

Arbeids- og inkluderingsdepartementet

Postboks 8019 Dep, 0030 Oslo

Vår saksbehandler
Henrik Dahle

Kopi til

Vår dato
19.04.2022

Vår referanse

Deres referanse

Høring – Forslag til endringer i regelverket for inn- og utleie fra bemanningsforetak

Det vises til høringsbrev fra Arbeids- og inkluderingsdepartementet datert 19. januar 2022 med forslag til endringer i regelverket for inn- og utleie fra bemanningsforetak. Unio er Norges største hovedorganisasjon for arbeidstakere med høyere utdanning. Vi har om lag 390 000 medlemmer fordelt på 14 medlemsforbund i offentlig og privat sektor. Unio takker for muligheten til å få komme med innspill.

1. Overordnede synspunkter

Unio vil innledningsvis bemerke at vi støtter regjeringens viktige målsettinger på arbeidslivsområdet som er nedfelt i Hurdalplattformen. Ett viktig område regjeringen ønsker å styrke arbeidstakernes rettigheter på, er å legge til rette for at faste og hele stillinger skal være hovedregelen i arbeidslivet. Den dominerende tilknytningsformen, og lovens hovedregel i norsk arbeidsliv, er fast ansettelse – hvor det foreligger et topartsforhold mellom arbeidstaker og arbeidsgiver. De alternative tilknytningsformene, som kjøp av tjenester fra selvstendige eller andre virksomheter, skiller seg fra normen ved at arbeidet utføres i en trepartsrelasjon. Dette øker kompleksiteten i ansettelsesforhold. Arbeidstakeren arbeider for en annen enn den som er arbeidsgiver, og vil ofte være lokalisert hos kundevirksomheten. Forskning underbygger at slike trepartsrelasjoner kan endre maktforholdet i ansettelsesrelasjoner, og arbeidstakere settes i en svak forhandlingsposisjon.

Innen helse- og utdanningssektorene, hvor mange av Unios medlemmer har sitt daglige arbeid, er det vedvarende bemanningsutfordringer, og bruk av innleie brukes i en del virksomheter som en løsning for kortvarige og midlertidige bemanningsutfordringer. Våre erfaringer er imidlertid at lov- og avtaleverk ikke alltid følges av bemanningsforetakene – eller av innleierne. Det er derfor behov for å se på hvordan dette kan følges opp for å sikre en bedre etterlevelse. En ikke ubetydelig andel av de innleide arbeidstakerne kommer fra andre enn de nordiske landene, og utgjør i mange tilfeller en mer sårbar arbeidstakergruppe. Vår erfaring, fra blant annet helsesektoren, er at bemanningsbransjen fortsatt har for mange useriøse aktører. Dette bidrar til at tjenestene som ytes ikke er av en kvalitet som avtalt. Og – ikke minst – at mange sårbare arbeidstakere utsettes for brudd på sine arbeidstakerrettigheter.

Før forbudet mot innleie ble opphevet i 2000, måtte virksomhetene løse disse utfordringene selv. Siden har bruken av innleie jevnt over økt, og noen virksomheter har blitt avhengige av å løse bemanningsutfordringer gjennom innleie. Vi merker oss at departementet presenterer tall som indikerer at andelen virksomheter med innleide arbeidstakere har vært økende innen helse og utdanning.

Departementet viser i høringsnotatet til en undersøkelse som anslår at i 2020 var ca. 9 prosent av total innmeldt innleie tilhørende utdanningssektoren og 7 prosent tilhørende helsesektoren, og trenden har vært jevnt økende siden forbudet ble opphevet i 2000. Bemanningsbransjens egne tall viser at omfanget av utleie til oppvekst/utdanning og helse/omsorg, som en følge av pandemien, økte betydelig i 2020 og 2021. Norsk Sykepleierforbund har innhentet tall for 2020 som viser at kommunene brukte over 1258 millioner kroner på innleie av vikartjenester i helsesektoren, mens tallet for helseforetakene er rundt 500 millioner – hvorav ca. 139 millioner er innleie av sykepleiervikarer.

2. Konkret om innleie i utdanningssektoren

Det er flere særskilte utfordringer med bruk av innleie i utdanningssektoren. Barn og elever har behov for stabilitet hos de voksne de forholder seg til, og det bør derfor være minst mulig utskiftning i vikarbruken på skoler og i barnehager. Omfattende bruk av innleie representerer en risiko for pulverisering av ansvar og for kravene til å jobbe med barn og unge, som for eksempel kravet til politiattest. Slike krav står i fare for å bli fulgt dårligere opp ved bruk av innleie fremfor mer stabile løsninger. Unio merker seg at kunnskapsgrunnlaget om innleie ellers er svært begrenset, både innen utdanning og andre sektorer. Blant annet er det lite statistikk som viser hvor stor andel innleie utgjør av den totale arbeidsstokken. Utdanningsforbundet, Unios største forbund, har hatt få saker om innleie. Vi frykter at dette er et uttrykk for innleide arbeidstakers svake stilling, og at de i liten grad opplever å kunne påvirke egen arbeidshverdag og kanskje heller ikke er organiserte.

Bruk av innleie fra bemanningsforetak innebærer ofte utydelige ansettelsesforhold der både medbestemmelse og arbeidsgiveransvar står i stor fare for å bli pulverisert. I praksis fører det gjerne til en dårlig løsning på et systemisk problem, og faren er stor for utnyttelse av arbeidstakere med en svakere tilknytning til arbeidslivet. Utdanningsforbundet har inntatt en restriktiv holdning til bruk av innleie fra bemanningsforetak. Vi viser i den anledning til dokumentet «Vi utdanner Norge» vedtatt av Utdanningsforbundets landsmøte der det kommer frem at forbundet ønsker en avvikling av hele bemanningsbransjen.

3. Konkret om innleie i helsesektoren

Det er ikke Unios erfaring at innleie benyttes for å spare penger. Tvert imot er bruk av innleie ofte kostbart for virksomhetene. Likebehandlingsprinsippet medfører at tariffavtaler må benyttes som grunnlag for avlønning, men erfaringene er dessverre også at ikke alle bemanningsbyråer overholder dette kravet.

Vår oppfatning er at innleie i helsesektoren trolig er mye knyttet til vikarbruk. Jevnlig og omfattende bruk av innleie for å dekke vikarbehov indikerer at tjenesten er underdimensjonert. Vi mener at behovet for arbeidskraft bør dekkes på annen måte enn ved innleie – som for eksempel i egenregi gjennom å etablere vikarpooler i kommunene. Hovedutfordringen med bruk av innleie til fortrenghet for faste ansettelser, som beskrevet i høringsnotatet, er ikke et stort problem i helsevesenet i dag, da de fleste som arbeider i virksomhetene er fast ansatt. I helse- og omsorgssektoren benyttes innleie i all hovedsak i tilfeller der det oppstår vakanser i virksomheten eller ved rekrutteringsproblemer.

Unio vil innledningsvis peke på at ansvaret for overholdelse av innleiebestemmelsene påhviler både bemanningsforetakene og virksomhetene som benytter seg av innleie. En del av reguleringene retter seg direkte mot innleier, og vi erfarer at det også foreligger mangler i etterlevelsen av disse. Et annet forhold er at bruk av innleie også potensielt kan ha negative konsekvenser for de fast ansatte i virksomheten, bl.a. dersom kontinuerlige vakanser dekkes gjennom innleie fremfor økning av grunnbemanning, samt utfordringene dersom man stadig må forholde seg til nye og midlertidige kollegaer som må følges opp i et for dem ukjent arbeidssted. Dette vil kunne ha negativ effekt på de fast ansattes arbeidsmiljø og i verste fall kunne gå utover pasientsikkerheten.

Unios mål er at alle skal sikres muligheten til faste og hele stillinger. Et kontinuerlig vikarbehov i virksomheten skal løses med økning av grunnbemanning, jf. den ulovfestede grunnbemanningslæren.

Vår erfaring er at mange virksomheter benytter innleie for å bøte på bemanningsutfordringene og at en ikke ubetydelig andel av innleien i helsevesenet sannsynligvis er ulovlig, ref. s. 38 i høringsnotatet som omtaler undersøkelser som tyder på dette. Arbeidsmiljøloven § 14-12 (3) stiller krav til årlige drøftinger om bruken av innleid arbeidskraft. Som vist til i høringsnotatet, er det imidlertid varierende hvorvidt slike drøftinger blir gjennomført, og Unio stiller seg tvilende til hvor grundig gjennomgang som faktisk gis til de tillitsvalgte i lys av de krav som loven stiller. Dersom kravet til midlertidig behov for økt arbeidskraft som grunnlag for innleie ikke er oppfylt, vil i praksis eneste måte å leie inn arbeidskraft på være ved inngåelse av avtaler etter arbeidsmiljøloven § 14-12 (2). Vi er imidlertid ikke kjent med at slike avtaler er inngått med våre tillitsvalgte i Unio-forbundene.

Til tross for flere grep fra lovgiver de siste årene for å bedre arbeidstakeres vilkår i bemanningsforetakene, mottar Norsk Sykepleierforbund tilsluttet Unio likevel en rekke henvendelser som gjelder brudd på arbeidstakerrettigheter. Da kravene til arbeidskontrakter ble endret i arbeidsmiljøloven i 2019, for å unngå såkalt «0 %-kontrakter», førte dette til at mange bemanningsforetak måtte gjøre endringer i sine rutiner. Et utslag av «negativ kreativitet» i denne sammenheng, som Norsk Sykepleierforbund har sett flere eksempler på, er arbeidskontrakter som angir 12 måneder som avregningsperiode på avtalt stillingsprosent. I tillegg stilles strenge krav til tilgjengelighet som gjør at bemanningsforetaket lett kan hevde at vilkårene for utbetaling av avtalt stillingsstørrelse ikke er oppfylt. De strenge kravene til tilgjengelighet gjør også at det for den enkelte arbeidstaker ikke er praktisk mulig å ha flere arbeidsgivere for å oppnå full stilling. Kravene til forutsigbarhet i lønnsutbetaling og forutsigbarhet når det gjelder lengde og plassering av den daglige og ukentlige arbeidstid, vil i mange tilfeller heller ikke være ivaretatt ved den praksis som vi ser hos enkelte bemanningsforetak. Norsk Sykepleierforbund får også flere henvendelser om brudd på likebehandlingsprinsippet, f.eks. ved at bemanningsforetakene benytter sine egne satser på ulempetillegg i stedet for å utbetale det som følger av tariffavtale hos innleier.

For å sikre at bemanningstjenestene som kjøpes er av god nok kvalitet, og som sikrer at personellet som leies ut får sine rettmessige lønns- og arbeidsvilkår, må virksomhetene som kjøper tjenestene ha nok kunnskap om mange ulike forhold. De viktigste er:

- reglene om offentlige anskaffelser
- arbeidsmiljølovens krav til innleie, arbeidskontrakter m.m.
- god kunnskap om tjenestene som ønskes kjøpt og hvilket behov de skal dekke

Til hjelp i slike prosesser er det utarbeidet en veileder for anskaffelse av helse- og sosialtjenester for offentlige virksomheter. Krav til medbestemmelse for arbeidstakerorganisasjoner er kun så vidt nevnt under temaet «Rett til medvirkning» i pkt. 2.3. Her er det åpenbare mangler i omtale av regelverket og beskrivelse av hvordan slike prosesser bør skje. Mange offentlige virksomheter (ofte kommuner) velger å sette ut tjenestene til profesjonelle aktører som har spesialkompetanse på anbudsprosesser. Utfordringen med dette blir at kravspesifikasjonene utformes langt fra tjenestene som trenger økt bemanning, og faren øker for at tjenestene som leveres dermed ikke er i henhold til krav og behov hos innleier. Konsekvensene ved at tjenester ikke leveres i henhold til virksomhetens behov, vil også kunne ramme den enkelte innleide arbeidstaker, f.eks. ved at oppdraget må avbrytes på grunn av manglende språkkunnskaper til tross for at anbudskontrakten stilte nødvendige krav til dette. Anbudene på helsetjenester er ofte en konkurranse blant bemanningsforetakene om å tilby billigst mulige tjenester. Noen må tape på dette. Ofte vil prisen betales gjennom dårligere lønns- og arbeidsvilkår for de ansatte i bemanningsforetakene. Noen virksomheter har imidlertid valgt en annen løsning, nemlig konkurranse på kvalitet. I slike anbud settes

prisen på bemanningstjenesten på forhånd av innleier, med krav om overholdelse av virksomhetens tariffavtaler som en del av kravspesifikasjonen. En slik variant gir etter Norsk Sykepleierforbunds oppfatning et mye bedre og tryggere resultat for alle parter. Tilsyn og kontroll av overholdelse av anbudskontrakter er også en forutsetning for at bruk av innleie skal fungere i henhold til regelverket. Adgang til tilsyn og kontroll er regulert i de fleste anbudskontrakter, men dessverre følges dette opp i svært liten grad av oppdragsgivere. Riksrevisjonen fant i sine undersøkelser i 2016 at offentlige virksomheter ikke forhindrer sosial dumping godt nok ved egne anskaffelser. Oppfølgingen av dette tilsynet i 2020 ga ikke grunnlag for å avslutte Riksrevisjonens oppfølging av forholdet.

Kjøp av vikartjenester er forhold som angår de ansatte og krav om drøfting av dette fremgår direkte eller indirekte i de fleste hovedavtaler. Drøfting skal skje før konkurranseutsetting besluttes, men vil også være aktuelt i andre deler av prosessen. Norsk Sykepleierforbunds erfaring er at konkurranseutsetting av bemanningstjenester sjelden eller aldri drøftes med de tillitsvalgte. Arbeidsmiljølovens krav om drøfting av innleie og midlertidighet overholdes også i varierende grad i virksomhetene, og bidrar til at potensielt ulovlige forhold ikke blir avdekket ved at disse drøftingene enten ikke skjer eller gjøres på en lite grundig måte. Vi er av den oppfatning at en skjerping av overholdelse av disse kravene, samt bedre veiledning til drøfting av aktuelle forhold, vil bidra til en forbedring av de innleides – og de fast ansattes – vilkår.

4. Kommentarer til departementets forslag og spørsmål til høringsinstansene

4.1 Forslag om oppheving av den generelle adgangen til innleie ved arbeid av midlertidig karakter

Departementet foreslår å begrense den generelle adgangen til innleie fra bemanningsforetak slik at innleie bare er lovlig ved vikariater, praksisarbeid, arbeidsmarkedstiltak og etter avtale med tillitsvalgt i virksomhet som er bundet av tariffavtale inngått med fagforening med innstillingsrett.

For Unios grupper innen helse- og utdanningssektoren skjer innleie hovedsakelig i vikartilfeller, og en oppheving av adgangen til innleie ved arbeid av midlertidig karakter vil vi derfor ikke anta å påvirke bruken av innleie i særlig grad. Unio ser likevel at vilkåret om at arbeidet skal være av "midlertidig karakter" er utpreget skjønnsmessig og leder i for stor utstrekning til omgåelse i flere bransjer med store utfordringer knyttet til innleie. Derfor støtter vi forslaget om en generell innstramming ved å fjerne henvisningen fra arbeidsmiljøloven § 14-12 til § 14-9 (2) bokstav a, som vi tror vil bidra til å styrke arbeidstakernes vern og fremme flere direkte ansettelser.

I tillegg til å øke grunnbemanningen gjennom faste ansettelser, vil det fortsatt være mulig å ansette midlertidig direkte dersom vilkårene for dette er oppfylt. Etter departementets vurdering er en lovlig midlertidig ansettelse i en topartsrelasjon direkte i virksomheten å foretrekke fremfor trepartsrelasjonen innleie. I utgangspunktet er vi enige med departementet, men samtidig er det en risiko for at langt flere arbeidstakere blir gående permanent på midlertidig ansettelseskontrakter. Det kan for eksempel skje dersom bemanningsselskapene som i dag leier ut arbeidskraft i større grad går over til å formidle arbeidskraft gjennom egne «formidlingspools» hvor arbeidstakere over lengre perioder blir formidlet til ulike oppdrag som defineres å være av midlertidig karakter etter arbeidsmiljøloven §14-9 (2) bokstav a, uten at de oppnår fast ansettelse. Unio mener departementet må følge nøye med på situasjonen med tanke på en økning i midlertidige ansettelser etter en eventuell lovendring.

4.2 Forbud mot innleie fra bemanningsforetak til bygningsarbeid i Oslo-området

Selv om et forbud mot innleie er det strengeste virkemiddelet for å få bukt med uønsket innleie, støtter Unio forslaget om et forbud. Et avgrenset forbud har vært diskutert og foreslått i ulike sammenhenger i løpet av de seneste års debatter rundt innleie. Til tross for flere reguleringer de siste årene og et godt

samarbeid mellom partene i byggenæringen, har utfordringene med innleie i byggenæringen eskalert over tid, spesielt i Oslo-området.

Vi mener at tiden er moden for å prøve ut et forbud mot innleie fra bemanningsforetak til bygningsarbeid avgrenset til Oslo-området. Det vil redusere innleieandelen og antallet faste stillinger vil øke noe som vil føre til en større grunnbemanning. Unios mål er at alle skal sikres muligheten til faste og hele stillinger. Et kontinuerlig innleiebehov i virksomheten bør løses med økning av grunnbemanningen.

Unio mener at slik situasjonen er for bygningsbransjen i Oslo-området bør et avgrenset forbud tre i kraft raskt og når det er praktisk mulig uten for lange overgangsregler. Sett i forhold til at forslaget medfører innføring av forskjellige regler i byggenæringen basert på geografisk avgrensning, savner vi en drøfting av om forbudet er ment å være tidsbegrenset eller permanent.

4.3 Grensen mellom innleie og entrepriser

Det er en reell fare for at innstramning av innleiereglene kan føre til økt bruk av entrepriser. En definisjon er viktig for å hindre at det som i realiteten er innleieforhold, forkles som kjøp av en tjeneste. En lovregulering vil gjøre rettstilstanden lettere tilgjengelig, noe som er viktig for alle, ikke minst for de innleide og tillitsvalgte.

Unio støtter forslaget og mener at det er viktig med en klargjøring av skillet mellom innleie og entrepriser, for å unngå feilklassifisering og ulovlig omgåelser av innleie som entrepriser.

4.4 Innleide arbeidstaker fra bemanningsforetak gis rett til fast ansettelse hos innleier etter to år

Unio støtter departementets forslag om at innleide arbeidstakere gis rett til fast tilsetning etter 2 års arbeid i virksomheten. Forslaget styrker innleides rettigheter og vil kunne være et viktig virkemiddel for at arbeidsgiver i større grad benytter seg av faste stillinger, eller ordinær midlertidighet som vil gi den ansatte en nærmere tilknytning til sin arbeidsgiver og større mulighet til påvirkning av sitt arbeidsforhold.

En slik regel bør innføres som en ensidig rett for den enkelte arbeidstaker som vil fremsette krav om ansettelse – ikke som en automatisk regel. Det er mange ulike årsaker til at arbeidstakere velger å arbeide gjennom bemanningsforetak, og en slik automatisk regel vil kunne føre til negative konsekvenser for dem som ønsker å jobbe på denne måten.

4.5 Særlig om lov om statens ansatte mv. (statsansatteloven)

Unio støtter forslaget om å endre statsansatteloven slik at denne loven og arbeidsmiljøloven og i størst mulig grad er like. Unio er likevel enig i at det ikke synes å være et praktisk behov for en egen forskrift for forbud mot innleie fra vikarbyrå i Oslo, Viken og Vestfold fordi private byggherrer som får oppdrag for staten vil være underlagt arbeidsmiljøloven. Det er imidlertid ingen prinsipiell grunn til at det bør være en videre adgang på statsansattelovens område. Unio mener at statsansatteloven bør inneholde den samme definisjonen av innleie som arbeidsmiljøloven. Unio mener statsansatteloven bør ha samme regel som den foreslåtte endringen i arbeidsmiljøloven når det gjelder rett til fast ansettelse etter en viss tid. Utleie til statlig sektor gjør ikke at arbeidstaker har behov for mindre vern enn ved utleie i privat og kommunal sektor.

4.6 Forslag om innleie på bakgrunn av avtale med tillitsvalgte gir rett til fast ansettelse etter en viss tid

Avtale med tillitsvalgte om innleie er ikke mye brukt innen helse og utdanningssektoren. Den praktiske konsekvensen av en slik lovendring, er dermed liten i våre sektorer. Imidlertid vil en slik lovendring kunne gi en positiv signaleffekt, og Unio støtter derfor forslaget.

4.7 Forslag til alternative tiltak som er egnet til å begrense bruken av innleie generelt

Utfordringen i en av våre sektorer, helsesektoren, er at innleie brukes ulovlig i virksomheter med kontinuerlig vikarbehov. Ikke alle virksomheter er klar over at slik innleie er ulovlig. En endring i regelverket som lovfester grunnbemanningslæren vil være et mulig tiltak for å begrense bruken av innleie.

4.8 Forslag om at dagens registreringsordning for bemanningsforetak går over til å bli en godkjenningsordning

Unio er positiv til at det stilles strengere krav for at bemanningsforetak skal kunne tilby sine tjenester. Det er en bransje som fortsatt lider under useriøse aktører, og en slik løsning vil kunne bidra til å luke ut flere av dem. En styrking av Arbeidstilsynets rolle og sanksjonsmuligheter er også viktige virkemidler for å oppnå dette.

4.9 Forslag til enkelte tiltak for å styrke kunnskapsgrunnlaget og partssamarbeidet på innleieområdet

Unio har i gjennomgangen av utfordringene på innleieområdet allerede pekt på behov for økt kunnskap hos virksomhetene og at krav til partsprosesser må ivaretas på en bedre måte enn det som er tilfellet i dag. Dette vil være viktig for å sikre et tryggere arbeidsliv og tryggere tjenester til befolkningen.

4.10 Forslag til tiltak som kan bidra til dette er et felles e-læringstilbud om innleie til offentlige virksomheter.

Dette kan eventuelt knyttes til eksisterende e-læringskurs om sosial dumping. Unio har også merket seg at veileder for anskaffelse av helse- og sosialtjenester har klare mangler i omtale av krav til medbestemmelse. Det bør derfor foretas en revisjon der medbestemmelse er et eget tema. Unio stiller seg også svært positiv til å utvikle en samarbeidsarena for innleie og bemanningsbransjen. En slik arena vil kunne brukes til å ta opp negativ utvikling på området og diskutere løsninger for å ivareta arbeidstakernes rettigheter på en bedre måte. Det må sikres en bred deltakelse fra arbeidstakerorganisasjonene for å få frem ulike erfaringer fra flere bransjer.

Vennlig hilsen
Unio

Jon Olav Bjergene
sekretariatssjef

Henrik Dahle
fagsjef og advokat