

Unio

Saksbehandler: Hanne Karen Landbø

Vår dato: 21..03.2022

## Forslag til endringer i arbeidsmiljøloven mm. – Endringer i regelverket for inn- og utleie fra bemanningsforetak

### Innledning

Helsesektoren er en sektor med vedvarende bemanningsutfordringer, og bruk av innleie er i en del virksomheter derfor en nødvendig løsning for kortvarige og midlertidige bemanningsutfordringer.

NSFs erfaring 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.

Sykepleiere som arbeider i bemanningsforetak består av mange ulike grupper. En ikke ubetydelig andel av disse arbeidstakerne kommer fra andre enn de nordiske land og utgjør i mange tilfeller en mer sårbar arbeidstakergruppe.

Vår erfaring er at bemanningsbransjen fortsatt har for mange useriøse aktører som 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.

#### Oppsummering av våre viktigste innspill

- Bruk av innleie for å dekke faste vikarbehov må begrenses
- Behov for bedre sikring av arbeidstakers vilkår
- Kvaliteten på anbudsprosessene må opp
- Krav til medbestemmelse må ivaretas bedre

### Generelt om innleie av sykepleiere

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.

Innleietall som NSF har innhentet for 2020 viser at kommunene brukte over 1258 millioner kroner på innleie av vikartjenester i helsesektoren, mens tallet for helseforetakene er rundt 500 MNOK – hvorav ca. 139MNOK er innleie av sykepleiervikarer. Dette til tross for at tilgangen på helsepersonell utenfra Norge var til dels begrenset under pandemien.

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



NORSK SYKEPLEIERFORBUND

Tollbugt. 22  
Postboks 456  
0104 Oslo

Telefon: 0 24 09

Telefaks: 22 04 32 40

E-post: [post@nsf.no](mailto:post@nsf.no)

[www.nsf.no](http://www.nsf.no)

Bankgiro: 1600 49 66698

Org.nr: NO 960 893 506

MVA

Faktura adresse: [sykepleierforbundet@invoicedrop.com](mailto:sykepleierforbundet@invoicedrop.com)

Godkjent av forbundsleder, 24.03.2022

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.

*NSFs vil peke på følgende hovedutfordringer med bruk av innleie i helsesektoren:*

1. Ulovlig bruk av innleie for å dekke opp for mangler i grunnbemanning og permanente vikarbehov
2. Behov for bedre ivaretagelse av lønns- og arbeidsvilkår
3. Mangler i utformingen og oppfølging av offentlige anbud
4. Manglende drøfting av konkurranseutsetting, innleie og bruk av midlertidig arbeidskraft

## Konkret om innleie i helsetjenesten

NSF 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 som det også generelt må pekes på, 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.

### *Ulovlig bruk av innleie for å dekke opp for mangler i grunnbemanning*

NSFs 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. NSFs erfaring er at dette i for liten grad blir fulgt opp i virksomhetene, og at mange virksomheter i stedet benytter innleie for å bøte på bemanningsutfordringene.

Det er derfor vår antagelse at en ikke ubetydelig andel av innleien som skjer i dag i helsevesenet er ulovlig, ref. s. 38 i høringsnotatet som omtaler undersøkelser som tyder på dette.

Aml. § 14-12 (3) stiller krav om årlige drøftinger av bruken av innleid arbeidskraft. Denne drøftingen burde mange steder ført til at dette problemet ble adressert. Som vist til i høringsnotatet er det imidlertid varierende hvorvidt slike drøftinger blir gjennomført, og NSF 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, så vil i praksis eneste måte å leie inn arbeidskraft på, være ved inngåelse av avtaler etter aml. § 14-12 (2). NSF er imidlertid ikke kjent med at slike avtaler er inngått med våre tillitsvalgte.

### *Behov for bedre ivaretagelse av lønns- og arbeidsvilkår*

Til tross for flere grep fra lovgiver i siste år for å bedre arbeidstakeres vilkår i bemanningsforetakene, så mottar NSF likevel en rekke henvendelser vedrørende brudd på arbeidstakerrettigheter.

Da kravene til arbeidskontrakter ble endret i arbeidsmiljøloven i 2019 for å unngå såkalt «0%-kontrakter», så førte dette til at mange bemanningsforetak måtte gjøre endringer i sine rutiner. Et utslag av «negativ kreativitet» i denne sammenheng, som NSF 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



NORSK SYKEPLEIERFORBUND

Tollbugt. 22    Telefon: 0 24 09  
Postboks 456    Telefaks: 22 04 32 40  
0104 Oslo    E-post: [post@nsf.no](mailto:post@nsf.no)

[www.nsf.no](http://www.nsf.no)  
Bankgiro: 1600 49 66698  
Org.nr: NO 960 893 506  
MVA

Faktura adresse: [sykepleierforbundet@invoicedrop.com](mailto:sykepleierforbundet@invoicedrop.com)

Godkjent av forbundsleder, 24.03.2022

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 ivarettatt ved den praksis som vi ser hos enkelte bemanningsforetak.

NSF 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.

### *Mangler i utformingen og oppfølging av offentlige anbud*

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, så 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 ikke 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. For sykepleiere gjelder bl.a. ikke lov om pensjonsordningen for sykepleiere når de er ansatt i bemanningsbyrå, og pensjonsordningen for andre helsepersonellgrupper er også generelt sett dårligere i bemanningsforetak enn de ville vært ved fast ansettelse i en offentlig virksomhet.

Noen virksomheter har imidlertid valgt en annen løsning, nemlig konkurranse på kvalitet. I slik 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 NSF 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<sup>1</sup>. Riksrevisjonen fant i sine undersøkelser<sup>2</sup> i 2016 at offentlige virksomheter ikke forhindrer sosial dumping godt nok ved egne anskaffelser. Oppfølgingen av dette tilsynet i 2020<sup>3</sup> ga ikke grunnlag for å avslutte Riksrevisjonens oppfølging av forholdet.

<sup>1</sup> <https://www.regjeringen.no/no/aktuelt/fa-offentlige-byggherrer-kontrollerer-om-innleie-er-lovlig/id2899972/>

<sup>2</sup> <https://www.riksrevisjonen.no/rapporter-mappe/no-2015-2016/myndighetenes-arbeid-mot-sosial-dumping-ved-offentlige-anskaffelser/>

<sup>3</sup> <https://www.riksrevisjonen.no/rapporter-mappe/no-2020-2021/oppfolging-av-forvaltningsrevisjoner-2020/>



### *Manglende drøfting av konkurranseutsetting, innleie og bruk av midlertidig arbeidskraft*

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 beslutes, men vil også være aktuelt i andre deler av prosessen. NSF's 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.

NSF 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.

## **Kommentarer til departementets forslag og spørsmål til høringsinstansene**

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

Innleie i helsesektoren skjer hovedsakelig i vikartilfeller, og en oppheving av adgangen til innleie ved arbeid av midlertidig karakter vil vi derfor ikke anta påvirker bruken av innleie i særlig grad.

NSF ser likevel at dette vil kunne få svært stor betydning for andre sektorer med store utfordringer knyttet til innleie, og støtter derfor forslaget.

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

Som nevnt over, er utfordringen i helsesektoren 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.

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

Slike avtaler er, som nevnt over, ikke i bruk etter det NSF er kjent med. Den praktiske konsekvensen av en slik lovendring, er dermed liten i vår sektor. Imidlertid vil en slik lovendring kunne gi en positiv signaleffekt, og NSF vil derfor støtte et slikt forslag.

### *NSF's syn på å gi innleide fra bemanningsforetak rett til fast ansettelse hos innleier etter to år*

Mangelen på mange kategorier av helsepersonell gjør at det i helsesektoren normalt ikke er et problem å få fast ansettelse på et langt tidligere tidspunkt enn to år, skulle den innleide ønske dette.

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.

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

NSF er positiv til at det stilles strengere krav for at bemanningsforetak skal kunne tilby sine tjenester.



**NORSK SYKEPLEIERFORBUND**

Tollbugt. 22    Telefon: 0 24 09  
Postboks 456    Telefaks: 22 04 32 40  
0104 Oslo    E-post: [post@nsf.no](mailto:post@nsf.no)

[www.nsf.no](http://www.nsf.no)  
Bankgiro: 1600 49 66698  
Org.nr: NO 960 893 506  
MVA

Faktura adresse: [sykepleierforbundet@invoicedrop.com](mailto:sykepleierforbundet@invoicedrop.com)

Godkjent av forbundsleder, 24.03.2022

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.

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

NSF 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 helsetjenester til befolkningen.

Forslag til tiltak som kan bidra til dette er et felles e-læringstilbud om innleie til offentlige virksomheter. Dette kan ev. knyttes til eksisterende e-læringskurs om sosial dumping. NSF 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.

NSF 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.

Med vennlig hilsen



Lill Sverresdatter Larsen  
Forbundsleder



Kari Tangen  
Forhandlingssjef



**NORSK SYKEPLEIERFORBUND**

Tollbugt. 22      Telefon: 0 24 09  
Postboks 456      Telefaks: 22 04 32 40  
0104 Oslo      E-post: [post@nsf.no](mailto:post@nsf.no)

[www.nsf.no](http://www.nsf.no)  
Bankgiro: 1600 49 66698  
Org.nr: NO 960 893 506  
MVA

Faktura adresse: [sykepleierforbundet@invoicedrop.com](mailto:sykepleierforbundet@invoicedrop.com)

Godkjent av forbundsleder, 24.03.2022