet.⁴

I juni 2019 hadde 7,9 millioner arbeidstakere en mini-jobb (1/5 av ansatte). I dagens system ser det ut til å være to ulike tilnærminger til mini-jobber:⁵

- ♦ Én der arbeidstaker ikke kan tjene mer enn 450 euro i måneden eller maksimum 5 400 euro i året. Arbeidstaker betaler 2 prosent skatt av månedlig inntekt.
- ♦ Én for korte arbeidsforhold ("Kurzfristigen Beschäftigung") der arbeidstaker jobber mindre enn tre måneder eller 70 arbeidsdager i året, og her er det ingen inntektsbegrensninger. Arbeidstaker betaler enten 25 prosent skatt (pluss bl.a. «solidaritets-skatt» til helsesektoren) eller individuell skatt basert på skattekort.

Arbeidsgiver plikter å betale en fast sats for trygdeforsikring, men denne er lavere enn for ordinære arbeidskontrakter. Videre kan arbeidstaker velge å ikke betale inn bidrag til pensjon. Arbeidstakere med mini-jobber kan derfor ha begrenset forsikringsdekning ved f.eks. arbeidsledighet og sykdom, og manglende opptjening av pensjon.

For personer som allerede er dekket av helseforsikringer etc. på andre måter, som ungdom, pensjonister og andre som er forsikret gjennom andre familiemedlemmer, vil den manglende forsikringsdekningen ikke ha så stor betydning. Dette gjelder f.eks. husmødre som er forsikret gjennom sin mann.⁶

Over 60 prosent av mini-jobberne har dette som eneste arbeidstilknytning. De har ofte lav utdanning og utfører jobber som er lett å dele opp på flere. Slik sett kan mini-jobber fungere som buffer ved etterspørselstopper i en del sektorer. De vanligste bransjene for mini-jobbere er engros- og detaljhandel, reparasjon av motorkjøretøyer og motorsykler, overnattings- og restaurantvirksomhet og helse- og sosialtjenester.⁷

⁴ [The employment and social situation in Germany](#) (2020).

⁵ <https://handbookgermany.de/en/work/minijob.html>.

⁶ Jf. veiledningen for ordningen.

⁷ Tall fra 2019 i [The employment and social situation in Germany](#) (2020).

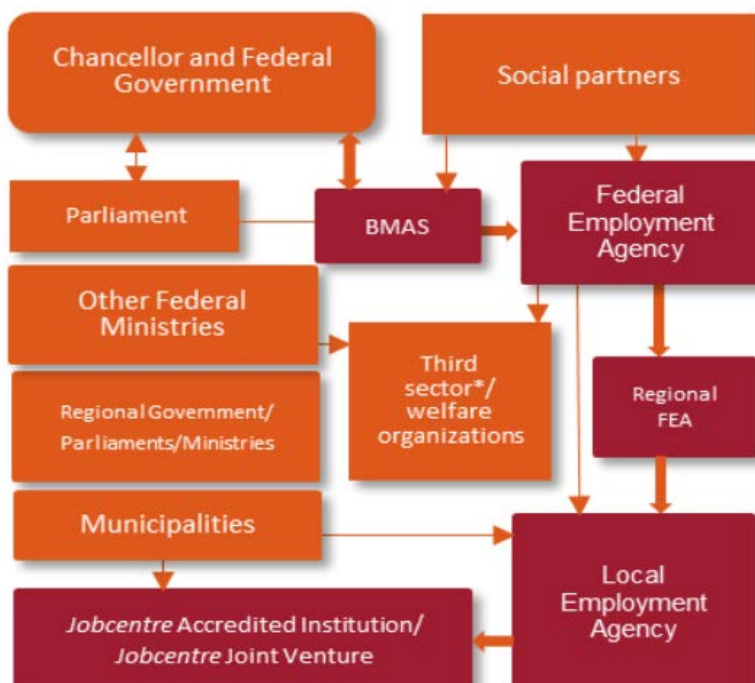
4 Nærmere om organisering av arbeidsmarkedspolitikken

4.1 Sentrale aktører i politisk utforming og iverksetting av arbeidsmarkedspolitik

Arbeids- og sosialdepartementet, (Bundesministerium für Arbeit und Soziales, BMAS), ledes av forbundsminister Hubertus Heil som tiltrådte stillingen i mars 2018. Departementet har ansvar for regjeringens politikk på lignende felt som Arbeids- og sosialdepartementet i Norge, dvs. arbeidsmarkedspolitik, sikre sysselsetting, arbeidssikkerhet og helse, pensjoner og trygd, integrering av funksjonshemmede, mv, jf. [Labour market policy](#) (Federal Ministry of Labour and Social Affairs) .

Den offentlige arbeidsformidlingen i Tyskland (*Public Employment Service, PES*) har en todelt struktur; En statlig/departemental struktur og én kommunal med kommunale jobbsentre.⁸

I modellen nedenfor er sentrale aktører i utforming og implementering av arbeidsmarkedspolitikken markert med rødt. Til høyre vises den statlige linjen fra det føderale arbeids- og sosialdepartementet, BMAS, (*Bundesministerium für Arbeit und Soziales*), via det føderale arbeidskontoret (*Federal Employment Agency*), ned til regionale og lokale arbeidsformidlingskontor, (*Regional FEA* og *Local Employment Agency*). Nederst til venstre ligger jobbsentrene under kommunene, og disse drives i samarbeid med den lokale arbeidsetaten (*Local Employment Agency*) som ofte leder enheten. Kun noen kommuner har helt eget ansvar for jobbsenteret.



Kilde: ILO, [Employment policy implementation mechanisms in Germany and the UK](#) (2016) s. 4.

⁸ ILO, [Employment policy implementation mechanisms in Germany and the UK](#) (2016) s 29.

Den doble strukturen gjenspeiler to ulike ytelser, som reguleres av hvert sitt lovverk:

- ♦ Den ene formen for arbeidsledighetstrygd er *innskuddsbasert*. De arbeidspolitiske virkemidlene er regulert i «sosiallov III», (*SGB III*), for arbeidssøkere som er registrert gjennom det føderale arbeidskontoret, *Federal Employment Agency*. Ordningen omtales ofte som *arbeitsledighetsforsikring*,⁹ og personer som mottar denne ytelsen kalles ofte dagpengemottakere.
- ♦ den andre ytelsen er *behovsprøvd minimumsinntekt*, ofte kalt «dagpenger II», som er skattefinansiert. Ytelsen er regulert i sosialkode II (*SGB II*) for arbeidssøkere som er registrert ved de lokale jobbsentrene.¹⁰

Langtidsledige dagpengemottakere registrert ved det føderale arbeidskontoret vil bli registrert på jobbsenteret når de har brukt opp ytelsen sin, for deretter å kvalifiseres til en behovsprøvd minsteinntekt.

Lokale kontor (*Local Employment Agency*) under det føderale arbeidskontoret (*Federal Employment Agency*) tilbyr tjenester til mottakere av arbeidsledighetstrygd, men også til personer som ikke oppfyller kriterier for ytelser. Det gis bistand rettet mot ansettelser, men også former for *dobbel yrkesopplæring* og trening (*dual vocational education and training*). Det gis også råd og veiledning til arbeidssøkere og arbeidsgivere. Kontorene administrerer tiltaksmidler rettet mot aktive tiltak, og da særlig rettet mot vanskeligstilte grupper.

I 2018 hadde det føderale arbeidskontoret (*Federal Employment Agency*) rundt 95 000 ansatte. Hovedkontoret ligger i Nürnberg, og har ansvar for 10 regionale kontorer, 156 lokale kontorer og 600 avdelingskontorer. I 2020 var det 303 *Jobcentre*.¹¹ I februar 2020 var antall registrerte arbeidsledige iht. sosiallov III, 970 994. Antall registrerte mottakere av behovsprøvd minsteinntekt iht. sosialkode II, var 1 424 610.¹²

Tabell 2 gi en oversikt over ulike ytelser ved arbeidsledighet, og hvilket lovverk de reguleres av.

⁹ [Social security at a glance 2020](#), s. 23.

¹⁰ Kilde: [The employment and social situation in Germany](#) (2020), s. 29.

¹¹ Ibid.

¹² Ibid.

Tabell 2: Ulike typer ytelser ved arbeidsledighet og lovgrunnlag, 2022

Benefit name	Governing law	Benefit amount, in euros, per month	Duration of benefit
Unemployment benefit I, Arbeitslosengeld I	SGB-III	depending on average earnings in the last 12 months and other factors	up to 24 months, depending on the age and time of work
Unemployment benefit II, Arbeitslosengeld II	SGB-II, Hartz IV	from 360.00 to 449.00 € + additional payments Social security benefit amount in Germany	not limited in time
Employers allowance for employment, Eingliederungszuschuss	SGB-III	up to 50% of wages (or more under a number of conditions)	up to 1 year (or more under a number of conditions)
Business start-up subventions for ALG-II recipients or those resuming employment, Einstiegsgeld	SGB-II	up to 50% of ALG-II allowance and more	up to 24 months
Business start-up subventions for ALG-I recipients, Gründungszuschuss	SGB-III	Stage I: ALG-I benefit + 300 euros Stage II: 300 euros	Stage I: 6 months Stage II: 9 months
Subemployment benefit, Kurzarbeitergeld	SGB-III	from 60% of the net salary	up to 28 months
Support for retraining, advanced training or vocational education, Bildungsgutschein	SGB-III	tuition	fees training period

Kilde: [Unemployment benefits in Germany as of 2022, 2021: amount, awarding the allowance \(ru-geld.de\)](#)

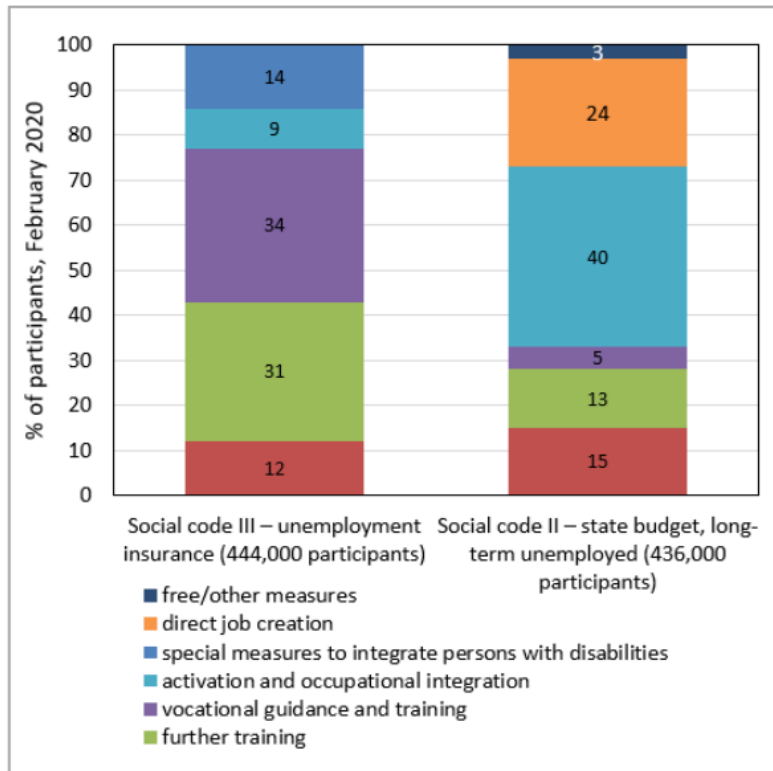
Se også [Social security at a glance 2020](#) fra det føderale arbeids- og sosialdepartementet, som fra side 23 beskriver ordninger og stønader som er knyttet til arbeidslivet.

4.2 Aktivt arbeidsmarkedsprogram for arbeid og sosial integrering

Ifølge notatet [The employment and social situation in Germany](#) (2020) var utgiftene til aktive arbeidsmarkedsprogram (*Active labour market program, ALMP*) lavere i 2018 enn i 2004, noe som skyldes at arbeidsledigheten sank i perioden. Også ulike reformer har vært med på å redusere budsjettene til aktivisering av særlig behovsprøvde minsteinntektsmottakere i perioden mellom 2010 og 2018.

Figur 5 viser forskjellige arbeidsmarkedstiltak under de ulike «lovsporene» og hvor stor andel deltakere de ulike tiltakene hadde i 2020.

Figur 5: Andel deltakere på ulike arbeidsmarkedstiltak i de to ulike lovsporene. Februar 2020



Source: PES, 2020b

Det er en betydelig forskjell på type ALMP-tiltak om man er registrert ved et lokalt arbeidskontor (*Local Employment Agency*) regulert av SGB III, som hovedsakelig er dagpengemottakere, eller registrert ved *Jobcentre* (regulert av SGB II), som er personer på en behovsprøvd minsteinntekt.

Mens dagpengemottakerne (iht. SGB III) hovedsakelig deltar i yrkesrettet veiledning og opplæring, får de behovsprøvede minsteinntektsmottakerne (iht. SGB II) i hovedsak aktiviseringstiltak og yrkesrettet integrering, eller direkte jobbskapende tiltak (*direct job creation*). Flere program har hatt vært rettet mot lavt kvalifiserte brukere. I 2006 ble programmet WeGebAU etablert, som kan vise til positive resultater, selv om det ble lite anvendt.¹³

Tiltak for å hindre langtidsledighet har også blitt innført. Et program finansiert av det europeiske sosialfondet for å bekjempe langtidsledighet ble innført i 2015. For personer som har vært ledige i mer enn fem år kan det settes inn ytterligere tiltak, som intensiv rådgivning og oppfølgingstiltak, kombinert med lønnstilskudd.

Et eget program ble opprettet for å forbedre arbeidsevne og fremme sosial deltakelse for personer som hadde vært arbeidsledig i mer enn fire år og som i tillegg hadde helseproblemer, eller til familier som mottok stønader relatert til arbeidsledighet. Her kunne lønnen bli subsidiert

¹³ Kilde: [The employment and social situation in Germany](#) (2020), s. 26.

med inntil 100 prosent. Tyskland innførte også en ungdomsgaranti i 2014 for å motvirke ungdomsledighet.

I 2018 ble det vedtatt en lov som fra 2019 skulle gi to nye ansettelsesinsentiver:¹⁴

- ♦ det ene for å øke ansettelsen av voksne langtidsledige som hadde mottatt den behovsprøvde minsteinntekten i mer enn seks år, i løpet av en periode på syv år. Arbeidsgivere kunne da motta et lønnstilskudd for en periode på fem år. Det føderale arbeidskontoret (*Federal Employment Agency*) kan også finansiere coaching på arbeidsplassen og opplæringstiltak ved behov.
- ♦ det andre for å øke insentivet til å ansatte personer som har vært arbeidsledige i mer enn to år ved å tilby dem en arbeidskontrakt på minst to år. Arbeidsgivere kan få et lønnstilskudd på 75 prosent det første året og 50 prosent det andre. Også her kan det gis tilskudd til coaching og opplæring fra føderalt arbeidskontor (*Federal Employment Agency*). I begge disse tiltakene vil den ansatte ha en arbeidskontrakt hvor det betales inn trygdeavgift (*social security contribution*).

Fra desember 2013 til desember 2018 økte antall registrerte flyktninger bosatt i Tyskland, fra 614 000 til 1,78 millioner. Notatet [The employment and social situation in Germany](#) (2020) hevder at Tyskland har lykket med å integrere flyktninger i arbeid eller utdanning, f.eks. ved å gjøre det mulig for asylsøkere som man anså hadde gode forutsetninger, å delta på integreringskurs i en tidlig fase i mottaket. En undersøkelse viste at arbeidsintegrasjonen blant nesten 8000 flyktninger som ankom Tyskland mellom 2013 og 2016, var mer vellykket enn tidligere år, ved at vel halvparten var i arbeid fem år etter ankomst til landet. Mer enn halvparten av flyktningene arbeidet som fagarbeidere eller i aktiviteter med høyere kompetansekrav. Rundt 23 prosent av de voksne flyktningene gikk på skole, var i arbeidstrening eller studerte på et universitet. Høy etterspørsel etter arbeidskraft anses å være en hovedårsak til den vellykkede arbeidsintegreringen.

Det har også vært endringer i lovverket for å gjøre tilgangen til arbeidsmarkedet enklere. Samtidig har det blitt opprettet arbeidsmarkedsprogram spesifikt rettet mot flyktninger og asylsøkere, det er gitt språkkurs og det er utarbeidet yrkesrettet opplæring og utdanning som er spesielt rettet mot unge flyktninger. For mer informasjon om andre integreringsprogrammer, se notatet [The employment and social situation in Germany](#) (2020), s. 27-28.

¹⁴ [The employment and social situation in Germany](#) (2020), s. 26.

5 Vedlegg: Om Tyskland i departementets høringsnotat

Som nevnt i innledningen omtales regulering og bruk av innleie i Tyskland i [Arbeids- og inkluderingsdepartementets høringsnotat](#) fra januar i år.

Det er bl.a. en omtale av tyske ordninger under kapittel 3.7.2 i høringsnotatet om eksempler på lisenskrav og godkjenningsordninger. I det følgende har vi tatt inn punkt 2.9.3 *Tyskland* i sin helhet:¹⁵

«Etter tysk rett kreves det som hovedregel lisens for å drive utleie av arbeidskraft. For å tildeles lisens stilles det flere krav, jf. omtale i punkt 3.7.2.

Lisens kan nektes/trekkes tilbake dersom virksomheten har gjort seg skyldig i nærmere definerte brudd på regelverket. Konsekvensen av å leie ut uten lisens er at man rettslig sett anser innleier som arbeidsgiver, i tillegg til mulighet for bøter.

I en del tilfeller kreves ikke lisens, for eksempel ved leie innen samme konsern/konsortium, leie av arbeidstaker fra en virksomhet som har ordresvikt eller produksjonsproblemer til en virksomhet i samme sektor som har en bedre ordretilgang/økonomisk situasjon, samt leie av offentlig ansatte mellom ulike offentlige arbeidsgivere i henhold til tariffavtale.

Forbud mot utleie i bygg

Utleie innen kjernevirksomheten til bygg og anlegg er i utgangspunktet forbudt. Et vikarbyrå kan derfor ikke leie ut en bygningsarbeider til en virksomhet innen bygg og anlegg, men kan likevel leie ut f.eks. en regnskapsfører. Bygg- og anleggsvirksomheter kan imidlertid i nærmere definerte tilfeller leie ut til hverandre, og i noen tilfeller virksomheter i andre bransjer til bygg- og anleggsvirksomheter.

Dette forbudet ble innført så tidlig som i 1982, og ble den gang begrunnet med at det skulle motvirke tendensen til økende ulovlig bruk av arbeidstakere som ikke hørte til virksomheten, som ikke var fagorganisert og tilknyttet tariffavtale og dermed heller ikke medlem av trygdeordningen (sosialkassen) som hang sammen med tariffavtalen. Dette førte også til ulike konkurransevilkår mellom virksomhetene.

Tidsbegrensning på 18 måneder

Som et uttrykk for at utleie av arbeidskraft skal være midlertidig, ble det i 2017 innført en begrensning for utleie på 18 sammenhengende måneder per arbeidstaker til den samme innleieren. Et opphold i leieforholdet på tre måneder eller mer åpner imidlertid for nye 18 måneders innleie. Unntak fra 18-månedersbegrensningen kan avtales gjennom tariffavtale.

¹⁵ Fotnotene fra høringsnotatet er ikke tatt inn.

Likebehandlingsprinsippet

Utgangspunktet er at likebehandlingsprinsippet gjelder, dvs. at vikarbyråansatte har rett til de samme grunnleggende arbeidsvilkårene som ansatte hos innleieren. Dette gjelder særlig lønn og arbeidstid, inkludert overtid, pauser, hvileperioder, nattarbeidsbestemmelser, ferie og fridager. Imidlertid kan likebehandlingsprinsippet fravikes gjennom tariffavtale, likevel slik at minstelønnsbestemmelser respekteres. Etter ni måneder har imidlertid den vikarbyråansatte som hovedregel krav på lik lønn som fast ansatte, dvs. at unntaksadgangen fra prinsippet om likebehandling normalt er begrenset til ni måneder. Imidlertid kan også grensen på ni måneder utvides ved tariffavtale i nærmere angitte tilfeller.

Sanksjoner

Brudd på reglene kan bøtelegges med en sats på inntil 30 000 EUR. Eventuell fortjeneste på regelbruddene kan inndras, slik at inndragelse komme i tillegg til den ovennevnte satsen. Ved brudd på kravet om lisens, fastsetter loven at arbeidstaker anses ansatt hos innleievirksomheten. Utleie av arbeidskraft uten lisens følger det kriminelle straffesporet dersom det er snakk om utlendinger uten arbeidstillatelse (presumtivt utenfor EØS). Ved alvorlige brudd kan det idømmes fengselsstraff på opptil fem år.

Å gjøre bruk av arbeidere stilt til rådighet av en utleievirksomhet som mangler lisens kan straffes med bøter på opptil 500 000 EUR hvis det er snakk om utlendinger som ikke har tillatelse til å utføre det aktuelle arbeidet.

Myndighetene fører tilsyn med brudd på regelverket når det gjelder registrering av utleievirksomhet, oppfølging av minstelønnsbestemmelser og likebehandlingsreglene, og ulike former for omgåelser av regelverket som for eksempel formidling av selvstendige oppdragstakere som i realiteten er utleie av arbeidskraft. Myndighetenes innsats mot ulike former for lovbrudd i arbeidslivet er styrket gjennom en egen lov fra 2019 om bekjempelse av illegalt arbeid og trygdemisbruk. Tollmyndighetene har ansvaret for å lede an i innsatsen mot svart arbeid og arbeidslivskriminalitet og har et bredt samarbeid med andre myndigheter. Det rapporteres jevnlig fra forbundsregjeringen om denne innsatsen.

Omfang og bruk av innleie

I Tyskland er det blitt gjennomført flere omfattende arbeidsmarkedsreformer de siste tiårene. En side av denne reformlinjen har ifølge Alsos og Evans (2018) vært å beskytte kjernearbeidskraften i virksomhetene og samtidig legge til rette for økt fleksibilitet, blant annet ved muligheter for å benytte innleie av arbeidskraft i en rekke næringer. Ifølge OECDs indeks for stillingsvern har Tyskland relativt liberale regler for midlertidige ansettelser, men mer omfattende begrensinger når det gjelder utleie av arbeidskraft fra bemanningsforetak (OECD, 2020).⁵⁶ Det anslås at omfanget av innleie utgjør i overkant av to prosent av de sysselsatte. Ifølge Alsos og Evans er det mest vanlig å benytte midlertidig ansettelse for de utleide arbeidstakerne. Utenlandske arbeidstakere utgjør en relativt begrenset andel av arbeidstakerne i bemanningsforetak. Tradisjonelt er innleie fra bemanningsforetak blitt mest benyttet innen industriproduksjon, ikke minst i bilindustrien. men bruken er i senere år dreiet mer over til tjenestesektoren. (Bundesagentur für Arbeit, 2021). I 2021 er det innført bestemmelser om forbud mot innleie til

slakteribransjen, med enkelte unntaksbestemmelser knyttet til tariffavtale. Ifølge Alsos og Evans er så godt som alle arbeidstakere som leies ut fra bemanningsforetak omfattet av tariffavtaler. Slike avtaler ble inngått i stor skala etter utvidelsene av adgangen til leie ut arbeidstakere på begynnelsen av 2000-tallet. Organisasjonsgraden blant utleide arbeidstakere er imidlertid under fem prosent. I forbindelse med gjennomføringen av vikarbyrådirektivet ble det fra myndighetenes side også innført et bindende «lønnsgulv» for alle arbeidstakere i bemanningsforetak. Ifølge Alsos og Evans forekommer det likevel gjentatte tilfeller hvor arbeidstakere i bemanningsforetak utnyttes og ikke får den lønnen de skal ha. Et generelt trekk ved tysk arbeidsliv er at flere av de sosiale ordningene er knyttet til tariffavtalene.

Arbeidsmarkedet i byggenæringen

Det er som nevnt i utgangspunktet et forbud mot å leie inn arbeidstakere fra bemanningsforetak til byggenæringen i Tyskland. Ifølge tyske statistikkmyndigheter nådde byggenæringen i landet en topp på midten av 1990-tallet som følge av ekstraordinær byggeaktivitet etter gjenforeningen. I dag sysselsetter byggenæringen om lag 2,5 millioner personer, som utgjør om lag 5,5 prosent av de sysselsatte. Av disse arbeider anslagsvis 15 prosent som selvstendige, noe som er en del høyere enn gjennomsnittet på 8-9 prosent for arbeidslivet samlet. Den begrensede innleie av arbeidskraft som det er adgang til etter regelverket (jf. over) ser ut til å ha et svært lite omfang.»