

RAPPORT

VERDIEN AV BEMANNINGSBRANSJEN

Konsekvenser av en innstramming eller forbud mot innleie av arbeidskraft





Forord

På oppdrag for NHO Service og Handel har Menon Economics sett nærmere på verdien av bemanningsbransjen for norsk økonomi og arbeidsliv. Dette har vi gjort gjennom å beskrive bransjens betydning for fire utvalgte næringer og sektorer. For hver av fire beskriver vi de viktigste årsakene til at det benyttes innleie av arbeidskraft og vi drøfter hvilke konsekvenser et forbud eller en innstramning i adgangen til å benytte seg av innleie vil ha for virksomhetene og arbeidstakerne i disse næringene.

Erik W. Jakobsen har hatt det overordnede ansvaret for prosjektet mens Anders Myklebust har vært prosjektleder. Maja Olderskog Albertsen og Alexander Wasskog Aamo har vært prosjektmedarbeidere og Leo Grünfeld har hatt rollen som kvalitetssikrer.

Menon Economics er et forskningsbasert analyse- og rådgivningsselskap i skjæringspunktet mellom foretaksøkonomi, samfunnsøkonomi og næringspolitikk. Vi tilbyr analyse- og rådgivningstjenester til bedrifter, organisasjoner og offentlig forvaltning. Vårt hovedfokus ligger på empiriske analyser av økonomisk politikk, og våre medarbeidere har økonomisk kompetanse på et høyt vitenskapelig nivå.

Vi takker NHO Service og Handel for et spennende oppdrag og vi takker alle som har gitt gode innspill underveis i prosessen. Forfatterne står ansvarlig for alt innhold i rapporten.

Januar 2021

Erik W. Jakobsen
Prosjektansvarlig
Menon Economics

Innhold

SAMMENDRAG	3
1 BEMANNINGSBRANSJEN I NORGE	8
1.1 Innledning	8
1.2 Bemanningsbransjen i tall	9
1.3 Regulatorisk rammeverk	12
2 KONSEKVENSER FOR VERFTSINDUSTRIENS KONKURRANSEEVNE	18
2.1 Bemanningsbransjen ved norske verft	18
2.2 Gevinster ved innleie	18
2.3 Konsekvenser av et forbud eller en begrensning av innleie	21
2.4 Verftenes ringvirkninger for andre aktører i deres verdikjede	23
3 KONSEKVENSER FOR REISELIVSNÆRINGEN	24
3.1 Reiselivsnæringen er en svært viktig arbeidsgiver i distriktskommuner	24
3.2 Sesongvariasjoner skaper utfordringer for reiselivsbedriftene	25
3.3 Omfang og betydning av innleie i reiselivsnæringen	25
3.4 Konsekvenser for reiselivsnæringen av å begrense muligheten for innleie	27
4 KONSEKVENSER FOR HELSE- OG OMSORGSSEKTOREN	29
4.1 Kort om helse- og omsorgssektoren	29
4.2 Arbeidsgivers behov for innleie	29
4.3 Hvorfor ønsker arbeidstakere i helse- og omsorgssektoren å jobbe i bemanningsbyråer?	32
4.4 Hvilket omfang utgjør innleie av arbeidskraft fra bemanningsbyråer?	33
4.5 Hva blir konsekvensene av et forbud eller begrensning på innleie?	37
5 KONSEKVENSER FOR IT-SEKTOREN	40
5.1 Sysselsetting og verdiskaping i IT-sektoren	40
5.2 Konsekvenser av et forbud eller innstramming på adgangen til innleie	43
6 BEMANNINGSBRANSJENS BETYDNING FOR ARBEIDSMARKEDET OG YRKEDELTAELSE	46
6.1 Redusert arbeidsledighet	46
6.2 Redusert langtidsledighet	48
6.3 Et mer seriøst arbeidsliv	50
REFERANSELISTE	52
VEDLEGG – DOKUMENT 8 FORSLAG FRA ARBEIDERPARTIET OG RØDT	54

Sammendrag

Bemanningsbransjen spiller en viktig rolle i norsk økonomi og arbeidsliv. Bransjen leverer om lag 30.000 årsverk innenfor et bredt spekter av fagområder til store deler av privat næringsliv og offentlig sektor. Dette utgjør mindre enn 2 prosent av årsverkene i norsk arbeidsliv, og andelen har vært relativt stabil de siste 15 årene. Omfanget av bemanningstjenester er med andre ord begrenset, men betydningen er likevel stor. Bemanningstjenester skaper verdi for samfunnet på tre ulike måter:

Matching: Bemanningsbransjen forenkler og styrker tilgangen på **relevant kompetanse**, og sikrer dermed bedre «match» mellom arbeidstakeres kompetanse og arbeidsgiveres behov. Dette er spesielt verdifullt i «tynne arbeidsmarkeder», det vil si i områder hvor arbeidstakere har få alternative jobbmuligheter og arbeidsgivere rekrutterer fra et begrenset antall jobbsøkere. Jo mer spesialisert kompetanse, desto større blir matchingutfordringen, og desto viktigere er det å være del av et stort arbeidsmarked. Bemanningsbedrifter gjør relevant kompetanse tilgjengelig over hele Norge og kompenserer dermed for ulempen ved å operere i et tynt arbeidsmarked.

Fleksibilitet: Bemanningsbransjen gjør det mulig for bedrifter og offentlige aktører å **skalere bemanningen etter behov**, ved å allokere arbeidskraft mellom bransjer, regioner og land. Dette er særlig relevant i sektorer med store variasjoner i bemanningsbehov, enten på grunn av sesongvariasjoner (for eksempel i reiseliv og næringsmiddelindustri), lite forutsigbar arbeidsmengde (for eksempel på verft) eller variabelt behov for spesialistkompetanse (for eksempel i helsesektoren).

Transaksjonskostnader: Bemanningsbransjen bidrar til å redusere kundenes rekrutteringskostnader, fordi man slipper å gjennomføre ressurskrevende søking og seleksjon av kandidater til tidsavgrensede arbeidsoppgaver. Bemanningsforetak kan utnytte stordriftsfordeler ved å fordele sine rekrutteringskostnader på mange oppdrag. Arbeidstakernes kostnader blir også redusert gjennom fast ansettelse hos et bemanningsforetak i stedet for flere midlertidige ansettelser der arbeidet skal utføres, fordi de kun behøver å forholde seg til én arbeidsgiver (bemanningsforetaket).

Betydningen for Distrikts-Norge: Bemanningsbransjen skaper verdier i hele landet, men har en spesielt viktig funksjon i distriktene. Både matching- og skaleringsutfordringene er størst i tynt befolkede distrikter. I tillegg er næringer med store sesongvariasjoner, som reiseliv og næringsmiddelindustri, overrepresentert i distriktene. Det samme gjelder verftsindustrien, som har variabelt og uforutsigbart behov for ulike typer kompetanse.

Redusert arbeidsledighet og økt sysselsetting: Bemanningsbransjen har ikke bare en positiv effekt for arbeidsgivere, men også for arbeidstakere. Større jobbmuligheter i tynne arbeidsmarkeder og reduserte jobbsøkingkostnader er allerede nevnt. Det viktigste er trolig muligheten for *fast* ansettelse hos et bemanningsforetak i stedet for *midlertidige* ansettelser hos oppdragsgiverne. Det er også grunn til å tro at bemanningsbyråer bidrar til å redusere arbeidsledighet; både ved å øke mobiliteten mellom næringer, regioner og faggrupper, og ved å redusere friksjonen (transaksjonskostnadene) mellom arbeidstakere og arbeidsgivere. I tillegg kan bemanningsbransjen bidra til å redusere langtidsledighet, både ved å redusere terskelen for å komme inn i arbeidslivet og ved å redusere perioden man går arbeidsledig.

Forslag om å begrense muligheten til å benytte innleid personell: Til tross for de positive samfunnsøkonomiske effektene av bemanningsbransjens tjenester, er det flere som ønsker en innstramning i adgangen bedrifter har til å benytte seg av innleie. Senest høsten 2020 fremmet Arbeiderpartiet et forslag som ville begrenset adgangen til innleie, mens Rødt gikk så langt som at de ønsket et forbud mot hele bemanningsbransjen. Bakgrunnen for denne motstanden mot bemanningsbransjen har i de fleste tilfeller sammenheng med hvordan enkelte aktører

har opptrådd i bygg- og anleggsbransjen. Å forby en hel næring for å løse problemer med noen aktører, eller problemer som primært gjelder i enkelte næringer, er ikke en god løsning. Det vil ramme seriøse aktører og store arbeidsgivere med mange tusen ansatte. Det vil og få store negative konsekvenser langt utenfor selve bemanningsbransjen. Et mer egnet virkemiddel for å ta tak i problemene med useriøse aktører vil være å se på hvordan en kan få til en bedre håndheving av dagens regelverk som allerede forbyr ulovlig virksomhet.

Konsekvensene av innstramming: En innstramming i regelverket eller et forbud ville rammet de mange tusen som hvert år får permanente jobber som følge av arbeidserfaring gjennom bemanningsbyråer. Det vil føre til at alle de som i dag jobber hos et bemanningsforetak, og som får oppdrag i ulike bedrifter for å dekke midlertidige behov, vil bli tvunget over i midlertidige stillinger direkte hos den som har behovet. Det igjen vil føre til større usikkerhet for denne gruppen arbeidstakere. Som ansatt i en midlertidig stilling vil arbeidsforhold opphøre når den midlertidige avtalen utløper, i motsetning til å være ansatte i et bemanningsforetak hvor de ikke mister jobben når det enkelte oppdraget utløper. Hos et bemanningsforetak vil de ha bedre mulighet til å få nye oppdrag. Som faste ansatte i et bemanningsforetak vil de også ha mer sikkerhet rundt egen lønnsinntekt enn om de var midlertidig ansatt. Med forslagene fra Arbeiderpartiet og Rødt har arbeidstakerne ingen beskyttelse og blir stående på bar bakke når den midlertidige ansettelsen opphører. Det er ingen garanti for at alle som har fast ansettelse i et bemanningsforetak i dag ville klart å få faste stillinger et annet sted.

Det er uklart for oss hvordan en slik omlegging av regelverket kan være ment å styrke arbeidstaker sin stilling. Samtidig er det vanskelig å se for seg en situasjon hvor bedrifter i fremtiden *ikke* vil ha behov for å løse midlertidige oppgaver. Hvis alternativet for arbeidstakere som ikke har faste stillinger fremover skal være at de selv må lete etter oppdrag på finn.no eller andre steder mellom hvert oppdrag fremfor å være ansatte i et bemanningsforetak, så kan det umulig være en fordel eller en tilsiktet virkning fra politikerne. Det kan heller ikke ha vært tilsiktet fra politikerne å foreslå endringer som vil medføre så store negative virkninger for øvrige deler av norsk næringsliv.

Foruten å løse eller avhjelpe flere markedssvikter og dermed bidra positivt til arbeidsmarkeder og yrkesdeltakelse mer generelt, spiller bemanningsbransjen en særlig viktig rolle for store deler av norsk næringsliv. Bedrifter som opererer i næringer eller sektorer preget av store prosjekter med uforutsigbar ordreinngang som verftsindustrien, eller virksomheter med små enheter som er sårbare for uforutsette hendelser og sykdom som helse- og omsorgssektoren, er helt avhengig av den fleksibiliteten som tilbys gjennom bemanningsbransjen. Tilsvarende vil næringer som er preget av store sesongvariasjoner, som reiselivsnæringen og næringsmiddelindustrien, også være avhengig av å kunne opp- og nedskalere arbeidsstyrken for å kunne være konkurransedyktige. Andre virksomheter igjen står overfor store interne prosjekter som skal utvikles og implementeres og vil ofte være avhengig av å kunne leie inn spesialisert kompetanse, for eksempel fra IT-konsulentselskaper, for å kunne gjennomføre prosjektene. En innstramming i adgangen til å benytte innleie, eller et forbud mot det, vil få svært uheldige konsekvenser for alle disse.

Samtidig er det allerede innført en rekke viktige og målrettede tiltak rettet mot innleieutfordringene, både generelle lovfestede tiltak og bransjespesifikke. Tidligere i år fikk Arbeidstilsynet kompetanse til å føre tilsyn med at vilkårene for innleie og kravet til likebehandling etterleves. Det er gode grunner til å la disse tiltakene få tid til å virke en stund før en vurderer behovet for ytterligere tiltak. Det pågår nå også et arbeid for å innhente kunnskap om innleie gjennom det partssammensatte utvalget som ser på ulike tilknytningsformer i arbeidslivet (Fougnertutvalget). Innstramminger i gjeldende regelverk, tilsvarende forslagene som ble fremmet fra Arbeiderpartiet og Rødt høsten 2020, vil få store negative konsekvenser langt utover bare virksomhetene som utgjør bemanningsbransjen.

Alternativene til innleie fra bemanningsforetak: I den politiske debatten vises det ofte til at hovedregelen i norsk arbeidsliv er fast ansettelse, og det er gjerne mer utstrakt bruk av faste ansettelser en ønsker å oppnå gjennom

endringer i regelverket for innleie. Vår gjennomgang viser tydelig at det verken er praktisk mulig eller en god løsning for mange bedrifter og næringer. Alternativet vil i mange tilfeller være midlertidige ansettelser, f.eks. i sesongutsatte næringer, men som følge av matchingproblemer er det ikke gitt at bedriftene selv vil kunne klare å rekruttere den samme kvalifiserte arbeidskraften til midlertidige stillinger. Det er heller ikke klart hvordan mer utstrakt bruk av midlertidige stillinger vil en være fordel for de som i dag er ansatte i faste stillinger i et bemanningsforetak. En annen løsning kan være at det blir mer utstrakt bruk av entrepris eller at virksomhetene outsourcer flere oppgaver. Entrepriise betyr at virksomhetene setter ut konkrete oppgaver med klare krav og resultatmål, og mottar en konkret leveranse fra leverandøren som tar på seg oppdraget. Det er en lite egnet løsning i situasjoner hvor det er et akutt eller kortvarig behov for innleie av personell som må erstattes med andre løsninger. På mer omfattende prosjekter, enten det er utvikling av IT-løsninger eller skipsbygging, brukes entrepris allerede i dag. Hvor mye mer dette kan erstatte omfanget av innleie avhenger blant annet av i hvilken grad kundene har nok informasjon til å spesifisere oppgaver og resultatkrav i forkant av oppdraget. Aktører i verfts-næringen har pekt på det som en mulighet, men med en del praktiske problemer som kan svekke leverings- og gjennomføringsevnen og dermed konkurranseevnen til verftene om fremtidige oppdrag. Et siste alternativ er at aktivitet som i dag gjennomføres ved hjelp av innleid personell i fremtiden vil falle bort. Særlig helse- og omsorgssektoren har i dag et stort behov for kompetanse og kvalifisert arbeidskraft som det allerede er svært vanskelig å rekruttere flere steder i landet. Om en ikke kan benytte seg av innleie er det en reell mulighet at kapasiteten og tilbudet må trekkes ned.

Faktorer som påvirker konsekvensenes omfang: Hvor store konsekvensene av en begrensning eller et forbud mot bemanningsbransjen vil bli, avhenger av følgende fem faktorer:

- a) Hvor store fluktasjoner man har i arbeidskraftbehovet
- b) Hvor spesialisert¹ kompetanse man har behov for; jo mer spesialisert, desto større konsekvenser
- c) Varigheten på arbeidsoppgavene – hvor lenge man har behov for arbeidskraften; jo kortere varighet, desto større konsekvenser
- d) Usikkerhet, det vil si i hvilken grad det er mulig å forutsi hva slags kompetanse man har behov for, og når; jo større usikkerhet, desto større konsekvenser
- e) Arbeidsmarkedets størrelse; jo mindre/tynnere arbeidsmarked, desto større konsekvenser

Generelt vil det være slik at jo mer spesifikk kompetanse man har behov for, jo kortere varighet, jo mer usikkerhet det er om behovet og jo mindre arbeidsmarkedet er, desto større blir de negative konsekvensene av å miste muligheten til å leie inn personell fra bemanningsforetak.

Verftsindustrien har store oppdrag, uforutsigbar arbeidsmengde, behov for spesialisert fagkompetanse og er i hovedsak lokalisert på steder med relativt tynne arbeidsmarkeder. Disse fire faktorene tilsier at begrensninger på muligheten til å benytte innleie fra bemanningsforetak vil ha store negative konsekvenser. Å øke antall faste ansatte for å ha nok kapasitet vil medføre perioder med stor overkapasitet og negativ lønnsomhet. Mer sannsynlig vil begrensninger på bruken av innleie føre til økt bruk av midlertidige ansettelser og økt bruk av entrepris, det vil si at verftene setter ut større deler av arbeidet på oppdragene til andre firmaer. Transaksjonskostnadene ville økt, forutsigbarheten for de ansatte ville bli svekket, og det ville også være en betydelig risiko for at verftene ikke ville klart å skaffe relevant kompetanse raskt nok. I alle tilfeller ville det ført til økte kostnader for verftene og svekket konkurranseevne i en global næring. Det vil trolig føre til færre oppdrag

¹ At kompetansen er spesialisert, betyr ikke nødvendigvis at den er høyt utdannet. Fagarbeidere som sveisere, kokker og elektrikere har også spesialisert kompetanse.

for norske verft og lavere sysselsetting i verftsindustrien, noe som også ville hatt store negative ringvirkninger på utstys- og tjenesteleverandørene til verftene.

For reiselivsbedriftene vil også konsekvensene av begrensninger på innleid personell fra bemanningsforetak være negative. Bemanningsselskapene er spesielt viktige for distriktsreiselivet ettersom mange av bedriftene befinner seg langt unna de store arbeidsmarkedene. Det er også på reiselivsdestinasjoner i distriktene utfordringene knyttet til skjev sesongstruktur er størst. Sesongvariasjonene gjør det krevende å øke/erstatte innleie med fast ansettelse, og entrepriser er i liten grad en aktuell løsning, så en begrensning på muligheten til innleie vil føre til at virksomhetene må basere seg på midlertidige ansettelser. Statistikk fra bemanningsbransjen viser at det totale timeantallet som leies ut hvert år til reiselivet fordeles relativt likt mellom de fire kvartalene. Det betyr at selv om hver enkelt bedrift står overfor store sesongvariasjoner, er behovet for innleie totalt sett relativt stabilt over året. Det tyder på at bemanningsbransjen bidrar til å jevne ut sesongvariasjoner på ansattensiden.

Reiselivsnæringen har gjennomgående lav lønnsomhet og i mange tilfeller ingen oppspart egenkapital. Økte kostnader kan fort føre til flere konkurser og økt ledighet. Det vil særlig være uheldig for en rekke mindre distriktskommuner. Reiselivsnæringen representerer mer enn 10 prosent av de samlede lønnskostnadene i 65 norske kommuner, noe som innebærer at arbeidsplassene i disse kommunene er avhengig av reiselivsbedriftenes konkurranseevne. Mister reiselivsbedriftene muligheten til innleie, vil alternativet snarere være midlertidige enn faste ansettelser, noe som vil føre til redusert kvalitet for kundene og svekket konkurranseevne for bedriftene.

Konsekvensene for reiselivet av begrensninger på innleie av personell vil likevel være mindre enn for verftsindustrien, fordi personellbehovet er mer forutsigbart, og fordi omfanget av innleie fra bemanningsforetak er liten, kun om lag tre prosent av samlet sysselsetting.

For helse- og omsorgssektoren vil den viktigste effekten av forbud mot innleie være at kvaliteten på tjenestene som leveres svekkes. Selv om omfanget av innleie er lite, er betydningen stor. Innleie utgjør en liten andel av årsverkene og antall sysselsatte, men adgangen til å benytte seg av innleie bidrar til at helse- og omsorgssektoren kan opprettholde kvaliteten og tilbudet til en sårbar brukergruppe selv ved uforutsette hendelser, ferieavvikling og annet fravær. I noen tilfeller, særlig i kommunesektoren og på sykehjem, vil øvrige ansatte ikke kunne erstatte/overta visse oppgaver dersom de ikke har samme kompetanse som den/de som er syke. Det kan være lovpålagte oppgaver som kreves utført av en lege eller sykepleier og som da ikke nødvendigvis kan erstattes av en helsefagarbeider eller annet personell. De må da kunne leie inn på kort varsel for å opprettholde tilbudet.

Det er stor etterspørsel etter sykepleiere i helse- og omsorgssektoren, men det er ikke sikkert at et forbud mot innleie vil føre til at ansatte i bemanningsbransjen vil bytte over til faste stillinger i helse- og omsorgssektoren. Det skyldes både at en større andel av de som jobber som helsepersonell i bemanningsbransjen har valgt det fremfor annen jobb nettopp fordi de verdsetter økt fleksibilitet når det gjelder arbeidstid og arbeidsplass samt muligheten til å ha fri i lengre perioder. I tillegg så bidrar bemanningsbransjen med mye utenlandsk arbeidskraft som det ikke er sikkert at bedriftene i helse- og omsorgssektoren selv klarer å rekruttere til midlertidige eller faste ansettelser.

Ettersom virksomhetene i dag er avhengige av den fleksibiliteten som midlertidige ansettelse og innleide vikarer tilbyr er det heller ikke noen grunn til å tro at et forbud vil føre til betydelige flere faste ansettelser. Det er mer sannsynlig at det allerede store omfanget av midlertidige ansettelser må økes ytterligere.

Et alternativ for helseforetakene eller kommunene kan være å opprette egne interne bemanningsentre hvor de ansatte kan dekke vakter over hele sykehuset. Det kan redusere omfanget av midlertidige ansettelser og gi de som ansettes i de interne bemanningsentrene høyere stillingsbrøker. Om en slik løsning var mer effektivt eller

kostnadsbesparende sammenlignet med innleie fra eksterne bemanningsforetak skulle en forvente at en slik omlegging allerede var gjennomført.

For IT-sektoren handler det om at en innstramning eller forbud som er ment å ramme bemanningsbransjen også kan få utilsiktede konsekvenser for andre virksomheter som driver med tilsvarende aktivitet, altså utleie av arbeidskraft til kunder. Dersom IT-selskapers utleie av konsulenter til interne prosjekter hos kunder rammes av et eventuelt forbud mot innleie av arbeidskraft, tyder våre undersøkelser på at 20-50 prosent av årsverkene hos IT-konsulentselskapene, anslagsvis 8 000 - 20 000 ansatte, bli berørt. Hva som skjer med disse, avhenger av hvordan kundene vil tilpasse et eventuelt forbud. Grovt sett kan kundene velge mellom fire alternativer; la være å gjennomføre IT-prosjektet, ansette IT-personell i midlertid eller fast stilling, eller å omgjøre oppdraget fra innleie til eksternt prosjekt/outsourcing. Tre egenskaper ved oppdraget vil være førende på hvilket av disse alternativene kundene vil velge:

- i hvilken grad kompetansen som kreves for å gjennomføre IT-prosjektet er spesifikk til oppgaven eller om kompetansen kan benyttes til andre oppgaver hos kunden
- i hvilken grad kunden har nok informasjon før prosjektet igangsettes til å spesifisere hvordan oppdraget skal utføres og hvilke resultater som skal oppnås
- prosjektets varighet

Kun når kompetansen er spesifikk, oppdraget er langt og det er vanskelig å spesifisere oppgaver/resultater på forhånd, er det grunn til å tro at kundene vil erstatte innleide konsulenter med faste ansatte. I andre kombinasjoner av de tre egenskapene vil det være mer hensiktsmessig med midlertidige ansettelsler, omgjøre oppdraget til et eksternt prosjekt eller varig outsourcingsoppdrag eller å droppe prosjektet. I alle disse alternativene vil kundene bli påført økte kostnader eller andre ulemper, mens konsekvensene for IT-selskapene vil være mer begrenset.

1 Bemanningsbransjen i Norge

Bemanningsbransjen sysselsetter om lag 80.000 personer og leverer tjenester til store deler av privat næringsliv og offentlig sektor. Bemanningsbransjen fyller flere viktige roller i samfunnet både gjennom å være en inngangsport til arbeidslivet så vel som å bidra til nødvendig fleksibilitet for oppdragsgiverne. Bransjen er til stede i nesten alle deler av arbeidslivet ettersom de ansatte representerer de fleste yrkesgruppene. Næringslivet og offentlig sektor er avhengige av fleksibilitet når det gjelder tilgang på arbeidskraft, både med hensyn til behov for faglig kompetanse, samt sesong- og fraværssituasjoner. For mange bedrifter er fleksibilitet en forutsetning for lønnsom drift og innleie av arbeidskraft er en måte å løse dette behovet for fleksibilitet på.

1.1 Innledning

Historisk har bemanningsbransjen vært relativt strengt regulert frem til år 2000, men endringer i regelverket det året førte til en vekst i bransjen frem til finanskrisen i 2008-2009. Tall fra NHO Service og Handel viser at antall årsverk i bemanningsbransjen falt over 20 prosent fra 2008 til 2009. Et par år etter finanskrisen fikk bransjen et oppsving og den nådde et toppunkt i 2013, målt i antall sysselsatte. Etter en kraftig nedgang i 2014 har sysselsettingen vært mer stabil frem til i dag. En stor del av etterspørselen etter arbeidskraften som tilbys gjennom bemanningsbransjen kommer fra konjunkturfølsomme næringer, noe som naturligvis også påvirker bemanningsbransjen. Som påpekt av Ellingsen m.fl. i AFI rapport fra 2016 «Innleide vikarer vil ofte være de første som sies opp ved redusert behov for arbeidskraft, motsatt kan innleide brukes i starten av en oppgang – før man tar sjansen på å ansette faste medarbeidere.»²

De siste årene har det vært flere som har tatt til orde for at bemanningsbransjen må fases ut og forbys. Motstanden skyldes særlig utviklingen og bruken av innleie fra bemanningsbransjen innenfor bygg- og anleggsnæringen. Bemanningsbransjen kritiseres for å ha bidratt til mer sosial dumping, arbeidslivskriminalitet og svart økonomi. Denne rapporten er et faglig bidrag og ment som et innspill til den pågående debatten rundt mulige innstramminger av bransjen. Rapporten viser at bemanningsbransjen fyller en viktig samfunnsrolle og den viser hvordan et forbud mot hele bransjen, eller innstramming på tilgang til å benytte seg av innleie, vil kunne få store negative konsekvenser for flere sektorer.

Dette har vi gjort gjennom å beskrive og synliggjøre bransjens betydning for ulike deler av norsk næringsliv og for arbeidsmarkedet, illustrert gjennom fire utvalgte sektorer, for deretter drøfte og synliggjøre hvilke konsekvenser en innstramming av denne bransjen vil medføre. En forståelse av de negative effektene av å forby eller å stramme inn på tilgangen til innleie av arbeidskraft vil forhåpentligvis bidra til å skape en bedre forståelse for bransjens verdi og bidrag til samfunnet. Det fremstår som lite formålstjenlig å forby en hel bransje i forsøk på å rette opp i spesifikke problemer innenfor en begrenset del av arbeidslivet.

Bemanningsbransjen spiller en viktig rolle i norsk økonomi og næringsliv, direkte og indirekte, gjennom de merverdiene bransjen skaper for andre næringer som er avhengig av arbeidskraften og fleksibiliteten (mer skalerbar kapasitet) som bemanningsbransjen tilbyr, blant annet for bedrifter i næringer med store sesong- og produksjonssvingninger og for bedrifter som ellers sliter med å rekruttere kvalifisert personell. Adgangen til å kunne benytte seg av innleid av arbeidskraft gir mer forutsigbar leveringsevne, mindre sårbarhet for uforutsette hendelser (for eksempel sykdom eller ansatte i karantene), samt økt kvalitet på tjenester (for eksempel gjennom

² Ellingsen, Dag mfl. 2016.

tilgang på spesialisert kompetanse som en ikke har permanent behov for). En enkel metafor på bransjens rolle og funksjon kan være «lite tannhjul som spiller stor rolle i det store maskineriet/urverket».

I tillegg til å spille en viktig rolle i næringslivet har bemanningsbransjen også en viktig funksjon i arbeidsmarkedet, både med hensyn til å øke mobiliteten mellom næringer og enkeltbedrifter og ved å senke terskelen for å komme inn i arbeidsmarkedet. Bemanningsbransjen bidrar til en mer effektiv utnyttelse av arbeidskraften i økonomien og til redusert arbeidsledighet. Den bidrar også til reduserte søkekostnader og informasjonsskjevheter. For mange er bransjen en inngangsport til arbeidsmarkedet og for å komme tilbake til arbeidslivet etter arbeidsledighet, sykdom og uførhet. Dette reduserer offentlige utgifter – og aller viktigst: Det gir folk økt livskvalitet, fordi arbeid har en egenverdi som gir selvfølelse, mestringfølelse og innenforskap i stedet for utenforskap. Den første effekten (arbeidsmarkedene) handler altså om de som allerede er en del av et arbeidsmarked, mens den andre effekten (yrkesdeltakelse) handler om å få flere inn i arbeidsmarkedene.

Når økonomien rammes av store uforutsette hendelser, som koronasituasjonen, er bemanningsbransjen viktig for å hjelpe mange med å omstille seg og finne nye muligheter gjennom en mer effektiv matching mellom ledig arbeidskraft og kapasitet som oppstår i en sektor/næring og etterspørsel i andre deler av økonomien.

Videre i dette kapitlet beskrives kort bemanningsbransjens størrelse, økonomisk omfang, relevant regelverk og samfunnsrolle. Kapittel 2, 3 og 4 beskriver hvilken betydning og rolle bemanningsbransjen har for henholdsvis verftsindustrien, reiselivsnæringen og helse- og omsorgssektoren og drøfter hvilke konsekvenser en begrensning på innleie av arbeidskraft, eller et forbud, vil medføre. Kapittel 5 handler om IT-sektoren og hvordan en innstramming i regelverket om innleie av arbeidskraft også kan få store utilsiktede konsekvenser for IT-sektoren. Til slutt i kapittel 6 beskrives bemanningsbransjens betydning for arbeidsmarkedet og yrkesdeltakelse.

1.2 Bemanningsbransjen i tall

Når vi her skal beskrive sentrale økonomiske størrelser for bemanningsbransjen, er det to sentrale informasjonskilder. Den ene er sysselsettingsstatistikk fra SSB. Den andre kilden er statistikk fra NHO Service og Handel over antall fakturerte timer og omsetning for deres medlemsbedrifter innen bemanningsbransjen. Ingen av de to gir et fullstendig bilde av omfanget av innleie ettersom norske bedrifter i noen tilfeller også benytter seg av utenlandske bemanningsbyråer.

Vi bruker i hovedsak statistikk fra NHO Service og Handel ettersom den bygger på detaljerte data rapportert direkte fra relevante norske aktører. En tidligere Fafo-rapport har sammenlignet tallene fra SSB og NHO Service og Handel. De skriver at «*En gjennomgang av virksomhetene i bransjen som er gjort i samarbeid med NHO Service og Handel tyder på at avviket mellom NHO Service og Handels statistikk og SSBs struktur-statistikk delvis har å gjøre med hvordan bransjen forstås eller avgrenses. Hvis man legger en tradisjonell forståelse av bransjen til grunn, er anslaget på at NHO-bedriftene dekker 80 prosent ganske treffende*».³

Det betyr at tallene vi presenterer nedenfor om sysselsetting, omsetning og verdiskaping er noe lavere enn hva som faktisk er tilfelle, fordi de ikke fanger opp tall for alle aktørene i bemanningsbransjen.

1.2.1 Antall sysselsatte, omsetning og verdiskaping

NHO Service og Handel representerer 140 bemanningsforetak som utgjør majoriteten av selskapene og ansatte i bransjen. Av disse representerer de ti største bedriftene litt over 60 prosent av omsetningen. Dette er store og kjente bedrifter som de fleste arbeidstakere og arbeidsgivere kjenner til som Manpower, Adecco og Jobzone,

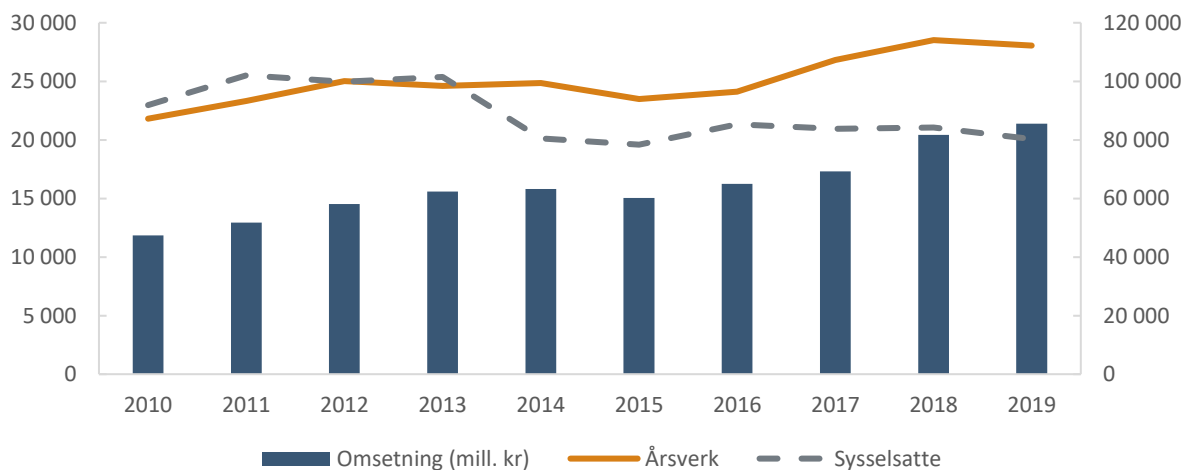
³ Nergaard, K. 2016.

men også mer spesialiserte foretak som Centric og Dedicare som er store innenfor IT-sektoren og helse- og velferdssektoren.

Figur 1 nedenfor viser at omsetningen til bemanningsbransjen har økt fra 11,8 milliarder kroner i 2010 til 21,4 milliarder kroner i 2019. Det gir en vekst på litt over 80 prosent i denne perioden. I samme periode har antall årsverk vokst med 29 prosent til om lag 28 000. Vekten i antall årsverk har skjedd parallelt med at det har vært en nedgang i antall sysselsatte. Tall fra NHO Service og Handel viser at antall sysselsatte har falt fra om lag 92 000 til 80 000 i samme periode; en nedgang på 13 prosent. Måler vi fra 2013 hvor sysselsettingen var på topp med over 101 000 er nedgangen over 20 prosent. Det skyldes trolig implementeringen av vikarbyrådirektivet og likebehandlingsprinsippet i 2013 som styrket profesjonaliseringen av bransjen gjennom en reduksjon i bruken av korttidskontrakter. En direkte konsekvens av det igjen var at stillingsprosenten for øvrige ansatte økte slik at antall årsverk i liten grad ble berørt.

Tall fra NHO Service og Handel viser at gjennomsnittlig antall timer per sysselsatt per år økte fra 425 i 2013 til 540 i 2014, en økning på 27 prosent. Den utviklingen har fortsatt og i 2019 var tallet 611 timer. Det er fortsatt lavt sammenlignet med en fulltidsstilling, men det er ikke nødvendigvis det relevante sammenligningsgrunnlaget. Det er ikke alle som jobber i bemanningsbransjen som ønsker eller kan jobbe fulltid. Mange har studier eller andre jobber ved siden av som de ønsker å beholde, og andre ønsker rett og slett ikke å jobbe fulltid.

Figur 1: Utvikling i omsetning (i mill. kr) og antall årsverk i bemanningsbransjen 2010-2019, venstre akse, og utvikling i antall sysselsatte, høyre akse. Kilde: NHO Service og Handel



For å sette bemanningsbransjen i et større nasjonalt perspektiv viser vi til en Fafo-rapport fra 2018 som har beregnet at andelen av samlet sysselsetting som skjer gjennom utleide arbeidstakere utgjør mellom 1,5 og 2 prosent av alle timeverkene/årsverkene i 2017.⁴ Dette samsvarer med tall fra NHO Service og Handel som viser at andelen timeverk i Norge som ytes av bemanningsbransjen siden 2004 og frem til i dag har ligget på mellom 1 og 2 prosent av totalen.

⁴ Nergaard, K. 2018.

En rapport fra NyAnalyse beregnet at bemanningsbransjen i 2017 hadde en verdiskaping på 15,2 milliarder kroner.⁵ Dette med utgangspunkt i definisjon av bransjen som omfattet om lag 70 000 sysselsatte i 2017.⁶ NyAnalyse finner også at bemanningsbransjen gjennom kjøp av varer og tjenester fra norske underleverandører bidrar med om lag 2 milliarder kroner i ytterligere verdiskaping i verdikjeden.

1.2.2 Hvem benytter seg av bemanningsbransjen og hvorfor?

Næringslivet så vel som offentlig sektor har som nevnt behov for fleksibilitet når det gjelder tilgang på arbeidskraft. Det kan skyldes ulike forklaringer og behov som avvikling av ferier, sykefravær og permisjoner eller behov for mer arbeidskraft i perioder med konjunkturtopper eller sesongvariasjoner.

EPSI Rating har i 8 år gjennomført en kundetilfredshetsstudie av bemanningsbransjen, hvor de blant annet spurte bedriftene om hvorfor de anvendte bemanningstjenester.⁷ 68 prosent oppga at de benytter bemanningstjenester i tilfeller der ansatte er syke eller i permisjon. 54 prosent oppga at de benytter bemanningstjenester som et supplement til å ansette eget personell, og 51 prosent oppga at de anvender det for å håndtere konjunkturtopper eller sesongvariasjon. 31 prosent oppga at de ikke klarer å finne kvalifisert personell på egen hånd, og derfor trenger hjelp av bemanningsbransjen, og kun 6 prosent oppga at de bruker bemanningstjenester i stedet for å ansette eget personell.

Undersøkelsene til EPSI viser også at majoriteten av kundene har et godt inntrykk av bemanningsbransjen og at byråene fremstår som kundeorienterte og pålitelige selskaper som det er enkelt å forholde seg til.

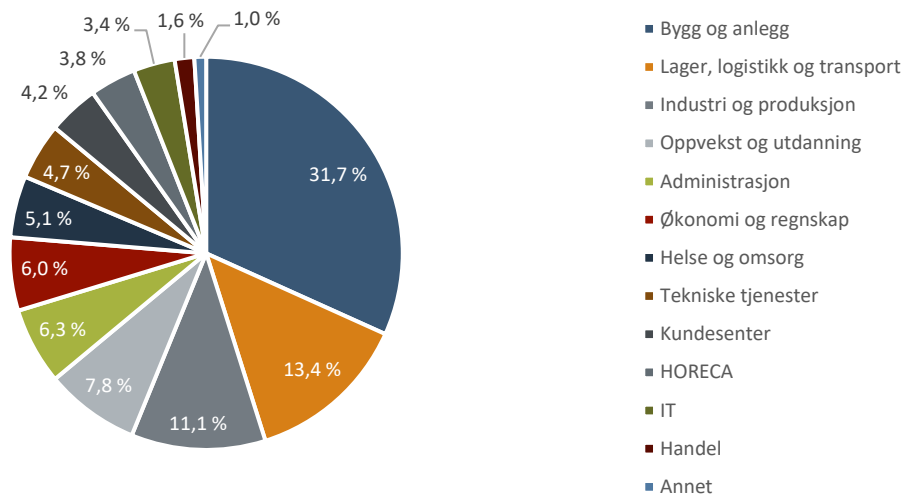
Ansatte i bemanningsbransjen utfører arbeid i alle typer næringer/sektorer. Figur 2 viser hvilke som etterspør mest innleie av arbeidskraft fra norsk bemanningsbyråer. Mer enn halvparten av alle utleide timer leveres til tre bransjer eller sektorer, hvor bygg- og anleggsbransjen er den klart største sektoren med litt over 30 prosent. Deretter følger transport og logistikk samt industri og produksjon, begge med over 10 prosent. Resten av utleien fordeles på ni sektorer og øvrige virksomheter i økonomien.

⁵ NyAnalyse. 2018.

⁶ NyAnalyse definerer bemanningsbransjen som bedrifter som tilhører enten «utleie av arbeidskraft» eller «rekruttering og formidling av arbeidskraft». Begge gruppene tilhører SSB-næringen «arbeidskraftstjenester» som igjen hører innunder hovednæringen forretningsmessig tjenesteyting. NyAnalyse gjør oppmerksom på at definisjonen ikke er uttømmende ettersom mange enkeltbedrifter er organisert under NACE-koden for bemanningstjenester, men reelt er underenheter for større virksomheter med spesialiserte funksjoner knyttet til bruken av personell. Dette justerer de for med utgangspunkt i bransjestatistikk fra NHO Service og Handel.

⁷ Spørsmålene var ikke gjensidig utelukkende, og flere av respondentene valgte flere grunner til sitt bruk av bemanningstjenester.

Figur 2: Fordeling av utleide timer fra bemanningsbransjen på ulike sektorer i 2019. Kilde: NHO Service og Handel



1.3 Regulatorisk rammeverk

En bemanningsbedrift driver normalt utleie av arbeidskraft og rekruttering som hovednæring. Alle virksomheter med formål å drive utleie av arbeidskraft må registreres i Arbeidstilsynets register. Hovedregelen er at innleie fra bemanningsbransjen bare er tillatt ved et midlertidig behov, men arbeidsmiljøloven åpner for enkelte unntak fra dette.

Lønnstakere i norsk arbeidsliv er, i henhold til arbeidsmiljøloven, enten fast eller midlertidig ansatt og hovedregelen er at det skal være fast ansettelse. Med fast ansettelse menes at ansettelsen er løpende og tidsbegrenset, og at reglene om opphør av arbeidsforhold gjelder. Regelverket åpner likevel for at midlertidig ansettelse kan brukes i noen tilfeller. Midlertidig ansettelse må være nødvendig, behovet må være midlertidig, og den midlertidige ansettelsen må ikke være for langvarig. Bedrifters adgang til å ansette midlertidig eller å leie inn fra et bemanningsforetak er regulert i arbeidsmiljøloven § 14-9 og § 14-12.

Regelverket for midlertidige ansettelser

I en historisk kontekst har det norske regelverket for midlertidige ansettelser lenge vært å anse som restriktivt i en internasjonal sammenheng. Med unntak av noen mindre endringer i 1996 og i 2005-2006, hvor regelverket ble skjerpet, så var bestemmelsene som regulerte adgangen til å benytte midlertidig ansatte tilnærmet uendret frem til 2015. Da vedtok Stortinget en endring, med virkning fra 1. juli 2015, i arbeidsmiljøloven som åpnet opp for midlertidig ansettelse på generelt grunnlag i inntil ett år. Før dette måtte midlertidige ansettelser begrunnes ved at behovet for arbeidskraft var midlertidig eller ved at det var kjennetegn ved arbeidsforholdet som tilsa at ansettelsen skulle være tidsbegrenset.⁸

Arbeidsmiljølovens bestemmelser gjelder kun for sysselsatte i privat og kommunal sektor. For ansatte i staten gjelder det egne regler. Bruken av midlertidige ansettelser hos statlige virksomheter er regulert i statsansatteloven.⁹ Regelverket som definerer adgangen til å benytte seg av midlertidige ansettelser i statlige virksomheter har med endringen i 2017 nærmet seg reglene som gjelder for privat og kommunal sektor. En viktig

⁸ Omtalen i dette avsnittet bygger på Nergaard, K. 2018.

⁹ Adgangen har vært regulert i denne loven fra og med 1. juli 2017. Før det var adgangen regulert i tjenestemannsloven.

forskjell er at statlige virksomheter kan ansette midlertidig inntil 6 måneder dersom det oppstår et uforutsett behov. De har altså ikke den samme generelle adgangen som åpner for midlertidig ansettelse inntil ett år.

Regelverket for innleie

Arbeidsmiljøloven angir som nevnt når en virksomhet kan leie inn arbeidstakere fra et bemanningsselskap og arbeidsmarkedsloven definerer hva som menes med arbeidsutleie: «Med utleie av arbeidstakere menes leie av arbeidstakere fra en arbeidsgiver (utleier) til en oppdragsgiver (innleier) der de innleide er underlagt oppdragsgivers ledelse».¹⁰

I et historisk perspektiv er reguleringen av arbeidsleie betydelig endret de siste 40 årene. I perioden fra 1971 – 2000 var det et generelt forbud mot utleie, men med mulighet for dispensasjon. Etter år 2000 ble det tillatt med utleie av alle typer arbeidskraft. Parallelt med at det ble en generell åpning for bemanningsbyråer til å drive utleie, ble det lagt føringer og begrensninger på innleie av arbeidskraft. I de tilfeller hvor bedrifter, etter arbeidsmiljøloven, har adgang til midlertidige ansettelser ble det også gitt adgang til å leie inn arbeidskraft. Samtidig ble det stilt krav til virksomhetene som leier ut arbeidstakere. Dette er regulert i arbeidsmarkedsloven, i tillegg til at ytterligere regler for bemanningsforetak er beskrevet i Forskrift om bemanningsforetak.

EUs vikarbyrådirektiv ble tatt inn i arbeidsmiljøloven i 2013. Direktivet etablerer et likebehandlingsprinsipp som på de fleste felt gir ansatte rett til tilsvarende lønns- og arbeidsvilkår som om de hadde vært ansatte i en kundebedrift. Innføringen av direktivet førte til et høyere lønnsnivå for vikarer.¹¹

I juni 2018 vedtok Stortinget endringer i arbeidsmiljøloven, deriblant en tydeligere definisjon av hva som er å anse som en fast ansettelse. Presiseringen går ut på at man må ha en forutsigbarhet for arbeidsmengden gjennom stillingsprosent og arbeidsplan. Lovendringene trådte i kraft fra 1. januar 2019 og gjelder for alle. For bemanningsbedriftene var konsekvensen at man måtte skifte kontraktspraksis og ikke lenger kunne benytte kontrakten fast ansettelse uten lønn mellom oppdrag, som bransjen hadde benyttet i 20 år. Formålet med endringene var å få ned omfanget av innleie og øke andelen faste ansettelser.

Samtidig ble også arbeidsmiljøloven § 14-12 (2), som gir bedrifter med tariffavtale adgang til å inngå avtale med sine tillitsvalgte om tidsbegrenset innleie, ut over midlertidig behov, fra bemanningsforetak, skjerpet ved at adgangen kun gjelder for tariffavtaler som er inngått med fagforeninger med innstillingsrett.¹²

1.3.1 Rekkevidden av arbeidsmiljøloven § 14-12 og § 14-13

Arbeidsmiljøloven (forkortet AML) skiller mellom innleie av arbeidskraft fra foretak som har som formål å drive utleie i § 14-12 (bemanningsforetak) og innleie fra virksomhet som ikke har som formål å drive utleie i § 14-13 (produksjonsbedrift). Adgangen til innleie fra produksjonsbedrifter er relevant for bemanningsbransjen og dette oppdraget på den måten at dersom innleie av arbeidskraft *ikke* faller inn under § 14-13 så omfattes det av § 14-12.

Det virker å være en generell oppfatning blant bedrifter så vel som politikere at det kun er bedrifter registrert hos Arbeidstilsynet som driver med utleie av personell på en måte som omfattes av AML § 14-12. Det er en forståelse og avgrensning av rekkevidden til § 14-12 som trolig er for snever.

¹⁰ Lov om arbeidsmarkedstjenester, kapittel 8 § 25, andre ledd

¹¹ Dag Ellingsen mfl. 2016.

¹² Det betyr at det kun er mulig å inngå avtale om utvidet bruk av innleie med fagforeninger som har mer enn 10 000 medlemmer.

Vi har ikke gjort en juridisk vurdering av omfanget av § 14-12 eller andre deler av arbeidsmiljøloven, men på bakgrunn av dialogen med NHO Service og Handel, finner vi det naturlig å påpeke noen sentrale forhold rundt forståelse av § 14-12 og § 14-13. Som vi skal vise senere i rapporten vil en innstramming eller forbud som er ment å ramme bemanningsbransjen også kunne ramme andre foretak hvor deler av deres virksomhet innebærer tilsvarende aktivitet, altså utleie av arbeidskraft. Dette til tross for at virksomhetene ikke har slik virksomhet som sitt hovedformål.

Det følger av forarbeidene og rettspraksis at paragraf § 14-12 også gjelder for virksomheter som defineres som produksjonsbedrifter så sant personellet som leies ut primært er ansatt for å stilles til rådighet for andre på denne måten. Der hvor en virksomhet leier ut personell uten å ta ansvar for sluttproduktet vil det kunne falle inn under hjemmelen for innleie av personell i AML §14-12 (1) og det vil kunne skje uavhengig om den utleide har høye eller lave faglige kvalifikasjoner. Sagt på en annen måte, dersom utleide ressurser rapporterer til leder hos innleier (underlagt styringen til innleier) og dermed ikke har et resultatansvar utover det enhver arbeidstaker har innleier ellers har, så vil slik utleie av arbeidskraft trolig være omfattet av AML § 14-12. Det betyr i så fall at § 14-12 gjelder for enn bare utleie av utøvende fagarbeidere. Da vil § 14-12 også kunne omfatte andre "konsulenter", ingeniører, økonomer, prosjektledere, leger, sykepleiere m.fl.

Virksomheter som leier ut personell vil kunne mene at de ikke rammes av endringer i § 14-12 ettersom omfanget er av en slik karakter at det faller inn under § 14-13 i arbeidsmiljøloven. Det følger av § 14-13 at «Innleie fra virksomhet som ikke har til formål å drive utleie, er tillatt når den innleide arbeidstaker er fast ansatt hos utleier. For at virksomheten skal sies å ikke ha til formål å drive utleie, er det det vilkår at utleie skjer innenfor de samme fagområder som utgjør utleierens hovedbeskjeftigelser og at utleieaktiviteten ikke omfatter mer enn 50 prosent av de fast ansatte hos utleie.»

Her viser vi til at Høyesterett i 2013 behandlet en sak hvor spørsmålet var om en utleid arbeidstaker var utleid fra en produksjonsbedrift, jfr. AML. § 14-13, eller et vikarbyrå, jfr. § 14-12.¹³ Arbeidstakeren anførte at han var utleid under § 14-12, mens innleiebedriften mente innleie skjedde fra en produksjonsbedrift.

Høyesterett konstaterte at vilkåret om at utleie ikke var større enn femti prosent var oppfylt og i sammenheng med uttalte formål i forarbeidene uttalte retten også at utleievirksomheten ikke hadde drevet utleie i stort omfang, eller utviklet dette til et forretningsformål. Til tross for dette kom Høyesterett enstemmig frem til at arbeidstaker ikke var utleid etter § 14-13, men etter § 14-12. De baserte dette på at arbeidstaker var ansatt i utleievirksomheten med det formål å leie han ut til innleievirksomheten. I domsslutningen sa Høyesterett: «Hovedformålet med § 14-13 er å tilgodese utleiebedrifters behov for å kunne leie ut egne produksjonsansatte arbeidstakere når de ellers ville blitt midlertidig overflødige i egen bedrift. I As tilfelle ligger leieforholdet såpass fjernt fra det som var ment omfattet av § 14-13, at utleien ikke kan anses å ha hjemmel i bestemmelsen».

Avgjørelsen viser at virksomheter (produksjonsbedrifter) som leier ut personell under en antagelse om at aktiviteten er omfattet av § 14-13, på bakgrunn av at virksomheten ikke leier ut mer enn 50 prosent av sine ansatte, ikke har tilstrekkelig sikkerhet for at slik virksomhet kan bli funnet å være omfattet § 14-12. Det er avgjørende å vurdere formålet med ansettelsen og utleien av aktuelt personell. Formålet med arbeidsmiljøloven §14-13 er å tilgodese utleiebedrifters behov for å kunne leie ut egne produksjonsansatte arbeidstakere når de ellers ville blitt midlertidig overflødig i egen bedrift. Et eksempel har vært verftsneringen hvor det har kunne vært et alternativ til permittering og ikke en hjemmel for utleie i konkurranse med utleie etter AML §14-12.

¹³ Rt. 2013 s. 1730

Utleie av arbeidskraft og hvorvidt det faller innunder AML § 14-12 eller § 14-13 virker dermed å være avhengig av hva som er virksomhetens formål med å leie ut arbeidstakere, selv om det bare utgjør en mindre del av virksomhetens samlede aktivitet. Vi går ikke nærmere inn på en juridisk vurdering av grensedragningen mellom rekkevidden av arbeidsmiljøloven § 14-12 og § 14-13, men understreker at dette skillet ikke er så klart som en kan forledes til å tro ved å kun lese ordlyden i de to paragrafene. Forståelsen av disse må også ses i sammen med relevante forarbeider og rettspraksis.

1.3.2 Representantforslag som berører adgangen til å benytte seg av innleie fra bemanningsbyråer

I løpet av høsten 2020 ble det fremmet to representantforslag (såkalt Dok 8 forslag), fra henholdsvis Arbeiderpartiet og Rødt, som inneholdt forslag til endringer i arbeidsmiljøloven.¹⁴ Begge forslagene ville fått store konsekvenser for bemanningsforetak og omfanget av, og tilgangen på, innleie av arbeidskraft fra slike foretak. Representantforslagene ble behandlet i Arbeids- og sosialkomiteen som avga sin innstilling 26. november 2020 hvor forslaget fra Rødt ikke ble vedtatt, mens når det gjelder forslaget fra Arbeiderpartiet ble det gitt en tilrådning til Stortinget om å følge den delen av forslaget som handler om å styrke arbeidslivskompetansen ved Nav-kontorene og Navs rolle som arbeidsformidler. Øvrige deler av forslaget ble ikke støttet.

Komiteens innstilling var oppe til behandling i Stortinget 10. desember 2020 og forslaget ble bifalt med 57 mot 29 stemmer. Selv om forslagene ikke har fått tilslutning fra Stortinget vil vi i den videre drøftingen i denne rapporten likevel belyse konsekvenser av regelverksendringer som kan føre til en innstramning i adgangen til å benytte innleie eller i ytterste konsekvens dersom det blir et forbud mot slik aktivitet. Den politiske debatten omkring dette regelverket og bemanningsbransjen vil trolig fortsette selv om disse forslagene ikke ble fulgt, og i en fremtidig debatt er det nyttig å ha et kunnskapsgrunnlag som synliggjør hvilke konsekvenser endringer på dette området kan få for arbeidslivet generelt, og spesielt for bransjer som benytter bemanningsbransjen.

Kort om representantforslag fra Arbeiderpartiet

Arbeiderpartiets stortingsrepresentanter¹⁵ mener at bruken av innleie fra bemanningsforetak har økt og at det er en utvikling som truer faste stillinger som hovedregelen i arbeidslivet. Videre mener de at det må være et regelverk for innleie som sikrer at innleie ikke fortrenger faste ansettelse og at regelverket kan utnyttes av bedrifter for å unngå arbeidsgiveransvaret. Arbeiderpartiet foreslår også å avvike den generelle adgangen til midlertidige ansettelse i arbeidsmiljøloven som ble innført i 2015.

Arbeiderpartiets forslag A går ut på å begrense dagens generelle hovedregel som gir adgang til å leie inn fra bemanningsbransjen ved midlertidig behov til bare å gjelde rene vikariater. Forslaget ville med andre ord føre til fjerning av adgangen til å leie inn for å dekke økt behov som følge av sesongvariasjoner, produksjonstopper, prosjekter o.l.

En kan også stille et spørsmål ved motivasjonen bak forslaget, at innleie skal true hovedregelen om faste stillinger. Det følger av loven at adgangen til innleie, som hovedregel, kun tillates ved midlertidig behov. Det foreslås ikke å endre dagens adgang for virksomheter med tariffavtale med forbund som har innstillingsrett, til å avtale innleie også ut over hovedregelen. Innskrenking av hovedregelen sammenholdt med unntaksregelen for

¹⁴ Se vedlegg for de konkrete forslagene fra Arbeiderpartiet og Rødt

¹⁵ Representantforslag 21 LS (2020-2021) fra stortingsrepresentantene Arild Grande, Rigmor Aasrud, Lise Christoffersen og Elise Bjørnebekk-Waagen. Dokument 8:21 LS (2020-2021)

bedrifter med sentral tariffavtale vil kunne føre til en uheldig konkurransevridning i favør av de største bedriftene.

Kort om representantforslaget fra Rødt

Storingsrepresentant Bjørnar Moxnes fra Rødt¹⁶ foreslår i sitt Dok 8 forslag å forby bemanningsbyråer, fjerne den generelle tilgangen til midlertidig ansatte og skjerpe arbeidsgiveransvaret. Representant Moxnes fremmer i så måte et mer omfattende og inngripende forslag som vil få større konsekvenser sammenlignet med forslaget fra Arbeiderpartiet.

Kort om NHO Service og Handel sine innspill til representantforslagene

NHO Service og Handel har i sine innspill til representantforslagene redegjort for at ett av premissene for forslagene, at bruken av innleie fra bemanningsbransjen er stigende, er feil. Andelen arbeidstimer av totale timeverk som ytes gjennom bemanningsbransjen har ligget ganske flatt på rundt 1-2 prosent i lang tid. Videre viser NHO Service og Handel til at «siden 2000 har prinsippet vært at innleie fra bemanningsforetak har vært et alternativ til direkte midlertidige ansettelser.» De peker på at det vil være vanskelig å skille mellom tilfeller hvor kunden har et behov for å leie inn for å dekke opp for fravær eller om det er andre midlertidige behov for arbeidskraft, for eksempel ved sesongtopper. Den enkelte bedrift bør ha muligheten til å tilpasse bemanningen til den konkrete produksjonen så lenge det er tale om et midlertidig og ikke fast behov. Begrensningene som foreslås fra Arbeiderpartiet og Rødt vil skape store utfordringer for en rekke næringer og sektorer som av ulike årsaker har behov for å kunne benytte seg av midlertidig innleie.

1.3.3 Konsekvenser av å stramme inn adgangen til å benytte innleie eller et forbud

Forslagene fra Arbeiderpartiet og Rødt ville fått store konsekvenser for bemanningsbransjen om de hadde blitt vedtatt, og som vi skal vise ville det også få store negative konsekvenser langt utenfor bemanningsbransjen.

Å forby en hel næring for å løse problemer med noen aktører, eller problemer som primært gjelder i enkelte næringer, er ikke en god løsning. Et mer egnet virkemiddel vil være å se på hvordan en kan få til en bedre håndheving av dagens regelverk som allerede forbyr ulovlig virksomhet.

I denne rapporten viser vi at en innstramming i adgangen til å benytte innleie, eller et forbud mot dette, vil ramme seriøse aktører og store arbeidsgivere med mange ansatte. Tilbakemeldingene fra aktørene vi har intervjuet og informasjon vi har innhentet peker i retning av potensielt store negative konsekvenser.

Det vil ramme de mange tusen som hvert år får permanente jobber som følge av arbeidserfaring gjennom bemanningsbyråer. Det vil føre til at alle de som i dag jobber hos et bemanningsforetak, og som får oppdrag i ulike bedrifter for å dekke midlertidige behov, vil bli tvunget over i midlertidige stillinger direkte hos den som har behovet. Det vil føre til større usikkerhet for denne gruppen arbeidstakere. Som ansatt i en midlertidig stilling vil arbeidsforhold opphøre når den midlertidige avtalen utløper, i motsetning til å være ansatte i et bemanningsforetak hvor de ikke mister jobben når det enkelte oppdraget utløper. Som fast ansatt i et bemanningsforetak har de ansatte sikkerhet for lønnsinntekten, tilsvarende stillingsbrøken sin, og det er arbeidsgivers ansvar for å sikre oppdrag til de ansatte. Det gir arbeidstakere mer sikkerhet for lønnsinntekt enn om de var midlertidig ansatte i andre foretak. Med disse forslagene vil arbeidstakerne ha ingen beskyttelse og stå på bar bakke når den midlertidige ansettelsen opphører.

¹⁶ Representantforslag 12 S (2020-2021) fra stortingsrepresentant Bjørnar Moxnes. Dokument 8:12 S (2020-2021)

Endringer i regelverket og adgangen til å benytte innleid personell får konsekvenser for en rekke bedrifter og næringer som av ulike årsaker har behov for en fleksibilitet for opp- og nedskalering av arbeidsstyrken og i noen tilfeller behov for økt bemanning på kort varsel. Det vil innebære betydelige endringer i rammevilkårene for bemanningsbransjen som igjen vil særlig ramme næringer og sektorer som er kjennetegnet ved en av følgende:

- Store prosjekter med uforutsigbar ordreinngang – eksempelvis verftsindustrien
- Sesongvariasjoner, eksempelvis reiselivsnæringen og næringsmiddelindustrien
- Små enheter som er sårbare for uforutsette hendelser og sykdom, eksempelvis helse- og omsorgssektoren
- Interne prosjekter, eksempelvis IT-sektoren

De neste kapitlene drøfter konsekvensene av dette for de nevnte næringene. Hva er alternativene og konsekvensene for arbeidsgiverne og arbeidstakerne? Hvilke konsekvenser får det for produktet eller tjenesten de tilbyr, og hva betyr det igjen for kunder og brukere? Dette og mer til utdypes i de neste kapitlene.

2 Konsekvenser for verftsindustriens konkurransevne

Verftsindustrien i Norge bygger fartøy og offshoreinstallasjoner. Prosjektene er store, og ofte konkurrerer man om enkeltoppdrag. Det medfører at ordremengden på verftene kan variere betydelig, og at det er vanskelig å forutsi personalbehovet. I dette kapittelet ser vi nærmere på behovet for innleid arbeidskraft i verftsindustrien og drøfter hvilke gevinster bemanningsbransjen bidrar til i norsk verftsindustri i dag. Med det som utgangspunkt ser vi nærmere på hvilke konsekvenser et forbud eller en betydelig begrensning av innleid arbeidskraft vil ha for norske verft. Menon har vært i kontakt med flere sentrale aktører i verftsindustrien for å få førstehånds-informasjon om hvordan verftene benytter seg av innleie av personell i dag og hvordan en endring vil påvirke deres fremtidige drift og organisering.

2.1 Bemanningsbransjen ved norske verft

Den norske verftsindustrien bruker en betydelig mengde innleid arbeidskraft og for de største verftene kan det dreie seg om flere tusen arbeidere i perioder med full kapasitetsutnyttelse, mens antallet er mer beskjedent i perioder med liten ordreinngang. Vi har data fra et utvalg verft og sett fra dette utvalget utgjør innleid personell noe flere enn antallet faste ansatte ved verftene i et normalår når en også tar med ansatte som jobber på entreprisoppdrag.¹⁷ Entreprise betyr at verftene setter ut konkrete oppgaver med klare krav og resultatmål, og mottar en konkret leveranse fra leverandøren som tar på seg oppdraget. Den innleide arbeidskraften omfatter en rekke ulike yrkesgrupper som er nødvendig på et verft. Det gjelder blant annet elektroinstallatører, rørleggere, malere, møbelsnekkere, sveisere, platearbeidere, kran- og truckførere og industrirenholdere. I enkelte tilfeller hvor verftene har større prosjekter benytter noen seg også av innleie av personer i administrative stillinger og prosjektledelse. Denne arbeidskraften leies inn fra både norske og utenlandske bemanningsbyråer, som tilbyr både norsk og utenlandsk arbeidskraft.

2.2 Gevinster ved innleie

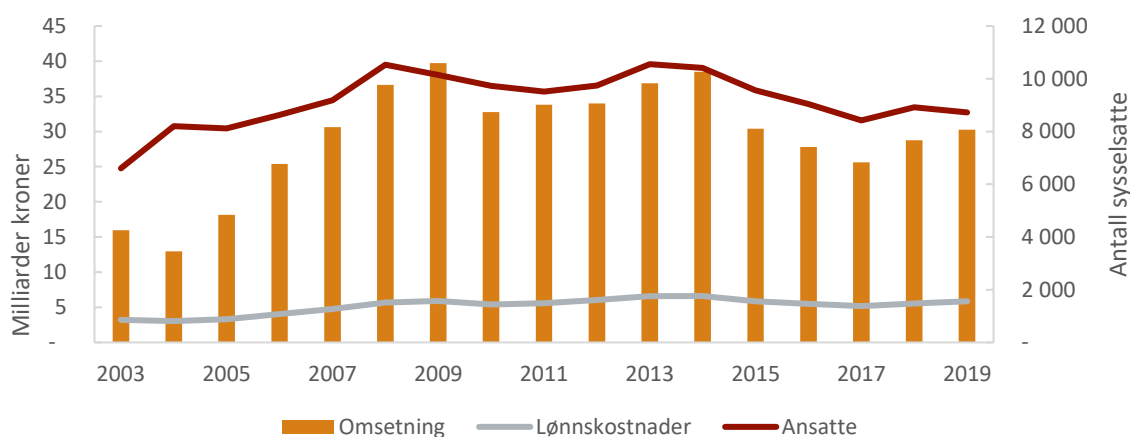
Verftene oppgir flere grunner til at de benytter innleid arbeidskraft. De viktigste årsakene er knyttet til stor variasjon i oppdragsmengde og at arbeidskraften de etterspør er vanskelig å finne lokalt. Muligheten til å raskt skalere produksjonskapasiteten opp og ned er en viktig egenskap som verftene er avhengig av for å kunne konkurrere i dagens marked for skipsbygging. Tilgang på relevant arbeidskraft som kan bistå i prosjekter på kort varsel er derfor et kriterium for suksess.

Fleire av de store verftene peker på at kompetansen de har behov for ikke er mulig å oppdrive der hvor verftene er lokalisert. Mange av verftene er hjørnesteinsbedrifter i små lokalsamfunn langs vestlandskysten. Ved langvarige behov kan det være ønskelig med internt ansatte som har den ønskede kompetansen. Det er likevel kostbart å skulle ha denne kompetansen fast ansatt i virksomheten for alle eventualiteter. Noen verft peker på at det er krevende nok å ha dette på områder som er ansett som kritisk kompetanse for verftet. Hvilken kompetanse verftene har behov for ved bygging av ulike fartøystyper er også en driver bak behovet for bemanningsbransjen. Verftene viser til at det kan være stor forskjell på oppdragene og dermed stor forskjell i behovet for ulike typer kompetanse.

¹⁷ Om entrepris ikke inkluderes og vi kun ser på ren innleie av arbeidskraft, er det snakk om anslagsvis 75 prosent av antall faste ansatte ved verftene i dag i et normalår. Basert på våre intervjuer ser vi at dette tallet varierer betydelig mellom verftene, både når man inkluderer og ekskluderer entrepris.

Som vi ser av figuren nedenfor økte omsetningen til norske verft betydelig i perioden 2003 til 2009. Veksten over hele perioden var på 150 prosent. Til sammenligning økte lønnskostnadene ved verftene med om lag 85 prosent og antall ansatte økte med om lag 50 prosent. Det tilsier at gjennomsnittslønningene også må ha økt i perioden. Den betydelige økningen i omsetningen kan til dels forklares av økte byggepriser (det vil si prisen verftene oppnår i nybyggmarkedene). Dette er likevel bare en del av det totale bildet.

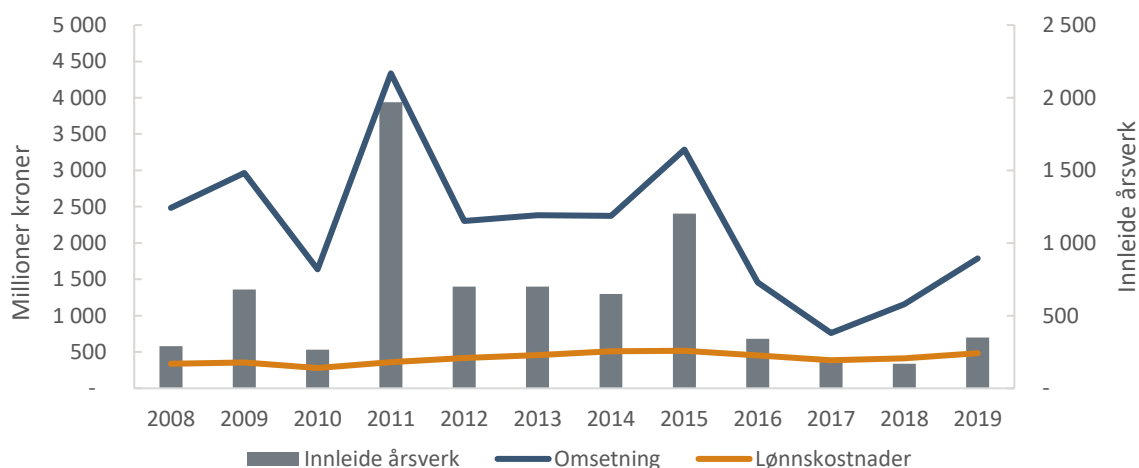
Figur 3: Utvikling i omsetning, lønnskostnader (venstre akse) og antall ansatte (høyre akse) for norske verft i perioden 2003-2019. Kilde: Menon Economics



Etter en periode fra 1971–2000 med et generelt forbud mot utleie, men med mulighet for dispensasjon, ble det i år 2000 åpnet for bemanningsbyråer og utleie av alle typer arbeidskraft. En økt tilgang på kompetent arbeidskraft har trolig bidratt til at verftene kunne påta seg prosjekter som ikke var aktuelle tidligere. En sentral aktør i verftsbransjen uttaler at denne muligheten var spesielt viktig i perioden etter 2005, da offshoremarkedet kom seg igjen etter at en subsidieordning ble fjernet for rederne i 2003. Veksten i både lønnskostnader og antall ansatte i samme periode som omsetningen vokste kraftig indikerer at bruk av innleid arbeidskraft ikke har bidratt til å fortrenge faste arbeidsplasser. Det virker i større grad som at muligheten til å benytte seg av innleid arbeidskraft, sammen med andre faktorer som økt etterspørsel etter fartøy og offshoreinstallasjoner, har styrket verftenes konkurransevne og gitt rom for flere faste ansatte.

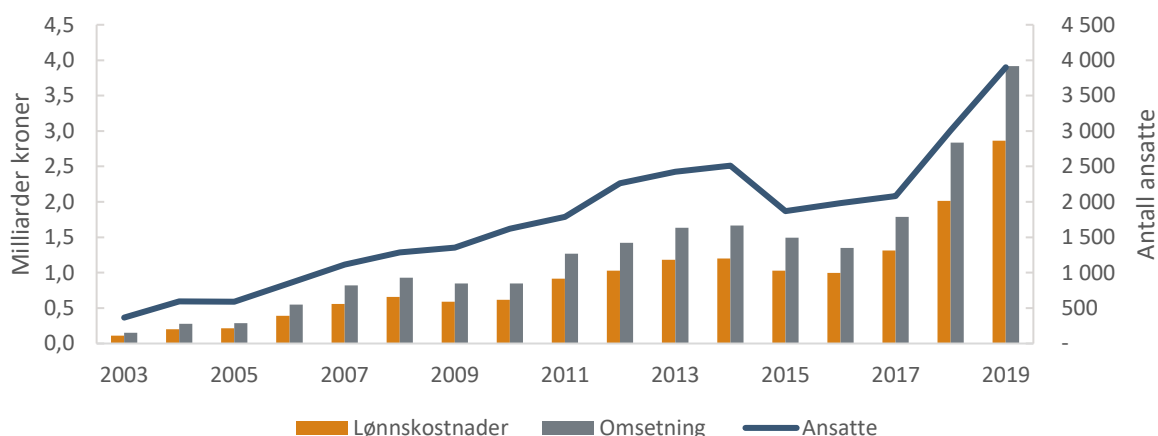
Menon har fått innsyn i enkelte verfts bruk av innleid arbeidskraft (målt i årsverk). Ikke overraskende er samvariasjonen mellom behovet for arbeidskraft og arbeidstrykket på verftene høy. Figuren nedenfor viser at utviklingen i omsetning og innleide årsverk ved et stort norsk verft følger hverandre tett med en korrelasjon på rundt 90 prosent. I samme periode har lønnskostnadene variert lite. Figuren viser at verftet har hatt et relativt stabilt antall faste ansatte, mens innleid personell har svingt i takt med oppdragsmengden. Et slikt bilde illustrerer tydelig problematikken knyttet til å forutsi fremtidig oppdragsmengde og behovet for arbeidskraft. Fra år 2010 til 2011 ser vi en økning i bruken av innleide årsverk på over 600 prosent, mens antall innleide årsverk mer enn halveres påfølgende år. Flere av verftene kjenner seg igjen i denne situasjonen.

Figur 4: Utvikling i omsetning, lønnskostnader (venstre akse) og innleide årsverk (høyre akse) ved et av de store norske verftene. Kilde: Menon Economics



Ved å se nærmere på bemanningsselskaper som leier ut ulike typer arbeidskraft til verftene, finner vi at utviklingen i både omsetning, lønnskostnader og antall ansatte har vært voksende over tid. Den betydelige veksten i antall ansatte fra 2003 er i tråd med det man kunne forvente med de ovennevnte reguleringsendringene i år 2000. Videre ser vi at oljeprisfallet i 2014 førte til en nedgang i antall ansatte hos disse utleieselskapene med over 25 prosent. Dette snudde imidlertid raskt og antallet har vokst betydelig i den påfølgende perioden. Verftene bekrefter at bruken av innleie og entrepriser har økt over tid, men det er trolig også andre drivere bak den observerte veksten hos disse bemanningsselskapene. Flere av selskapene leier også ut personell til andre sektorer enn verftsneringen som olje og gass, bygg og anlegg og andre. Dette gjør at utviklingen i andre sektorer enn verftsneringen også har bidratt til denne utviklingen. Vi ser også at lønnskostnadene har vokst mer enn antall ansatte, noe som trolig skyldes en kombinasjon av at lønnsnivået i disse bemanningsbedriftene har økt over tid og at flere har fått fulltidsstillinger.

Figur 5: Utviklingen i omsetning, lønnskostnader (venstre akse) og antall ansatte (høyre akse) ved bemanningsbyrå som jobber mye mot norske verft. Kilde: Menon Economics¹⁸



2.3 Konsekvenser av et forbud eller en begrensning av innleie

Verftene peker på en rekke utfordringer som følger av å begrense deres mulighet til å benytte seg av innleid arbeidskraft. Markedet for skipsbygging preges av stor variasjon i ordremengde, som igjen betyr at det varierer hvor stort behov verftene har for arbeidskraft på ulike tidspunkt. En innskrenking i forhold til dagens regelverk vil kunne bety at verftenes evne til å raskt skalere opp og ned produksjonen begrenses betydelig. For å sette det litt på spissen og illustrere hvilke situasjoner som kan oppstå: Et av verftene stilte spørsmål om man ville måtte overlevere både arbeidskontrakten og oppsigelsen på samme tidspunkt dersom de skulle skalere opp gjennom egne ansettelser. Et sentralt tema i kontrakten mellom båtbygger og kunde er leveringstidspunktet. Et annet sentralt punkt er at prosjekter ofte blir tildelt et par uker eller en måneds tid før oppdraget må igangsettes, samt at oppdragene kan være så korte som en måned eller mindre. Verftene er bekymret for at en innskrenking i muligheten til å raskt skalere opp kapasiteten skal koste dem oppdrag. Siden kundene stiller krav om rask levering, er verftene avhengige av å benytte innleid arbeidskraft for å klare å levere i henhold til kravene. Den reduserte fleksibiliteten svekker evnen til å ta på seg nye oppdrag og forverrer deres konkurranseevne i nybyggmarkedet.

I en situasjon hvor verftene ikke kan benytte innleid arbeidskraft ville verftene måtte permittere og si opp ansatte svært ofte.¹⁹ Det vil trolig gjøre verftene til mindre attraktive arbeidsgivere på grunn av stor usikkerhet knyttet til jobbsikkerheten. En slik praksis ville også kunne medføre problemer knyttet til dagens permitteringsregelverk. Et av verftene uttalte at man med dagens permitteringsregler ikke vil være i stand til å håndtere variasjon i ordremengden, slik man kan med dagens bruk av innleid arbeidskraft.

«(...) om dette gjennomføres kan vi rett og slett legge ned verftene. Det er ikke mulig å skaffe tilstrekkelig antall faste ansatte til å holde hjulene i gang. Om man skulle gjøre det, så blir de faste kostnadene så store at

¹⁸ Bedriftene inkludert i figuren er oversendt til Menon fra NHO og enkelte av verftene som har oppgitt sine bemanningsbyråer. Brede bemanningsselskaper som Adecco, Manpower, Jobzone, Personalhuset og ISS er ekskludert fra tallene, da vi ikke klarer å skille ut hva de leverer til verft og hva de leverer til øvrige. Det kan fremdeles forekomme at flere av selskapene har en betydelig omsetning utenfor verftsindustrien.

¹⁹ Dette er imidlertid ikke et realistisk scenario at verftene vil ha mulighet eller ønske om å gjøre dette.

en vil gå nedennom ved første nedtur i salget.» Lars Gørvell-Dahll, bransjesjef i Maritim bransjeforening i Norsk Industri.

Selv om mulighetene for midlertidige ansettelse er til stede, vil det være en utfordring for verftene å ansette folk med rett kompetanse raskt nok. Spesielt ved større oppdrag vil det være vanskelig å finne et tilstrekkelig antall ansatte med riktig kompetanse som i tillegg er villige til å arbeide i en kort tidsperiode og befinner seg der behovet er. Dette kan svekke kapasiteten og øke administrative kostnader knyttet til de avgrensede engasjementene. Enkelte påpeker også at det ikke vil være mulig å gjennomføre intervjuer, bakgrunnssjekker og andre administrative oppgaver knyttet til ansettelse på den tiden de har til rådighet før prosjektet skal begynne. Flere verft peker på at muligheten til å benytte seg av tjenestene som tilbys av bemanningsbransjen er med på å gi en tryggere arbeidsplass for de faste ansatte ved verftene. En aktør utalte følgende om konsekvensene av manglende arbeidskraft ved verftene dersom muligheten for innleie av arbeidskraft forsvinner:

«Vi vil gå fra å være en internasjonal aktør til å bli en regional aktør eller i beste fall en nasjonal aktør.» Dr. Per Olaf Brett.

Entrepriseprosjekter fremstår som det mest realistiske alternativet for å løse problemet knyttet til bortfallet av innleiemuligheter. Derfor har vi spurt verftene om de selv kunne benyttet entrepriser i større grad enn de gjør i dag for å komme rundt problemene som vil oppstå dersom det gjøres endringer i regelverket for innleid arbeidskraft. Verftene påpeker at om muligheten for innleie forsvinner eller begrenses betydelig, vil de kunne sette ut arbeidspakker som oppdrag til underleverandører. Det å skulle bygge skip med utbredt bruk av entrepriser er samtidig en utfordring. For det første vil prosessen knyttet til å innhente tilbud på ulike prosjekter kreve mye større grad av administrasjon og tid i planleggingen og utarbeidingen av dokumentasjon til underleverandører. En konsekvens av dette vil være at norske verft ikke får god nok tid til å sette bort arbeidet som skal gjennomføres, noe som kan lede til at flere av oppdragene går til utenlandske konkurrenter som ikke har samme begrensninger.²⁰

Et ytterligere problem verftene er opptatt av er at selskapene som leverer entrepriser trolig også vil rammes av de foreslåtte endringene i regelverket for innleid arbeidskraft. En konsekvens av det er at utenlandske selskaper, som ikke omfattes av det foreslåtte rammeverket, igjen blir vinnerne da det kan bli færre norske selskaper som har mulighet til å påta seg oppdragene. De store verftene som allerede har anlegg i utlandet, vil vurdere om mer av jobben må gjøres utenfor Norges grenser enn hva tilfellet er i dag.

På grunn av de ovennevnte problemene vil begrensninger i bruken av innleid arbeidskraft være vanskelige å forholde seg til og gjøre at forretningsmodellen til dagens verftsaktører trolig ikke er opprettholdbar.²¹ Norske verft konkurrerer, som tidligere nevnt, i stor grad mot utenlandske aktører i et internasjonalt marked for

²⁰ Menon har også snakket med verftene om en alternativ løsning hvor aktørene leier inn personell fra andre verft (produksjonsbedrifter). Slik innleie forekommer allerede i dag, men det er ifølge verftene begrenset omfang sammenlignet med innleie fra bemanningsselskapene. I utgangspunktet benyttes dette når bedriftene har overskuddskapasitet i sin egen produksjon. Verftene peker på at de i stor grad følger samme konjunkturutvikling og det gjør det vanskelig å utelukkende benytte seg av innleie fra konkurrenter. I en høykonjunktur vil det være vanskelig å finne arbeidskraften det er behov for ettersom bedriftene har behov for kompetansen og arbeidskraften i egen produksjon. Det er trolig ikke et tilstrekkelig volum av arbeidskraft tilgjengelig for næringen i et slikt tilfelle.

²¹ Et forbud mot innleie eller innstramming i adgangen til innleie kan også innebære at dagens verftskunder selv velger å benytte seg av entrepriser ved å for eksempel leie et kaianlegg og kjøpe inn tjenester. Det er en bekymring knyttet til dette når det kommer til HMS-risiko, da disse aktørene ikke er like kjent med systemer, rutiner og fysiske forhold enn om et verft sto for arbeidsprosessen. Dersom verftet skulle ha organisert driften og benyttet innleie, påstår enkelte at verftene ville ha ivare tatt arbeidsfolkene bedre med tanke på lønn og HMS. Videre peker aktørene på allmenngjøringsforskriften og at om dagens verftskunder skal stå for en slik prosess kan de havne utenfor denne forskriften. Dette kan ifølge et av verftene lede til sosial dumping.

skipsbygging. Et resultat av dette er at særreguleringer som kun påvirker de norske aktørene kan føre til konkurransevridninger i favør av aktører utenfor landets grenser. Dette er realiteten fordi fartøyene i de fleste tilfeller enkelt kan fraktes til kunden fra omtrent alle verdens lokasjoner etter at fartøyene er ferdigstilte. Situasjonen illustreres godt gjennom følgende utsagn:

«Det går ikke an å sammenligne bygg- og anleggsnæringen med verftsindustrien. Vi skjønner at innleie kan skape problemer i bygg og anlegg ved å fortrenge norsk arbeidskraft, men dette har ikke hendt hos verftene. Det er også slik at E6 må bygges der den skal ligge og operaen må bygges der den skal stå. De båtene vi bygger kan bygges «overalt» i verden. Ved å endre regelverket for innleie taper vi overfor utlandet.» Utsagn fra et av de store verftene i Norge.

2.4 Verftenes ringvirkninger for andre aktører i deres verdikjede

Verftene skaper betydelige ringvirkninger for lokale utstys- og tjenesteleverandører. Dersom verftene rammes av endringene i innleiereguleringen, og utviklingen blir slik verftsaktørene selv forespeiler seg, vil det få konsekvenser for aktørene i leverandørleddet i verftenes verdikjede.

Rundt de norske verftene er det bygd opp en betydelig leverandørindustri som leverer spesialisert utstyr og tjenester til verftene. Inkludert i denne gruppen finner vi aktører som leverer avansert teknologi og tilbyr installasjoner av disse. Verftenes interne verdiskaping har over tid i gjennomsnitt utgjort om lag 20 prosent av deres omsetning. Dette vil si at nesten 80 prosent av verftenes omsetning går til vare- og tjenestekjøp fra utstys- og serviceleverandører. Basert på undersøkelser gjennomført av Menon i 2020 anslår vi at om lag 62 prosent av verftenes innkjøp gikk til norske underleverandører i 2019.²² Dette tilsvarer i tilfellet over 50 prosent av verftenes samlede omsetning i 2019. Det betyr at verftenes vare- og tjenestekjøp fra norske underleverandører sto for om lag 16 milliarder kroner i 2019. En forenklet ringvirkningsberegning viser at verftene skaper nesten 11 000 arbeidsplasser for leverandørleddet sitt, noe som tilsvarer om lag 1,24 skapte arbeidsplasser i leverandørleddet per verftsarbeider. Sagt på en annen måte vil hver arbeidsplass som går tapt i verftsindustrien føre til at 1,24 arbeidsplasser forsvinner blant deres leverandører.

En ringvirkningsanalyse fra 2010 viste at Vard, tidligere STX OSV, sto for omtrent 40 prosent av den totale skipsbyggingen i Norge. Analysen viste videre at hver verftsarbeider hos Vard skapte 3,3 årsverk utenfor verftet, hos deres underleverandører. I tillegg til skapte årsverk hos leverandørene ble det skapt 2,1 årsverk via investeringer, konsum og offentlige tjenester. Samlet vil det si at hver enkelt verftsarbeider står for 5,4 årsverk utenfor verftet.^{23,24} Disse effektene er betydelig større enn anslaget Menon har utregnet. Vår vurdering er at ringvirkningene neppe er så store i dag, men resultatene fra Møreforskning i 2011 tyder likevel på at vårt anslag bør regnes som konservativt.

²² Basert på et utvalg som inneholder flere av de største verftsaktørene i Norge.

²³ Møreforskning. 2011.

²⁴ Det er allment kjent av flere av de store verftene har omstilt seg fra å bygge en overvekt av offshorefartøy til blant annet cruisebartøy. Dette kan ha betydning for fordelingen av vare- og tjenestekjøp på import og innenlandske innkjøp, og dermed sysselsettingsringvirkningene i nyere tid. Det kan også være ulikheter i modellene som gir utslaget. Tallene er i Menons øyne noe høye.

3 Konsekvenser for reiselivsnæringen

Reiselivsnæringen, som har store sesongvariasjoner, er avhengig av den fleksibiliteten som bemanningsbransjen tilbyr. Reiselivsnæringen er spredt over hele landet, og for bedrifter i distriktene er tilgang på kompetanse ofte begrenset. For å få tilgang til relevant kompetanse i høysesong er mange bedrifter avhengig av innleie fra bemanningsforetak. Bemanningsbransjen fyller fire funksjoner for reiselivsnæringen:

- a) Mulighet til å skalere kapasiteten etter svingninger i etterspørsel
- b) Tilgang på fagkompetanse som ikke er tilgjengelig i bedriftenes arbeidsmarked
- c) Reduserte rekrutteringskostnader (for både arbeidsgivere og arbeidstakere)
- d) Fast jobb og dermed forutsigbarhet og trygghet for arbeidstakere

Dette kapitlet fokuserer på bemanningsbransjens rolle for reiselivsnæringen og konsekvenser for reiselivet dersom adgangen til innleie begrenses eller forbyes, men det som drøftes her gjelder også for andre næringer med store sesongvariasjoner, som for eksempel næringsmiddelindustrien.

3.1 Reiselivsnæringen er en svært viktig arbeidsgiver i distriktskommuner

Reiselivsnæringen består av fem ulike bransjer som til sammen skaper et helhetsprodukt: overnatting, servering, opplevelser, transport og formidling. Kundegrunnlaget kan grovt sett deles i tre:

- Ferie-/fritidsgjester
- Yrkesreisende
- Lokalbefolkningen som benytter serverings- og opplevelsestilbudet der de bor

Lokalbefolkningen representerer den klart mest stabile kundegruppen, selv om disse kundene også har perioder i året hvor etterspørselen er spesielt høy, for eksempel julebordsesongen. Yrkesreisende har også en relativt jevn sesongprofil, mens ferie-/fritidsreisende er konsentrert rundt feriene, spesielt sommermånedene. Blant ferie/fritidsgjester er sesongvariasjonene særlig store i utenlandsmarkeder. Kundegrunnlaget varierer betydelig mellom regioner og destinasjoner. På steder med en liten lokalbefolkning og hvor reiselivet utgjør en stor andel av næringslivet, vil ferie-/fritidsmarkedet dominere. Normalt vil sesongvariasjonene være spesielt store på slike steder.

Blant kommunene med høy reiselivsavhengighet finner vi både destinasjoner med en typisk sommerprofil, for eksempel Geiranger, Flåm og Nordkapp, og destinasjoner med en typisk vinterprofil, for eksempel Hemsedal, Sør-Fron og Lyngen. På denne typen destinasjoner finner vi en kombinasjon av bedrifter som har helårsaktivitet, men store variasjoner i etterspørsel i ulike deler av året, og bedrifter som kun har åpent i høysesong. Sesongproblematikken er størst på denne typen spesialiserte distriktsdestinasjoner, men gjelder også større regioner. For eksempel utgjør sommersesongen nesten 80 prosent av de samlede reiselivsinntektene for hele sørlandskysten fra Risør til Mandal.²⁵

Reiselivsnæringen står for snaut 5 prosent av lønnskostnadene i norsk næringsliv og 8 prosent av antall ansatte. I 65 kommuner utgjør reiselivsnæringen minst 10 prosent av lønnskostnadene, det vil si at reiseliv er dobbelt så viktig i disse kommunene som i resten av landet. 34 200 personer er ansatt i reiselivsnæringen i disse 65 kommunene. I 20 av kommunene står reiseliv for mer enn 20 prosent av samlede lønnskostnader og for noen få kommuner over 50 prosent. Felles for disse 20 kommunene er at de er små distriktskommuner og at reiselivet i

²⁵ Ringvirkningsanalyse av reiselivet på Sørlandskysten. Menon-rapport NHO Reiseliv 16.5.2019

kommunene har store sesongsvingninger. Hemsedal, Aurland (Flåm), Kautokeino og Svalbard er blant kommunene med aller høyest reiselivsavhengighet. Den samme beskrivelsen – små distriktskommuner med store sesongvariasjoner i reiselivet – gjelder også for de fleste av kommunene hvor reiseliv utgjør mellom 10 og 20 prosent av lønnskostnadene i kommunens næringsliv, for eksempel i Bykle (Hovden), Stranda (Geiranger), Vega og Nordkapp.

3.2 Sesongvariasjoner skaper utfordringer for reiselivsbedriftene

De fleste reiselivsbedriftene som ligger i de mest reiselivsavhengige kommunene står overfor samme utfordringer knyttet til personell: Det lokale/regionale arbeidsmarkedet er lite, så virksomhetene er i stor grad avhengig av å tiltrekke kompetanse utenfra regionen, særlig for fagkompetanse som kokker, servitører, guider og massører, samt personer med mer generisk høyere utdanning, som økonomer, markedsførere og ingeniører. Dette bekreftes også gjennom intervju med en hotelleier som særlig trekker frem at bemanningsbyråene har vært til stor hjelp med å rekruttere kokker, noe som det har vært vanskelig for hotellet å rekruttere på egen hånd.

I tillegg til at transaksjonskostnadene i rekrutteringen er høye, sliter de ofte med å tiltrekke og beholde kompetansen. Problemene forsterkes kraftig av at bedriftene ofte bare har behov for kompetansen deler av året, for eksempel i sommermånedene. Det kan være restauranter med uteservering som har høysesong om sommeren og vesentlig redusert drift resten av året. Eller et alpinanlegg som kun har drift i vinterhalvåret. Selv om utfordringene er størst for reiselivsbedriftene i distriktene, vil også hoteller i de store byene gjennom året oppleve svingninger og arbeidstopper i forbindelse med arrangement av konferanser, store selskaper eller julebord, der behovet for arbeidskraft er vesentlig større enn ved alminnelig drift.

3.3 Omfang og betydning av innleie i reiselivsnæringen

Reiselivsnæringen i Norge har om lag 180 000 ansatte. Menon har beregnet at hver ansatt i gjennomsnitt produserer 0,66 årsverk. Den lave årsverks-andelen skyldes i første rekke at serveringsbransjen i de store byene har mange deltidsansatte, for eksempel studenter med deltidsjobber. I distriktsreiselivet er behovet for sesongansatte den viktigste kilden til lav årsverk-andel.

NHO Service og Handel har statistikk for bemanningsbransjens utleie av arbeidskraft til HORECA, det vil si hotell, restaurant og catering. Det finnes ikke eksakte tall, men vi har beregnet at bemanningsbransjen leide ut om lag 3000 personer til HORECA-bedrifter i 2019.²⁶ HORECA tilsvarende i all hovedsak overnattings- og serveringsbransjene i reiselivsnæringen. Disse to bransjene har om lag 100 000 ansatte, så bemanningsbransjen sto for om lag tre prosent av den samlede sysselsetting blant overnattings- og serveringsbedriftene i 2019.

Selv om omfanget er lite, er betydningen av innleie fra bemanningsbransjen stor. Tilbakemeldinger fra et stort distriktshotell i Norge illustrerer hvordan antall ansatte hos en enkelt bedrift kan variere mye i løpet av året. Hotellet har om lag 75 faste ansatte hvorav 25 fulltidsansatte utgjør en kjernestab og de resterende 50 er deltidsansatte med varierende stillingsbrøk etter sesong og aktivitetsnivå på hotellet. Hotellet har sin høysesong om sommeren. I en typisk sommermåned vil alle 75 være på jobb i tillegg til at de har om lag 50-55 innleide. Av de innleide kommer omtrent halvparten fra bemanningsselskaper. Hotellet oppgir at de bruker bemannings-

²⁶ Antall timer totalt utleid til HORECA i 2019 var 1 794 231, tilsvarende 1025 årsverk à 1750 timer. Om vi deler på gjennomsnittlig antall timer per vikar pr. år (for alle vikarer som det rapporteres på, 611 timer) så tilsvarende det 2936 sysselsatte.

selskaper systematisk og oppfatter muligheten for innleie som kritisk for hotellets virksomhet og konkurransevne.

Fordi de fleste arbeidstakere ønsker helårsjobb, er det mindre attraktivt å søke på sesongjobber. Det blir også mindre attraktivt for bedriftene å investere i de ansattes kompetanse, fordi ansettelsesforholdet ofte er kortvarig. Mange forsøker å få de samme ansatte til å komme tilbake i neste sesong, men man har ingen garanti for dette.

Ettersom de ansatte i reiselivsnæringen som jobber i bemanningsbyråer har faste kontrakter trenger de ikke bekymre seg for sesongvariasjoner. Her sørger bemanningsbransjen både for at ansatte får helårskontrakter, samtidig som hoteller og andre bedrifter får den fleksibilitet som de trenger for å opprettholde lønnsom drift.

Disse utfordringene tas også opp av NHO Reiseliv som er den største arbeidsgiver- og næringsorganisasjonen for reiselivet i Norge med over 3400 medlemsbedrifter innenfor overnattings-, serverings- og opplevelsesbransjene. Deres holdning er at hovedregelen i norsk rett er at arbeidstakere skal ansettes fast og slik bør det også være i fremtiden. Samtidig er NHO Reiseliv, i sitt innspill til Arbeiderpartiet sitt Dok 8 forslag, tydelige på at deres medlemmer har et behov for å kunne dekke midlertidige arbeidstopper og sesongvariasjoner ved bruk av midlertidig arbeidskraft.²⁷ Det er særlig tre årsaker som forklarer behovet for midlertidig bemanning: sesongvariasjoner, uforutsette hendelser og produksjonstopper og utfordringer med å rekruttere kompetanse selv.

NHO Reiseliv peker på at for at bedriftene skal kunne tilpasse seg svingningene er det behov for raskt å kunne oppbemanne for en midlertidig periode. De viser til at flere hoteller i distriktene har utfordringer med å rekruttere tilstrekkelig arbeidskraft på egen hånd og at de er avhengig av å kunne leie inn arbeidstakere fra bemanningsforetak for å dekke opp arbeidskraftbehovet i høysesong. Videre peker de på at selv om større byhoteller gjerne har tilknyttet seg vikarer som kan tilkalles ved ekstra behov for arbeidskraft, er dette i mange tilfeller ikke tilstrekkelig. Enten fordi det ikke dreier seg om mange nok til å dekke det faktiske behovet, eller fordi tilkallingshjelp har anledning til å takke nei når de blir tilkalt, noe som skaper uforutsigbarhet for bedriftene.

Innleie fra bemanningsselskaper kan løse alle disse problemene: øke tilgangen på kvalifisert personell, redusere bedriftenes transaksjonskostnader og gi arbeidstakerne mulighet til helårsarbeid. I stedet for sesongengasjementer og deltidsansettelser i enkeltbedrifter kan arbeidstakerne få faste helårsstillinger i bemanningsselskapene – som kan leie ut kompetansen til bedrifter med ulik sesongprofil og andre svingninger i personellbehov.

Statistikken bak tallene viser at det totale timeantallet hvert år fordeles relativt likt mellom de fire kvartalene.²⁸ Det betyr at selv om bedriftene står overfor store sesongvariasjoner, er behovet for innleie totalt sett relativt stabilt over året. Det indikerer at bemanningsbransjen bidrar til å jevne ut sesongvariasjonene på ansattensiden.

Et tilleggsmoment er at begrenset tilgang på kvalifisert personell fungerer som en etableringsbarriere for nye aktører som ønsker å starte en reiselivsbedrift. Bemanningsbransjen kan derfor bidra til å redusere etableringsbarrierene for nye reiselivsaktører.

²⁷ NHO Reiseliv. 2020.

²⁸ I 2019 var Q1 lavest med 414 262 timer, mens Q4 var høyest med 484 881 timer. Q1 er alltid det kvartalet med lavest antall timer innleid i HORECA, mens det som regel er Q4 hvor innleie er størst. Et par år har det vært større innleie i Q2 enn Q4.

3.4 Konsekvenser for reiselivsnæringen av å begrense muligheten for innleie

Det er grunn til å tro at et forslag om å begrense adgangen til innleie fra bemanningsforetak til kun å gjelde ved behov for vikarer eller etter avtale med tillitsvalgte i bedrifter som er bundet av tariffavtale (med fagforening med innstillingsrett), vil få svært uheldige konsekvenser for reiselivsnæringen.

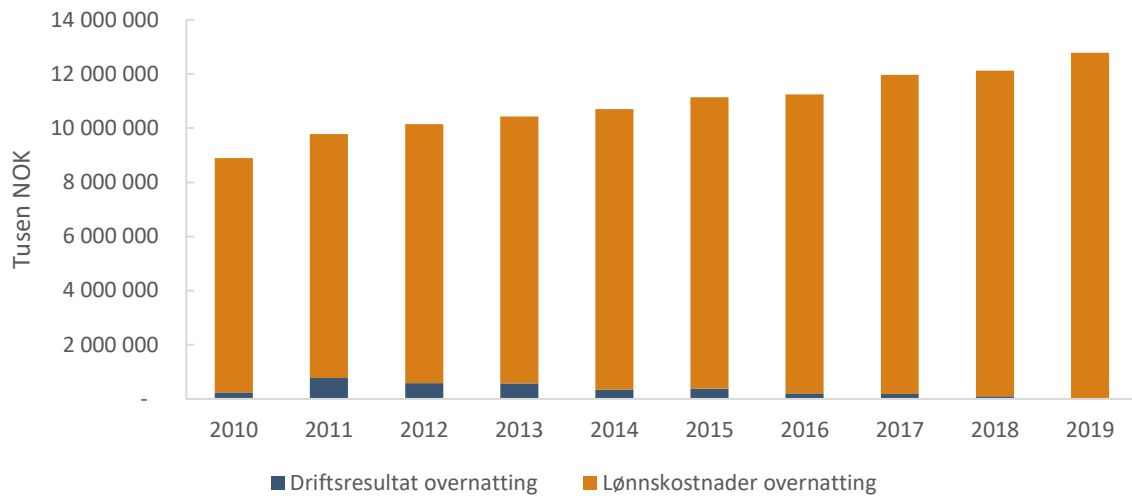
Hvilke alternativer har bedrifter dersom de mister muligheten til å benytte innleie fra bemanningsbedrifter? Som NHO Reiseliv påpeker er alternativet med å inngå avtale med tillitsvalgte i en bedrift som er bundet av tariffavtale ofte ikke aktuelt fordi tariffavtaledekningen er lav innenfor reiselivsnæringen. De viser til at av om lag 15 500 bedrifter innenfor overnattings- og serveringsbransjen er det bare i underkant av 6 prosent som har tariffavtale. Ettersom det heller ikke er opp til bedriftene å bestemme om de ansatte skal organisere seg og kreve slik avtale, vil forslaget dermed bety at de fleste bedrifter ikke vil kunne benytte innleie av arbeidskraft ved behov av midlertidig karakter.

Ved et forbud eller innstramming av adgangen til innleie vil det også være begrenset mulighet for reiselivsbedriftene til å outsource deler av aktiviteten til spesialiserte leverandører, slik man for eksempel finner i verftsindustriens entrepriseløsninger. Det er vanskelig å si hvorfor ikke tilsvarende modeller finnes i reiselivsnæringen, men det henger trolig sammen med at reiselivet er spredt over hele landet og at de fleste bedrifter er små. Med en slik struktur blir det krevende å etablere et marked for outsourcings-tjenester.

En innstramming i regelverket betyr derfor at bedriftene enten må øke antall faste ansatte i heltids- og deltidsstillinger, eller øke bruken av midlertidige ansettelser. Det er flere forhold som tilsier at en vesentlig økning i antall faste ansatte kan bli vanskelig. Som påpekt er det mange reiselivsbedrifter, særlig i distriktene, som benytter innleie nettopp fordi det er krevende å rekruttere personell til faste eller midlertidige stillinger. En innstramming eller forbud mot innleie gjør det ikke lettere for bedriftene å få tak i den kompetansen de trenger. Det vil medføre økt administrasjon og tidkrevende arbeid for hver enkelt reiselivsbedrift for å sikre rekruttering og bemanning gjennom året.

Reiselivsbedriftene har gjennomgående lav lønnsomhet, minimale marginer og svak soliditet. Det gjør det krevende og risikabelt for bedriftene å øke antall faste ansettelser ettersom det vil føre til et kostnadshopp. En gjennomgang av regnskapene til norske overnattingsbedrifter viser at de samlet sett hadde null kroner i driftsresultat i 2019, noe som er illustrert i figuren nedenfor. Soliditeten, det vil si forholdet mellom egenkapital og gjeld, er også en utfordring for deler av næringen. Hele 26 prosent av reiselivsbedriftene på Vestlandet hadde negativ egenkapitalandel før korona, og det er grunn til å tro at situasjonen er relativt lik i resten av landet. Disse bedriftene har med andre ord ingen oppsparte midler og evne til å bære en negativ lønnsomhet.

Figur 6: Netto verdiskaping fordelt på samlet driftsresultat og totale lønnskostnader i overnattingsbransjen i Norge. Kilde: Menon Economics



Utgangspunktet for næringen til å bære økte kostnader var allerede svært begrenset før i år. Nå står reiselivs-næringen også midt oppi sin største krise noensinne med koronapandemien. En situasjon med økte kostnader nå, som ikke kan kompenseres med flere kunder eller økte priser, vil føre til negativ lønnsomhet og forverre situasjonen som de står i.

Ettersom en økning i antall faste ansatte er lite sannsynlig eller i beste fall kun vil være mulig i et begrenset omfang, vil reiselivsbedriftene være nødt til å øke bruken av egne vikarer. Det gir mindre forutsigbarhet og gjør det vanskeligere for bedriftene å finne relevant kompetanse, noe som trolig vil føre til redusert kvalitet på reiselivsproduktet.

En hotelleier på Vestlandet uttaler følgende: «Bemanningselskapene er spesielt viktige for distriktsreiselivet: Jo lenger bedriften er fra de store arbeidsmarkedene, desto viktigere er bemanningselskapene for tilgangen på kompetanse.»

Endringer i regelverket vil også ramme arbeidstakere på en uheldig måte. Det vil for mange arbeidstakere i bemanningsforetakene innebære at de blir tvunget over fra en fast stilling i et bemanningsforetak til en usikker hverdag med midlertidige vikariater. Det som følger av at de selv må ta ansvar for å sikre at de får jobb hos ulike bedrifter med forskjellige sesongvariasjoner som tilsvarer et fast ansettelsesforhold i et bemanningsforetak hvor de er utleid til ulike bedrifter gjennom året.

Ser vi på konsekvensene for reiselivsnæringen samlet, og ikke bare den enkelte reiselivsbedrift, er det sannsynlig at det på lengre sikt vil føre til en økning i antall konkurser ettersom virksomhetene ikke klarer å bære de økte kostnadene. De bedriftene som klarer å velte økte kostnader over i økte priser vil klare seg, men det bidrar til at den enkelte bedrift, og Norge som destinasjon, får svekket sin konkurransevne. Norge oppleves allerede som et dyrt land å feriere i og det vil være klart uheldig om en på sikt har en næring med færre aktører med et smalere og dyrere tilbud. Det svekker reiselivsnæringens funksjon som en viktig arbeidsgiver i distriktene og det vil føre til at mange som i dag jobber i næringen må finne seg andre jobber.

4 Konsekvenser for helse- og omsorgssektoren

Helse- og omsorgssektoren skiller seg noe fra de andre bransjene vi har sett på. Det som er spesielt for sektoren er virkningene for kundesiden – det vil si pasienter og pårørende. I store deler av helse- og omsorgssektoren er kundene pasienter og ikke kunder i tradisjonell forstand. De er brukere av et helsetilbud og i motsetning til andre sektorer hvor et forbud mot innleie kan føre til svekket konkurransekraft, risiko for konkurs eller økte kostnader for markedsaktørene, vil det her kunne få en direkte konsekvens for tilgjengeligheten eller kvaliteten på tjenestene som leveres. Slike virkninger kan det være vanskelig å måle og tallfeste, men desto viktigere er det å *få belyst virkningene*.

4.1 Kort om helse- og omsorgssektoren

Ansvar for at befolkningen får gode og likeverdige helse- og omsorgstjenester ligger på offentlige myndigheter, og helsetilbudet er i grove trekk organisert gjennom en arbeidsfordeling med kommunale helse- og omsorgstjenester, spesialisthelsetjenesten (statens ansvar) og private aktører som tilbyr et komplementært helsetilbud til det offentlige.

Kommunene har ansvar for utbygging, utforming og organisering av et forsvarlig og godt tjenestetilbud til den enkelte innbygger i sin kommune som har behov for helse- og omsorgstjenester. De kommunale helse- og omsorgstjenestene utgjorde om lag 165 000 årsverk i 2017 (NFD, 2019). Dette er mennesker som jobber med alle pasient- og brukergrupper og som dekker store deler av det offentlige helsetilbud. Det være seg tilbud til personer med somatisk eller psykisk sykdom, skader, sosiale problemer, rusproblemer eller nedsatt funksjonsevne. Det kommunale helsetilbudet er organisert og tilbys innbyggerne gjennom alt fra fastlegeordningen, skolehelsetjenesten, institusjonstilbud, sykehjem m.m.

Staten har ansvaret for spesialisthelsetjenesten, som omfatter sykehustjenester, psykisk helsevern, spesialisert rusbehandling, laboratorietjenester, akuttmedisinsk beredskap, nødmeldetjeneste, ambulanse-tjeneste og nødvendig transport av pasienter og personell. Brorparten av denne driften befinner seg i sykehusene. Spesialisthelsetjenesten sysselsatte nesten 115 000 årsverk i 2019, og driftskostnadene var på litt over 153 milliarder kroner.²⁹ Tjenesten er organisert gjennom fire regionale helseforetak som eies av staten og har i oppgave å sørge for at alle innbyggere i regionen har et spesialisthelsetjenestetilbud, i og utenfor institusjon.

Helse- og omsorgstilbudet består også av private aktører som tilbyr et bredt spekter av tjenester. Innen privat behandlingsevne ble det i 2019 sysselsatt 56 000 personer. Om lag halvparten av den private behandlingsevnen driver primærhelsetjenester, en fjerdedel driver spesialisthelsetjeneste, og resten driver tjenester innen barnevern, psykisk helse og avhengighet.³⁰ Private aktører fungerer i all hovedsak som et supplement til de offentlige helsetjenestene i dag, og de er fordelt over hele landet.

4.2 Arbeidsgivers behov for innleie

Årsakene til innleie av personell forklares i hovedsak med fire forhold:

- a) ferieavvikling
- b) syke- og korttidsfravær og uforutsette hendelser
- c) tilgang på nødvendig kompetanse

²⁹ SSB. 2020.

³⁰ Menon Economics. 2020.

d) begrensninger i arbeidsmiljøloven knyttet til helge- og nattarbeid.

Det siste forholdet er relatert til utfordringer med å få de ansattes turnuser til å gå opp, gitt begrensningene i arbeidsmiljøloven.

Ferieavvikling

Ovenfor har vi argumentert for at reiselivsnæringen har et behov for innleie av arbeidskraft som følge av at de er utsatt for store sesongvariasjoner som i hovedsak skyldes variasjoner i etterspørselen. Selv om helse- og omsorgssektoren har en mer stabil etterspørsel, fører hensynet til arbeidstakere og deres ferieavvikling til at helse- og omsorgssektoren også har et sesongpreget behov for innleie. Ansatte har en lovfestet rett til ferie og ønsker ferie samtidig, spesielt i fellesferien. Ettersom etterspørselen etter tjenestene er stabil trenger institusjoner og sykehus ekstra bemanning for å dekke behovet for arbeidskraft mens de faste ansatte avvikler sin ferie. Alternativet til innleie er å redusere kapasiteten og tilbudet.

At innleie av personell er størst om sommeren og betydelig høyere enn resten av året, bekreftes både gjennom intervju med et bemanningsforetak som har spesialisert seg på helsepersonell og i en fellesrapport fra de regionale helseforetakene til Helse- og omsorgsdepartementet som har kartlagt omfanget av innleie. Det blir gjennomgående bekreftet fra de aktørene vi har pratet med at virksomhetenes adgang til å leie inn personell er avgjørende for at så mange faste ansatte som mulig skal kunne få avvikle ferien om sommeren.

Syke- og korttidsfravær og uforutsette hendelser

En annen forklaring bak og årsak til innleie av personell er behovet for å dekke opp for sykemeldt personale. Tall fra SSB viser at helse- og omsorgssektoren ligger over landsgjennomsnittet med hensyn til sykefravær. Gjennomsnittlig sykefravær på tvers av sektorer er i Norge de siste årene omtrent 6 prosent, mens det for helsesektoren er omtrent 8,5 prosent.³¹

Noe av dette fraværet er forutsigbart, og kan dekkes av egne innkallingsvakter, vikarpooler eller midlertidige ansettelser. Det finnes likevel et behov for å dekke sykefravær med innleid personale, noe som bekreftes av bemanningsforetak og de øvrige virksomhetene vi har snakket med. Spesielt akutt sykefravær vil kunne føre til et behov for innleide vikarer. I slike tilfeller er det ikke et alternativ å ansette midlertidig, og det er ikke alltid mulig å dekke slike vakter med fast ansatte. Dersom en ikke får dekket det uforutsette behovet innad i organisasjonen, vil det kunne løses gjennom avtaler med bemanningsforetakene.

Helse- og omsorgssektoren kan også oppleve å stå overfor store og uforutsette hendelser hvor mer personell enn vanlig behøves. Koronasituasjonen i år har gjort dette veldig tydelig. Ikke bare i Norge, men over hele verden har etterspørselen etter helsepersonell økt kraftig i perioder med smittetopper. Store deler av helsetilbudet i Norge ville ikke klart å håndtere denne situasjonen så bra som de har gjort hvis de ikke hadde hatt tilgang på, og muligheten til, å benytte seg av innleid personell. Pandemier oppstår heldigvis svært sjelden og det er derfor heller ikke naturlig å ha en fast bemanning som skal kunne håndtere slike situasjoner. Det viktigste er å ha tilgang på personell om behovet oppstår.

Et eksempel på en mer lokal situasjon og uforutsett hendelse kan være ved spedbarn som fødes for tidlig. Slike barn er svært sårbare og i noen tilfeller vil trenge sykepleiertilsyn hele døgnet. Om plutselig flere barn fødes med slike behov samtidig vil dette kunne overvelde en liten kommune, fordi det kreves spesialisert kompetanse for å

³¹ SSB tabell 12442

kunne ta vare på slike pasienter. Tilsvarende vil det kunne oppstå et ekstra behov for jordmødre i situasjoner med flere fødsler enn normalt.

Uten mulighet for innleie risikerer helse- og omsorgsaktører å oppleve perioder med kostbar overbemanning og andre perioder med kritisk underbemanning. I noen tilfeller vil en her kunne argumentere for at problemene kunne vært løst ved direkte midlertidig ansettelse. Det kan være tilfelle, men som vi skal se nedenfor er det også grunner til at det ikke alt lar seg gjøre, blant annet fordi mange av virksomhetene ikke klarer å tiltrekke seg nødvendig kompetanse.

Tilgang på nødvendig kompetanse

En tredje forklaring som trekkes frem av de aktørene vi har snakket med dreier seg om at en del helse- og omsorgsaktører sliter med å tiltrekke og beholde relevant, og i noen tilfeller virksomhetskritisk, kompetanse. Det kan enten skyldes geografiske mobilitetsbarrierer eller generell knapphet på bestemt kompetanse. Særlig i distriktene kan det være vanskelig for virksomheter innenfor helse- og omsorgssektoren å finne kvalifisert personell. I mindre bygder og tettsteder er det tidvis mangel på fastleger og annet helsepersonell fordi man sliter med å tiltrekke seg leger som ønsker å bosette seg der.

I slike tilfeller kan bemanningsbyråer hjelpe ettersom de har personell med riktig kompetanse som kan løse behovet midlertidig eller så kan bemanningsbyråene også bistå med å lokalisere og rekruttere personell som ønsker å flytte permanent til bygda. Dette bekreftes av en større utleier, som presiserer at det er behov for personell i alle deler av landet, men at det er vanskeligere for små kommuner i utkantstrøk å rekruttere helsepersonell med riktig kompetanse.

Helse Nord opplyser at innleiekostnadene ved Universitetssykehuset Nord-Norge (UNN) doblet seg fra 2016 til 2018, hovedsakelig som følge av mangel på spesialiserte overleger og spesialsykepleiere. 90 prosent av innleiekostnadene ved sykehuset er knyttet til innleie av legespesialister. Samtidig er Nordlandssykehuset tydelige på at de ikke har ambisjoner om å fylle hele behovet for spesialiserte overleger med fast ansatte, og sier følgende:

«Det er ikke realistisk – og ikke nødvendigvis ønskelig – å bygge opp robuste fagmiljø i alle fag ved tre lokasjoner, dermed vil Nordlandssykehuset også i fremtiden måtte basere seg noe på innleie, korttidsvikarer og ambulering.»

Det er ikke kun UNN og Nordlandssykehuset som har vanskeligheter med å rekruttere riktig kompetanse. Helse Nord informerer om innleie i regionen hovedsakelig skyldes mangel på spesialistkompetanse og rekrutteringsutfordringer. Problemet med manglende tilgang på spesialisert kompetanse gjør seg gjeldende også i de andre regionale helseforetakene, som oftest i noe mindre grad enn i Helse Nord.

Også i kommunehelsetjenesten er rekruttering av kompetent personale et problem. Det gjelder ikke nødvendigvis spesialsykepleiere, men sykepleiere og helsefagarbeidere generelt. Det er et stort behov for denne kompetansen for å bemanne hjemmesykepleien og alle sykehjem i hele landet. Kommunehelsetjenesten har utfordringer med å rekruttere nok kvalifiserte sykepleiere til å trygt drifte disse tjenestene, og er derfor avhengig av å supplere med innleide vikarer.

Helge- og nattarbeid

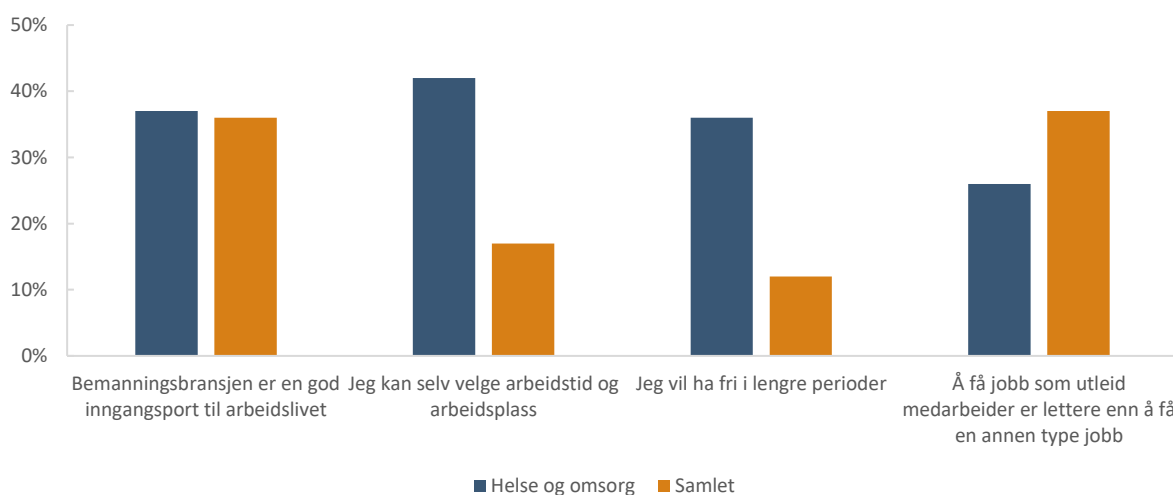
En siste forklaring er knyttet til utfordringene for helseforetakene med å bemanne nattarbeid og helger kun ved bruk av de fast ansatte. Av hensyn til arbeidstakere i turnus er det begrensninger på hvor mange natte- og helgevakter de kan jobbe. En konsekvens av dette er at de fleste helseforetak med ansatte som går i turnus vil ende opp med en situasjon hvor de får lavere bemanning på helge- og nattevakter og en høyere bemanning på dagvakter for at de lovpålagte forholdene mellom dagvakt og natt/helg skal gå opp.

Fra et samfunnsøkonomisk perspektiv innebærer det en ineffektiv allokering av ressurser, men det må veies opp mot hensynet til de ansatte. En konsekvens er uansett at behovet for innleie av personell ofte øker på vakter knyttet til helg og natt ettersom arbeidsgiver er mer sårbar for korttidsfravær og uforutsette hendelser på disse vaktene.

4.3 Hvorfor ønsker arbeidstakere i helse- og omsorgssektoren å jobbe i bemanningsbyråer?

Som nevnt tidligere gjennomførte Ipsos i 2020 en medarbeiderundersøkelse i bemanningsbransjen.³² Undersøkelsen gir en indikasjon på hvem som arbeider som utleid medarbeider, hvor de arbeider og hvorfor de gjør det. Bakgrunnen til respondentene innen helse og omsorg er variert: 22 prosent var tidligere arbeidsledig, 24 prosent var tidligere i fast arbeid, 12 prosent i utlandet og 17 prosent var tidligere student.

Figur 7: Hvorfor arbeider du som utleid personale? Svar fra respondenter i helse og omsorg. Flere svar mulig. Kilde: Ipsos og NHO Service og Handel



På spørsmålet «Hvorfor jobber du som utleid medarbeider?»³³ oppga 37 prosent av de som jobbet i helse- og omsorgssektoren at «bemanningsbransjen er en god inngangsport til arbeidslivet», se figuren over. Dette er omtrent likt som respondentene sett som en helhet. Helse- og omsorgssektoren skiller seg ellers betydelig fra helheten av respondentene (andeler av totalen) i tre av begrunnelsene for å jobbe som utleid personale:³⁴

- Svaret «jeg kan selv velge arbeidstid og arbeidsplass» er gitt av 42 prosent av de respondentene i helse- og omsorgstjenester, mens totalt kun 17 prosent av respondentene totalt svarte dette.
- Alternativet «jeg vil ha fri i lengre perioder» ble valgt av 36 prosent av de ansatte i helse- og omsorgstjenester, mot kun 12 prosent av alle respondentene.

³² Ipsos. 2020. Undersøkelsen omfattet totalt 2284 respondenter hvorav 7 prosent jobber som utleid medarbeider i helse- og omsorgssektoren. Det er svarene deres vi refererer til her.

³³ Merk at flere svar var mulig på dette spørsmålet.

³⁴ Det fantes flere svaralternativer på spørsmålet, kun de svarene som skilte seg mest fra normen eller som hadde flest respondenter ble inkludert i denne drøftingen og medfølgende figur.

- På den andre siden var det kun 26 prosent av helse- og omsorgsarbeiderne som svarte at de velger å jobbe som utleid medarbeider fordi «å få jobb som utleid medarbeider er lettere enn å få en annen type jobb». Blant alle respondentene var det hele 37 prosent som svarte dette.

Svarene gir en indikasjon på at helse- og omsorgsarbeidere i bemanningsbransjen verdsetter friheten og fleksibiliteten som kommer med å være utleid personale. Det ser også ut som at de i mindre grad benytter seg av slike stillinger fordi det er for vanskelig å få jobb på andre måter, sett i forhold til respondentene som arbeidet i andre sektorer.

4.4 Hvilket omfang utgjør innleie av arbeidskraft fra bemanningsbyråer?

For å sette omfanget av innleide vikarer i perspektiv er det naturlig å se det i sammenheng med omfanget av midlertidig ansettelse som ofte er alternativet. For eksempel i tilfeller med lengre fravær vil det være naturlig for helseforetak å forsøke å rekruttere ansatte direkte i et midlertidig vikariat. Innleide vikarer benyttes som regel i de tilfellene hvor det ikke er mulig eller hensiktsmessig å ansette helsepersonell midlertidig direkte.

Antall midlertidig ansatte i helse- og omsorgssektoren har vært stabil på like over 60 000 de siste ti årene.³⁵ Dette utgjør i 2019 om lag 30 prosent av alle ansatte i sektoren. Antallet midlertidig ansatte i helse- og sosialtjenester har vært klart større enn for alle andre sektorer siden 2008.³⁶ Utdanningssektoren, som kommer på andreplass, har kun halvparten så mange midlertidig ansatte per år. Det er med andre ord utstrakt bruk av midlertidig ansettelse i denne sektoren, sett i forhold til andre sektorer og i forhold til totalt antall sysselsatte. Siden 2009 har midlertidig ansatte i helse- og sosialtjenester utgjort om lag 12 prosent av alle midlertidig ansatte i Norge. Dette inkluderer ikke vikarer i bemanningsbyråer ettersom de er fast ansatte i disse bedriftene.³⁷

Innleie av personell til helse- og omsorgssektoren

Tall fra NHO Service og Handel viser at utleie til helse- og omsorgssektoren i 2019 utgjorde om lag 1,5 milliarder kroner. Det tilsvarte 1530 innleide årsverk, men ettersom ikke alle vikarer er ansatt eller innleid i full stilling er det reelle antallet sysselsatte innleid større enn antall årsverk. I tillegg kommer innleie av vikarer som er ansatt i bemanningsbyråer som ikke er medlem av NHO Service og Handel. Se figuren under for utvikling i antall årsverk jobbet av bemanningsbransjen basert på tall fra NHO Service og Handel.

En Fafo-rapport fra 2018³⁸ anslo at det i årene 2011-2017 var mellom 2000 og 3000 personer utleid til virksomheter innen helse- og omsorgssektoren årlig. Det tilsvarer 3-5 prosent av antall midlertidig ansatte. Omfanget av innleie er dermed svært begrenset sammenlignet med de om lag 60 000 midlertidig ansatte i helse- og omsorgssektoren.

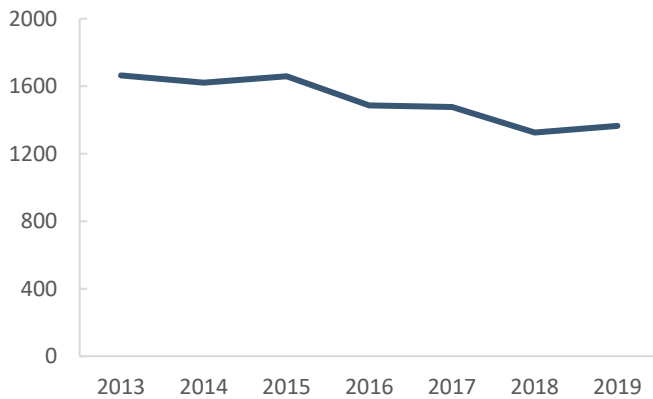
³⁵ SSB tabell 07204

³⁶ *Ibid.*

³⁷ *Ibid.*

³⁸ Nergaard, K. 2018.

Figur 8: Antall årsverk jobbet av bemanningsbransjen i helse- og omsorgssektoren. Kilde: NHO Service og Handel



Som fast ansatt i et bemanningsbyrå slipper en å stadig søke etter nye oppdrag eller vikariater, i motsetning til en midlertidig ansatt. Man er fast ansatt i en stillingsprosent, og bemanningsbyrået har ansvaret for å finne oppdrag. Ofte vil bemanningsbyrået også sørge for å ordne med reise og bosted. I tillegg er man sikret lønn tilsvarende sin stillingsprosent, selv om det ikke skulle være nok oppdrag til å fylle

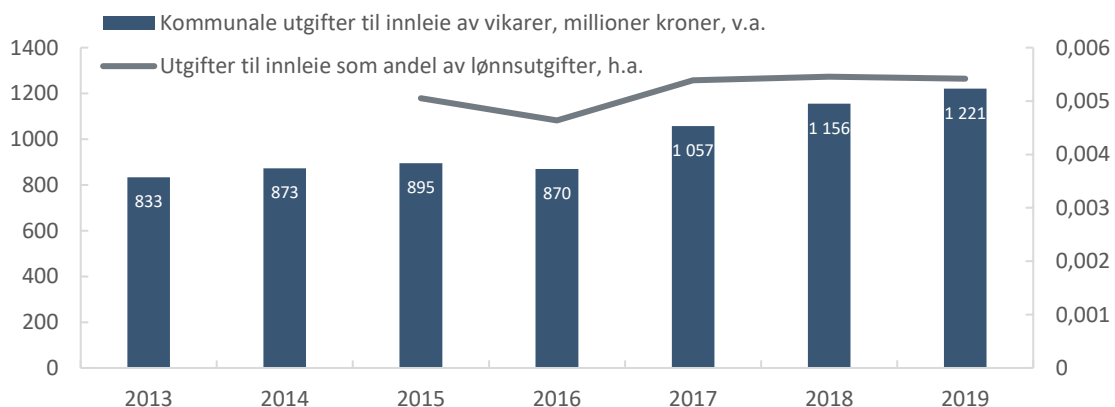
stillingen i en periode. Denne sikkerheten gir de ansatte et tryggere langtidsperspektiv enn en midlertidig ansatt i et vikariat på noen måneder, som deretter må finne nytt arbeid og kanskje gå gjennom en ny søknadsprosess.

Bemanningsforetak vi har snakket med opplyser at etterspørselen etter vikarer er stor, og at de selv ikke klarer å møte etterspørselen. Dermed kan de også tilby de fleste av deres helsepersonell så høy stillingsbrøk som ansatte selv ønsker og de har muligheten til å jobbe 100 prosent om de ønsker det.

4.4.1 Omfang av innleie i kommunale helse- og omsorgstjenester

Figuren under viser utviklingen i kommunale utgifter til innleie av personell til helse- og omsorgstjenester siden 2013. I 2019 utgjorde dette litt over 1,2 milliarder kroner.³⁹ Dette utgjør kun 0,55 prosent av kommunenes lønnsutgifter relatert til helse- og omsorgstjenester, fratrukket sykelønnsrefusjon. Som vi ser av figuren har denne andelen vært stabil de siste årene selv om utgiftene til innleie har økt. De økte kostnadene kan til dels forklares med lønnsvekst for helsepersonell.

Figur 9: Kommunale utgifter til innleie i helse- og omsorgstjenester totalt. Kilde: KOSTRA og NSF



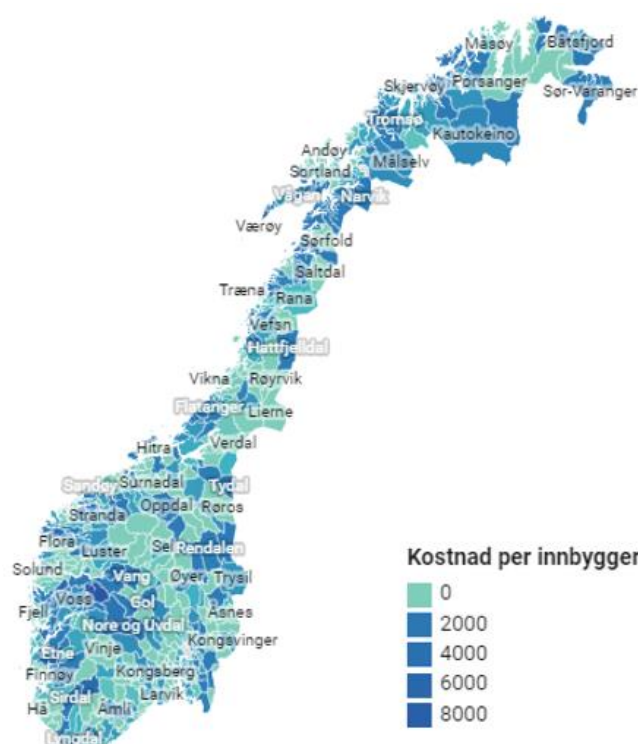
Tall samlet inn av NSF viser at det er de største kommunene som også har størst utgifter til innleie. I 2019 brukte de 4 største kommunene i Norge mellom 39 og 83 millioner kroner på innleid helsepersonale. Målt i forhold til innbyggertall er utgiftene i disse byene likevel betydelig lavere enn i mange mindre kommuner. Ingen av de største kommunene hadde utgifter på over 300 kroner per innbygger og for Oslo var beløpet kun 121 kroner per

³⁹ Sykepleien. 2018.

innbygger i 2019. Til sammenligning er det flere små kommuner i distriktene med utgifter på mellom 4000 og 9000 kroner per innbygger, se Figur 10 nedenfor. Det er ikke alle kommuner som benytter seg av innleide vikarer, 150 kommuner hadde ingen utgifter relatert til innleie av helsepersonell i 2019.

Grunnen til dette er at de store byene har større tilgang på arbeidskraft, og i større grad kan «låne» ansatte fra forskjellige deler av helsetjenesten i kommunen. Mindre kommuner, særlig i distriktene, har også utfordringer knyttet til rekruttering, og de har færre ressurser å trekke på i tilfeller med uforutsett fravær. Noen kommuner, som Drammen og Bergen, har opprettet og organisert egne bemanningsentre som lar kommunene selv administrere en del av vikarene som brukes i kommunen. En slik ordning innebærer at kommunen selv bærer risikoen knyttet til perioder med mindre behov for personale, hvor periodevis overbemanning kan være et kostbart problem.

Figur 10: Kommunenes innkjøp av tjenester fra vikarbyråer innen helse- og omsorgssektoren i 2018. Kilde: Sykepleien



4.4.2 Omfang av innleie i spesialisthelsetjenesten

I 2018 brukte norske sykehus 1 milliard kroner på innleie av vikarer.⁴⁰ Dette var i hovedsak knyttet til innleie av sykepleiere og leger med spesialistkompetanse.⁴¹

Bruken av innleid helsepersonell i spesialisthelsetjenesten i Norge beskrives i rapporten *Kunnskapsgrunnlag – Bruk av helsepersonellvikarer. Krav i foretaksprotokollen 2019*⁴², hvor landets fire regionale helseforetak redegjør for sin bruk og praksis på dette område. De regionale helseforetakene stiller strenge krav til kompetansen til innleid personell. Til bemanningsforetakene stilles det krav om korrekt lønn, og at arbeidsmiljølovens regler om

⁴⁰ Sykepleien. 2019.

⁴¹ Klassekampen. 2019.

⁴² De regionale helseforetakene. 2019.

arbeids- og hviletid følges. Rapporten viser at av alle vakter i norske helseforetak utgjør vakter utført av helsepersonellvikarer om lag 0,4-0,8 prosent. Anskaffelse av rammeavtaler skjer i samarbeid mellom de fire regionale helseforetakene.

Rapporten viser at det er store forskjeller i hvilken grad de fire forskjellige foretaksgruppene benytter seg av innleide vikarer. Felles for alle er at innleid helsepersonell benyttes i forbindelse med ferieavvikling og ved akutt ikke planlagt fravær, hvor foretakene ikke kan omdisponere egne ressurser for å kompensere for fraværet. Nedenfor beskriver vi kort hvordan de fire regionale helseforetakene har redegjort for bruken av innleie.⁴³

Helse Midt-Norge har lav og stabil bruk av innleid personale fra bemanningsbyrå. Hovedsakelig benyttes innleide vikarer til ferieavvikling, hvor de er en viktig ressurs for å sikre at ferieavviklingen blir forsvarlig. Utover dette er det noe mangel på spisskompetanse ved noen sykehus, hovedsakelig ved sykehusene i mindre byer.

Helse Sør-Øst oppgir at innleide vikarer fra bemanningsbyrå utgjør ca. 0,6 prosent av regionens samlede personalbruk, målt i arbeidede timer. De har størst behov for innleie i forbindelse med ferieavvikling, og dekker det meste av vikarbehovet ved midlertidig ansettelse. Noe dekkes også gjennom interne bemanningssentraler. Helse Sør-Øst benytter ikke innleie for å dekke opp grunnbemanningen, men ved korttidsfravær og ferieavvikling. De anser innleie av helsepersonell som et nødvendig supplement, men det løser ikke bemanningsutfordringene i sykehusene.

Helse Nord har fra 2016 til 2018 økt kostnadene til innleie av personell med 58 prosent. Helse Nord sysselsetter til sammen om lag 18 000 mennesker som representerer omtrent 14 000 årsverk. Innleide vikarer benyttes for å dekke sykefravær og ferieavvikling, men hovedårsaken er problemer med rekrutteringen av spesialkompetanse på tvers av helseforetakene i regionen. Helseforetakene opplever problemer med å fylle ordinære stillinger, spesielt for legespesialister og spesialsykepleiere, men også psykolog-spesialister og andre yrkesgrupper med spesialistkompetanse. Innleie av vikarer har vært avgjørende for å opprettholde helsetilbudet, særlig i flere små og sårbare fagmiljø.

Helse Vest bruker innleide vikarer for å dekke ferieavviklingen, samt for å dekke kortsiktig behov. Bruk av innleide helsepersonell utgjør om lag 0,8 prosent av alle vakter. I hovedsak er det helgearbeid og nattevakter. I 2018 gikk 0,7 prosent av lønnskostnadene i Helse Vest til innleie av helsepersonell. Helse Vest leier i hovedsak inn sykepleiere, jordmødre og spesialsykepleiere fra bemanningsbyråer.

4.4.3 Konkurrerer bemanningsforetakene med kundene om den samme arbeidskraften?

En innvending mot bemanningsforetakene er at de konkurrerer med helse- og omsorgssektoren om den samme arbeidskraften. I noen tilfeller stemmer nok det, men samtidig er svaret mer nyansert. Bemanningsforetak vi har pratert med opplyser at de for mange grupper av helsepersonell tilbyr lik lønn som offentlige foretak, mens for enkelte grupper med særskilt kompetanse kan bemanningsforetakene ofte tilby noe høyere lønn enn det offentlige. Om disse så leies ut til helse- og omsorgssektoren kan det medføre forhøyede utgifter for det offentlige⁴⁴. Slike tilfeller utgjør kun et mindre antall av helsepersonell ansatt i bemanningsbransjen og som vi har sett over er det flere grunner til at helsepersonell ønsker å jobbe for bemanningsforetak enn bare lønn.

Det er slått fast gjennom flere rapporter og utredninger at det er stort behov for helsepersonell i Norge og det er ventet at det i årene fremover vil bli et stadig økende gap mellom tilbud og etterspørsel av arbeidskraft i helse-

⁴³ Omtalen er basert på rapporten «Bruk av helsepersonellvikarer – Krav i foretaksprotokollen 2019» samt at omtalen av Helse Vest og Helse Nord også bygger på informasjon vi har fått i samtaler med disse.

⁴⁴ Så lenge det samme personellet utfører de samme oppgavene vil dette være å regne som en ren overføring og ikke en samfunnsøkonomisk kostnad.

og omsorgssektoren. Fram mot 2035 ventes dette gapet å øke betydelig.⁴⁵ I denne sammenheng spiller bemanningsforetakene en viktig rolle ved at de bidrar med å rekruttere og tiltrekke kompetente og relevante arbeidstakere fra utlandet. En slik rekruttering av helsepersonell vil kunne innebære betydelige samfunnsverdier, spesielt sett i sammenheng med at det norske samfunnet ikke har hatt noen kostnader i utdannelsen eller oppveksten av disse personene som nå bidrar til norsk helsetjeneste. Et bemanningsforetak vi har pratet med oppgir at omtrent 80 prosent av deres helsepersonell er rekruttert fra Danmark eller Sverige, og at firmaet ikke i utgangspunktet konkurrerer med offentlige aktører om helsepersonell. Samtaler med hovedtillitsvalgte fra NSF bekrefter også at hovedparten av de innleide vikarene kommer fra andre land enn Norge. Det bekreftes også av Helse Vest som presiserer at innleide vikarer i hovedsak kommer fra Danmark og Sverige. Rekruttering fra Skandinavia har vært normalt blant bemanningsbyråene en stund, men i senere år har også rekruttering fra andre deler av Europa blitt vanligere. For å sikre at disse har nødvendig kompetanse og kunnskap til å kunne arbeide i Norge sørger bemanningsbyrået for opplæring og at de ansatte får godkjent sin faglige kompetanse. I tillegg gis det opplæring i norsk, samfunnskunnskap og norske systemer.

Et selskap oppgir at de forventer at sin rekruttering i 2021 vil ha bidratt med om lag 135 nye sykepleiere, og siden oppstart mener de å ha rekruttert over 650 sykepleiere til Norge. Disse sykepleierne jobber hos denne bedriften i gjennomsnitt i 24 måneder. 60 prosent av disse har så langt fått fast jobb i en norsk kommune eller ved et norsk sykehus.

4.5 Hva blir konsekvensene av et forbud eller begrensning på innleie?

Innleide vikarer utgjør en liten, men viktig, del av helse- og omsorgssektoren i Norge. Tilgangen på innleie er viktig for å opprettholde kvaliteten på og kapasiteten i helse- og omsorgssektoren til enhver tid gjennom hele året. Dette gjelder spesielt ferieavvikling om sommeren, ved uforutsett fravær, og for at det i det hele tatt skal være mulig å kunne tilby visse helsetjenester i deler av landet.

Både arbeidsgivere og arbeidstakerorganisasjoner i helse- og omsorgssektoren er enige i at faste hele stillinger er et viktig mål.⁴⁶ Samtidig har ingen av de vi har snakket med gitt uttrykk for at de ønsker at man skal forby muligheten til å benytte seg av innleie. Tvert imot er det vår forståelse at aktørene har aksept for og ser en nytteverdi i adgangen til innleie.

Når det gjelder de tidligere omtalte representantforslagene fra henholdsvis Rødt og Arbeiderpartiet gjør vi oppmerksom på at Arbeiderpartiet sitt forslag trolig ikke vil få store konsekvenser for helse- og omsorgssektoren. Det skyldes at Arbeiderpartiet ikke har foreslått å fjerne § 14-12 andre ledd som åpner for at virksomheter som er bundet av tariffavtale inngått med fagforeninger med innstillingsrett kan avtale en utvidet adgang til innleie. Vårt inntrykk gjennom intervju med regionale helseforetak, Norsk sykepleierforbund og kommunene er at partene, også i tilfellet med Arbeiderpartiet sitt forslag, vil komme til en enighet som åpner for en innleie utover det som følger av forslaget. Drøftingen nedenfor tar derfor utgangspunkt i et forbud om innleie eller andre endringer i regelverket som begrenser adgangen til innleie.

4.5.1 Konsekvenser for virksomhetene

Helse- og omsorgssektoren vil, som alle andre som i dag benytter seg av innleie, måtte ansette flere direkte for å sikre at de har tilstrekkelig bemanning og kapasitet til å opprettholde tilbudet og kvaliteten. Ettersom virksomhetene i helse- og omsorgssektoren i dag er avhengig av den fleksibiliteten som midlertidig ansettelse og

⁴⁵ SSB. 2019.

⁴⁶ Vi presiserer at Helse Vest i samtale med oss kun har uttalt seg om forhold som relateres til spesialisthelsetjenesten.

innleide vikarer tilbyr er det ikke noen grunn til å tro at et forbud vil føre til betydelig flere faste ansettelser. Det er mer sannsynlig at det allerede store omfanget av midlertidige ansettelser må økes ytterligere. Ett av helseforetakene vi har intervjuet uttaler at dersom det ikke gjøres andre endringer i overenskomsten mellom partene i helse- og omsorgssektoren som tillater endringer i gjeldende turnusordninger, blir mange helseforetak nødt til å ansette flere på lave stillingsprosent for å få dekket bemanningen på særlig natte- og helgevakter. I tillegg vil arbeidsgivere se seg nødt til å øke bruken av midlertidige stillinger særlig i forbindelse med ferieavviklinger.

Et alternativ for helseforetakene eller kommunene kan være å opprette egne interne bemanningsentre hvor de ansatte kan dekke vakter over hele sykehuset. Det kan redusere omfanget av midlertidige ansettelser og gi de som ansettes i de interne bemanningsentrene høyere stillingsbrøker. Vi kan ikke utelukke at en slik løsning vil kunne være kostnadsbesparende sammenlignet med innleie fra eksterne bemanningsforetak, men om det var tilfellet skulle en forvente at en slik omlegging allerede var gjennomført. Vi har også fått bekreftet fra en stor kommune som har opprettet et eget bemanningscenter at dette ikke har ført til økonomiske besparelser, snarere tvert imot.

Et forbud mot innleie eller begrensninger på dette vil også kunne føre til at deler av spesialisthelsetjenesten og det kommunale helse- og omsorgstilbudet vil få problemer med å opprettholde det tilbudet de i dag har. Det er som påpekt vanskelig for flere helseforetak rundt om i landet å få dekket stillinger som krever spesialkompetanse uten tilgang på innleie av vikarer som i dag. En innstramming i regelverket vil dermed kunne føre til at noen av helsetjenestene, spesielt i distriktene, vil måtte nedskaleres eller i verste fall legges ned.

Det er også grunn til å forvente at en innstramming i adgangen til å benytte seg av innleie vil få større konsekvenser for det kommunale tilbudet. Her er det ofte mindre enheter enn på sykehus og med færre på jobb og færre ansatte generelt er behovet for fleksibiliteten som tilbys gjennom innleie større. Det er ikke uvanlig at det på mindre avdelinger eller sykehjem kun er én sykepleier på jobb om gangen, mens øvrige personell er helsefagarbeidere. Om denne sykepleieren skulle være forhindret fra å jobbe en vakt vil ikke de andre helsefagarbeiderne kunne utføre arbeidsoppgaver som krever sykepleierkompetanse. Kommunene dekker også i flere tilfeller grunnbemanningen med innleide vikarer på grunn av utfordringer knyttet til rekruttering av sykepleiere og helsefagarbeidere med tilstrekkelig kompetanse og erfaring. Et forbud mot bruk av innleide vikarer vil dermed kunne føre til et totalt fravær av sykepleiere ved visse vakter ved mange av landets sykehjem. Da kan det bli krevende for flere kommuner å sikre et forsvarlig tilbud av helsetjenester. Som påpekt tidligere gjør bemanningsforetakene også en viktig jobb med å rekruttere sårt trengt kompetanse fra utlandet. Om bemanningsbransjen forbyr må virksomhetene i helse- og omsorgssektoren selv drive med slik rekruttering for å sikre nok personell. Det blir tid- og kostnadskreven for disse virksomhetene.

4.5.2 Konsekvenser for arbeidstakere

Vi har vist ovenfor at helsepersonell i større grad enn andre ansatte i bemanningsbransjen ønsker denne type jobb fordi de verdsetter valgfrihet i forhold til arbeidstid, arbeidsplass og muligheten til å ha fri i lengre perioder. Samtidig viser tall fra Ipsos at helsepersonell i bemanningsbyråene er fornøyd med sin jobbsituasjon og innholdet i sitt arbeid.⁴⁷ Det er med andre ord ingen grunn til å tvile på at helsepersonell ansatt i bemanningsforetakene er fornøyd med dagens situasjon. En endring i regelverket som begrenser aktiviteten til bemanningsforetakene vil føre til at mange av disse må søke jobber et annet sted. Det er stor etterspørsel etter helse-

⁴⁷ Ipsos. 2020. 77 prosent av respondentene sier de ville anbefalt venner og bekjente å jobbe som utleid medarbeider, mens kun 7 prosent sier at de ikke ville anbefalt det. 79 prosent av respondentene oppgir også å være ganske fornøyd eller meget fornøyd med innholdet i sitt arbeid som utleid medarbeider, mens 15 prosent er nøytrale.

personell, men det betyr ikke at de jobbene som er ledige anses som like attraktive for de som i dag jobber i bemanningsbyråer. For arbeidsgiverne er det, selv om behovet og etterspørselen er stor, ingen garanti for at disse vil ønske å søke seg til de delene av landet hvor behovet er størst. For arbeidstakerne er det heller ingen garanti for at de klarer å finne jobb der de bor i dag eller at de får en jobb med tilsvarende stillingsbrøk som i dag.

For de som i dag er fast ansatte i helse- og omsorgssektoren vil et forbud mot bruk av innleie kunne føre til økt arbeidspress og arbeidsbyrde. Det vil igjen kunne føre til økt sykefravær i en bransje som allerede har det høyeste sykefraværet i landet. Økt arbeidsbelastning og økt sykefravær vil være en selvforsterkende ond sirkel om problemet med nok personale vedvarer.

Økt omfang av midlertidige ansettelser og mer utstrakt bruk av lave stillingsprosenten gjør at arbeidstakere som i dag har fast stilling i et bemanningsforetak vil være nødt til å sjonglere stillinger eller vikariater for å sikre seg like stor stillingsbrøk. I tillegg vil det føre til økt usikkerhet og mer arbeid for den enkelte arbeidstaker som kun ansettes i midlertidige stillinger i helseforetakene, ettersom de selv er ansvarlige for å finne et nytt engasjement når den midlertidige stillingen utløper. Det er noe de i dag slipper ettersom bemanningsforetakene gjør jobben for dem. Basert på våre samtaler med både bemanningsforetak og helseforetak mener vi det er grunn til å forvente at en endring i dette regelverket vil kunne få store negative konsekvenser for helsetjenestene, spesielt i distriktene.

4.5.3 Konsekvenser for brukere og pasienter

For brukere og pasienter, enten det er innenfor spesialisthelsetjenesten eller det kommunale helse- og omsorgstilbudet, så vil en begrensning på adgangen til innleie eller et forbud mot dette føre til et svekket helsetilbud, enten gjennom redusert kapasitet og tilgjengelighet eller lavere kvalitet. I ytterste konsekvens vil det kunne få fatale konsekvenser. Dersom en ikke på kort varsel kan leie inn personell ved akutt og uforutsett behov og virksomheten ikke har tilstrekkelig fast bemanning eller midlertidige ansatte som kan dekke behovet på kort varsel vil det kunne få alvorlige konsekvenser. Det være seg pasienter på intensivavdelinger eller andre avdelinger med sårbare og særlig utsatte pasienter som trenger tett oppfølging og overvåkning av kompetent personell.

På den andre siden, dersom en endring i regelverket fører til en økning i faste ansettelser og mer stabilitet og kontinuitet i arbeidsstyrken vil det kunne ha en positiv effekt for brukere og pasienter. Det vil for eksempel være en fordel for demente og eldre på sykehjem, psykisk funksjonshemmede personer og andre omsorgstrengende brukere som gjerne er i pleie over lang tid. Disse har godt av kontinuitet og sikkerhet i form av å kjenne personalet godt, og lite utskiftning. Hvis tjenesten fortsatt hadde kunnet operere forsvarlig kunne fraværet av utbytting være positivt for disse brukerne.

5 Konsekvenser for IT-sektoren

Utgangspunktet for dette kapitlet er at en innstramming eller forbud som er ment å ramme bemanningsbransjen også kan ramme andre foretak hvor deler av deres virksomhet innebærer tilsvarende aktivitet, altså utleie av arbeidskraft. Som drøftet i kapittel 1 vil det også kunne gjelde til tross for at virksomhetene ikke har slik virksomhet som sitt hovedformål og utleieaktiviteten ikke omfatter mer enn 50 prosent av de fast ansatte hos utleier.⁴⁸

Det er krevende å avgrense betydningen av dette, men vi legger til grunn at ren rådgivningsvirksomhet samt virksomhet hvor selskapet tar ansvar for sluttproduktet faller utenfor. *For virksomhet hvor et selskap leier ut en konsulent som en periode skal stilles til rådighet i prosjektarbeid eller i et gitt tidsrom påta seg en rolle i den daglige drift er det sannsynlig at dette faller innenfor § 14-12. Dette vil kunne ramme en hel rådgivnærings.*

Menon har tidligere beskrevet hele den norske rådgivnæringsbransjen med tall og fakta. Rådgivnæringsbransjen består av 11 bransjer som til sammen representerer det som kan kalles *professional service firms* på engelsk.⁴⁹ Samlet omsetning for rådgivnæringsbransjen i 2019 var i underkant av 255 milliarder kroner fordelt på om lag 28 000 virksomheter med 128 000 ansatte. Det gjør rådgivnæringsbransjen til en av de største næringene i Norge. Næringsbransjen har i flere tiår vokst som følge av økt arbeidsdeling og behov for ekspertkompetanse i næringslivet og offentlig sektor.

Det aller meste av aktiviteten til selskapene i rådgivnæringsbransjen vil ikke bli omfattet av endringer i regelverket for utleie av arbeidskraft, eller adgangen til innleie. Men selv om kun en mindre del av aktiviteten til disse 28 000 selskapene blir berørt så påvirker det en omsetning på flere milliarder kroner og potensielt flere tusen ansatte.

Her skal vi se nærmere på hvilke konsekvenser en innstramming eller forbud mot innleie av arbeidskraft kan få for IT-sektoren som en av de største rådgiverbransjene. Dette drøftes med utgangspunkt i et teoretisk rammeverk for hva som er sannsynlig markedstilpasning og konsekvenser av dette for arbeidsgivere, arbeidstakere og andre virkninger.

5.1 Sysselsetting og verdiskaping i IT-sektoren

IT-sektoren og IT-rådgivere er en viktig del av norsk økonomi og utgjør den største delen av rådgivnæringsbransjen.⁵⁰ Som leverandører av spesialisert kunnskap og kompetanse bidrar de til økt fleksibilitet, konkurransedyktighet og omstillingsevne i både privat næringsliv og offentlig sektor. Deres rolle som kompetanseleverandør blir stadig viktigere i en tid med økt digitaliseringstakt og behov for å ta i bruk beste praksis på alle områder.

Dette reflekteres også i sysselsettingstall og omsetning hos bransjen. Figuren under viser at samlet omsetning har økt fra om lag 43 milliarder kroner i 2010 til 88 milliarder kroner i 2019, en økning på 105 prosent. I denne perioden har antall sysselsatte økt fra om lag 25 000 til litt over 41 000, en økning på 66 prosent. Våre tall viser også at verdiskapingen fra en samlet IT-sektor har økt med mer 90 prosent i denne perioden, og i 2019 bidro den

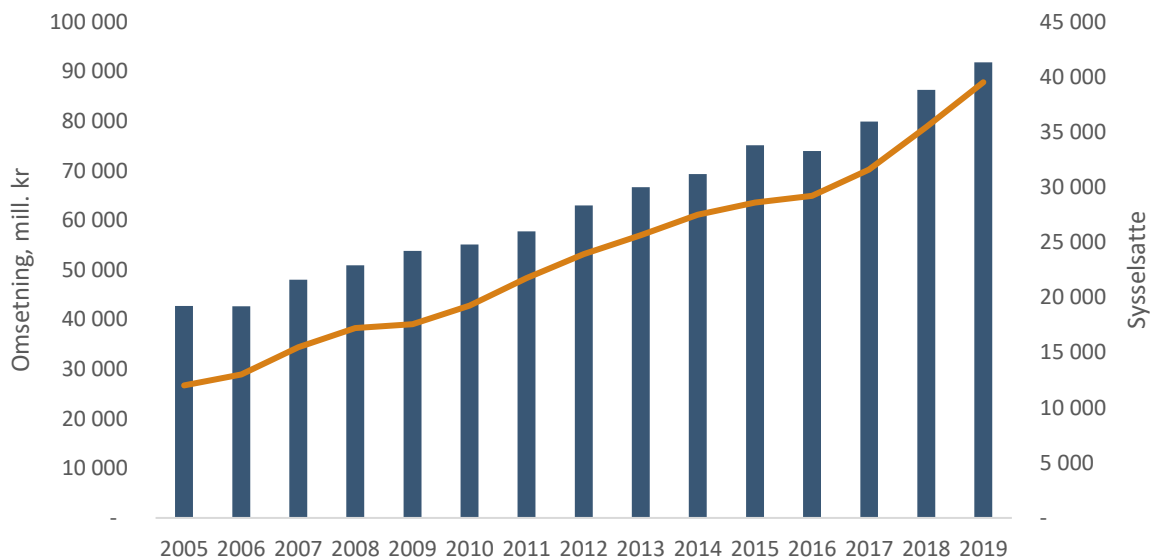
⁴⁸ Rettspraksis har slått fast at § 14-12 også gjelder for virksomheter som defineres som produksjonsbedrifter så sant personen som leies ut primært er ansatt for å stilles til rådighet for andre på denne måten. Se Norges Høyesterett dom HR-2013-2663-A – Rt-2013-1730.

⁴⁹ De 11 bransjene er IKT-rådgivere, teknologiske rådgivere, bedriftsrådgivere, reklamebyråer og medieformidlingstjenester, advokater, rådgivere innen revisjon og skatt, arkitekter, andre forretningsrådgivere, rådgivere innen HR og rekruttering, markedsanalyse og meningsmåling og designrådgivere.

⁵⁰ Bransjen IT-rådgivere er her, og i Menon 2017, definert med utgangspunkt i SSBs næringskoder 62.010, 62.020 og 63.990.

med mer enn 42 milliarder kroner i verdiskaping. Det tilsvarer omtrent 1 million kroner i verdiskaping per sysselsatt i 2019. Produktiviteten, uttrykt ved verdiskaping per ansatt, har økt med 15 prosent siden 2010.

Figur 11: Samlet omsetning og sysselsetting i IKT-rådgiverbransjen i perioden 2010-2019. Omsetning i mill. kr. Kilde: Menon Economics



Som vi skal se nedenfor vil en innstramning eller forbud mot innleie av arbeidskraft kunne føre til redusert omstilling og at store prosjekter vil kunne bli utsatt eller kansellert, noe som får potensielt store samfunnseffekter. For bedrifter og offentlige aktører vil det kunne være vanskelig å få tak i riktig og tilstrekkelig med IT-kompetanse og for mange arbeidsgivere vil det være dyrt å ansette alle på faste kontrakter. Norske virksomheters konkurranseevne svekkes dersom de får økte faste kostnader som følge av dette.

5.1.1 Utleie av arbeidskraft fra IT-bedrifter

Vi har stilt et utvalg av IT-bedrifter⁵¹, som har mellom 25 og 3 000 ansatte, følgende spørsmål:

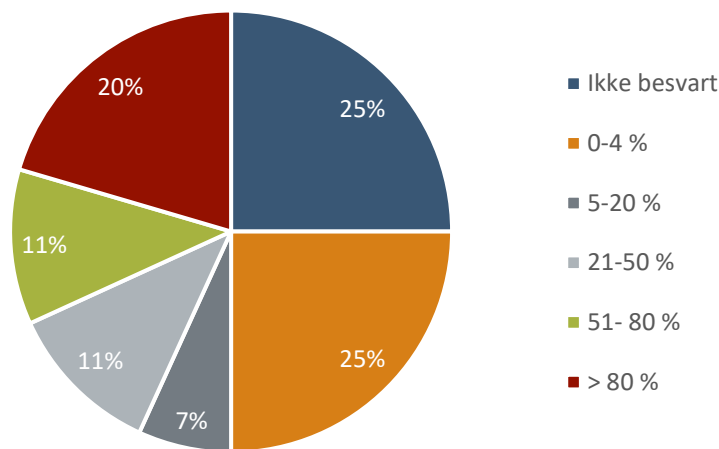
«Hvor stor andel av årsverkene i selskapet deres er utleid til kunder i et gjennomsnittlig år? Med utleid mener vi oppdrag hvor deres konsulenter jobber ute hos kunder på prosjekter eller lengre og mer varige oppdrag og hvor ressursen er underlagt styringen av kunden.»

Det var totalt 44 bedrifter som svarte på henvendelsen og figuren under viser hvordan svarene fordeles på ulike intervall. 11 av bedrifter har ikke besvart spørsmålet konkret. Det skyldes enten at vedkommende ikke visste eller at de ikke ønsket å dele den informasjonen. Like mange bedrifter, altså 11, svarte enten at de ikke leier ut eller at det utgjør et svært begrenset antall, 0-4 prosent.

3 bedrifter svarte at andelen årsverkene som er utleid ligger i intervallet 5-20 prosent, 5 bedrifter svarte at det utgjorde et sted mellom 21-50 prosent, 5 bedrifter svarte et sted mellom 51-80 prosent og 9 bedrifter svarte at det omfattet mer enn 80 prosent av årsverkene i et gjennomsnittlig år.

⁵¹ Vi rettet forespørselen til totalt 96 IT-bedrifter, tilfeldig utvalgt blant bedrifter med mellom 25 og 3000 ansatte. Av disse var det 44 (46 prosent) av disse. Vi har ingen indikasjoner på at disse 44 bedrifter ikke er representative for IT-næringen som helhet.

Figur 12: Fordeling av svarene på spørsmålet om hvor stor andel av årsverk som er utleid fra IT-bedrifter N = 44. Kilde: Menon Economics



Ettersom det er et begrenset antall bedrifter som har svart kan vi ikke si noe med sikkerhet for en større IT-sektor samlet om hvor mange sysselsatte som kan bli berørt.⁵² Undersøkelsen indikerer likevel at mange IT-bedrifter har en stor andel årsverk som er utleid. Vi mener at et forsiktig anslag, på bakgrunn av svarene vi fikk, ligger i størrelsesorden 20 prosent av årsverkene i IT-sektoren. Det utgjør i så fall litt over 8 000 ansatte. Samtidig som vi anser det som ikke usannsynlig at det reelle antallet ligger nærmere 50 prosent, noe som tilsvarer litt over 20 000 ansatte.

5.1.2 Hva benyttes innleide IT-konsulenter til?

Innleie er både bedrifts- og samfunnsøkonomisk mest effektivt der hvor det trengs spesialkompetanse på enkeltprosjekter med begrenset varighet. Jo mer spesialisert kompetansen er og jo lavere intern alternativ verdi kompetansen har, desto mer hensiktsmessig er det å bruke eksterne konsulenter. På tilsvarende måte vil oppgaver som har et avgrenset tidsperspektiv og omfang, trekke i retning av å bruke eksterne konsulenter.

Riksrevisjonen har tidligere undersøkt omfanget av konsulentbruk i staten og årsakene til slik bruk.⁵³ De fant at kjøp av konsulenttenester utgjorde i 2015 anslagsvis 12 milliarder kroner hvor om lag 6 milliarder kroner ble brukt på bistand til utvikling og drift av ikt-systemer. I denne rapporten skriver også Riksrevisjonen at offentlig sektor bør bruke konsulenter i de tilfeller hvor:

- Konsulenter kan dekke et behov for spisskompetanse som det er vanskelig eller uforholdsmessig kostbart å bygge opp internt
- De kan bidra til opplæring og kompetanseutvikling

⁵² Tilbakemeldingen fra flere av bedriftene kan tyde på at spørsmålet ikke var enkelt å ta stilling til. Det var flere som oppga at de ikke hadde utleie av ansatte i form av at deres konsulenter jobber ute hos kunden på prosjekter eller lengre og mer varige oppdrag hvor ressursen er underlagt styringen av kunden. Men de hadde konsulenter som var utleid på timesbasis og som regel satt inhouse. Noen av bedriftene valgte derfor ikke å svare, mens andre svarte med utgangspunkt i denne forståelsen.

⁵³ Riksrevisjonen. 2017. Riksrevisjonens undersøkelse av konsulentbruk i staten. Dokument 3:6 (2016-2017)

- Konsulenter kan også brukes til å dekke kapasitetsbehov som det ikke er hensiktsmessig å ha fast ansatte til å dekke

Riksrevisjonen finner blant annet at bruken av konsulenttenester i statlige virksomheter i stor grad har sammenheng med moderniseringen av forvaltningen, og for de fleste statlige virksomheter er behovet for nødvendig spisskompetanse den viktigste årsaken til konsulentbruken. De finner også at der hvor omfanget er stort, er også virksomhetene behov for tilleggskapasitet et viktig argument for innleie.

5.2 Konsekvenser av et forbud eller innstramming på adgangen til innleie

5.2.1 Hvordan vil kundene til IT-selskapene tilpasse seg?

Hvordan vil aktørene som i dag benytter seg av innleide IT-konsulenter til interne prosjekter, tilpasse seg dersom reglene for adgangen til å benytte seg av innleie begrenses? Grovt sett har kundene fire alternativer:

- 1) Faste ansettelser; de kan ansette flere IT-spesialister
- 2) Midlertidige ansettelser; de kan ansette flere IT-spesialister på midlertidig basis
- 3) Outsourcing/entreprise; omgjøre arbeidsoppgave til prosjekter som kan settes ut i markedet –
- 4) Ingenting; la være å gjennomføre prosjektene

Hvilke av disse alternativene som vil være mest hensiktsmessig, avhenger av egenskaper ved arbeidsoppgavene som skal utføres. Transaksjonskostnadsteori⁵⁴ er utviklet for å vurdere alternative kontraktsformer under ulike forutsetninger. I dette tilfellet er følgende egenskaper spesielt relevante:

- I hvilken grad de innleides kompetanse er spesifikk for prosjektet de er hyret inn for å gjennomføre eller om kompetansen kan anvendes til mange oppgaver internt hos kunden⁵⁵. Dersom kompetansen er prosjektspesifikk, vil det vil være kostbart å ansette IT-konsulenter til å gjennomføre prosjektet, fordi kompetansen vil ha liten verdi når prosjektet er avsluttet.
- I hvilken grad det er mulig å spesifisere oppgaver og resultatkrav på forhånd⁵⁶. Hvis det ikke er mulig å spesifisere beskrive hvilke oppgaver som skal gjennomføres eller hvilke resultater som skal oppnås, er det risikabelt å sette ut prosjektet som et eksternt oppdrag.
- Det interne prosjektets varighet⁵⁷. Hvis prosjektet har en kort tidshorison, vil det være lite hensiktsmessig å ansette IT-personell til å gjennomføre prosjektet, særlig dersom prosjektet har stort omfang, fordi man vil få overkapasitet når prosjektet er avsluttet.

Det er *kombinasjonen* av disse tre egenskapene som avgjør hva som vil være en hensiktsmessig respons fra organisasjoner som i dag benytter innleide IT-konsulenter til å utføre interne prosjekter. For eksempel vil kortvarige prosjekter som krever prosjektspesifikk kompetanse trekke i retning av å omgjøre innleie til eksterne prosjekter, fordi det vil være kostbart og risikabelt å ansette IT-personell til å gjennomføre prosjektet. Men

⁵⁴ Williamson, Oliver (1985): *The Economic Institutions of Capitalism: Firms, Markets, Relational Contracting* (1985). The Free Press.

⁵⁵ I transaksjonskostnadsteori kalles dette for «human asset specificity».

⁵⁶ I transaksjonskostnadsteori; uncertainty. Utfordringer knyttet til å spesifisere resultatkrav, samt måle og eventuelt sanksjonere manglende resultatoppnåelse, analyseres i kontraktsteori; se for eksempel Milgrom P og J Roberts, 1992: *Economics, Organisation and Management*. Prentice-Hall.

⁵⁷ I transaksjonskostnadsteori; frequency.

dersom det er usikkerhet rundt prosjektets innhold (vanskelig å beskrive oppgaver og resultatkrav), vil heller ikke eksterne prosjekter være egnet. I slike tilfeller kan det være mest hensiktsmessig for kunden å la være å gjennomføre IT-prosjektet.

I tabellen nedenfor har vi illustrert hvilke implikasjoner kombinasjonen av de tre egenskapene har for kundenes tilpasning dersom muligheten for innleie fra IT-konsulentselskaper forsvinner.

Tabell 1: Rammeverk som illustrerer rasjonell markedstilpasning dersom adgangen til innleie fra IT-konsulentselskaper begrenses

	Mulig å spesifisere oppgaver resultater ex ante ⁵⁸		Ikke mulig å spesifisere oppgaver/resultater ex ante	
	Spesifikk kompetanse	Generisk kompetanse	Spesifikk kompetanse	Generisk kompetanse
Kort tidshorison	Eksternt prosjekt mest hensiktsmessig (også når innleie er mulig)	Eksternt prosjekt	La være å gjennomføre prosjektet – eller prosjekt med relasjonskontrakt ⁵⁹	Midlertidig ansettelse
Lang tidshorison	Outsourcing (ekstern leverandør)	Outsourcing (ekstern leverandør)	La være å gjennomføre prosjektet – eller fast ansettelse	Fast ansettelse mest hensiktsmessig (også når innleie er mulig)

Modellen viser hva som vil være en rasjonell tilpasning til de tre egenskapene. Fargene viser hvordan vi forventer at kundene vil tilpasse seg dersom det blir forbud mot innleie av personell til interne prosjekter.

- Lys blå = ingen endring
- Grå = endring fra innleie til eksternt prosjekt eller outsourcing (forskjellen er at prosjekt er tidsavgrenset)
- Grønt = endring fra innleie til midlertidig eller fast ansettelse (hos kunden)

Figuren viser at innleie ikke er hensiktsmessig i de to «hjørnealternativene». Hvis det er mulig å spesifisere hvordan IT-prosjektet skal gjennomføres (eventuelt hvilke resultatkrav som skal oppfylles), kompetansebehovet er prosjektspesifikt og prosjektet er kortvarig, vil det alltid være økonomisk rasjonelt å sette det ut som et eksternt oppdrag fremfor å benytte innleie. Det skyldes at et eksternt prosjekt overfører gjennomføringsrisikoen fra kunden til IT-leverandøren. Dersom det ikke er mulig å beskrive oppdraget, kompetansen er generisk og tidshorizonten lang, vil det heller ikke lønne seg for kunden å benytte innleie. Da vil fast ansettelse være mest hensiktsmessig.

I alle andre kombinasjoner vil innleie av personell fra bemanningsforetak være hensiktsmessig for å gjennomføre interne IT-prosjekter.⁶⁰ Modellen viser at det vil være mest hensiktsmessig å omdanne innleie til eksterne prosjekter eller permanent outsourcing dersom det er mulig å spesifisere oppgaver/resultater før kontrakten

⁵⁸ Ex ante betyr «før kontrakt inngås».

⁵⁹ Med relasjonskontrakt menes her en kontrakt hvor resultatkrav ikke er spesifisert, men at det i stedet spesifiseres prosedyrer for avklaringer og fastsettelse av resultatmål underveis i prosjektet. Se for eksempel, I.R. Macneil, "The Many Futures of Contract" (1974) 47 Southern California Law Review 691; Hart O og J Moore (1988): *Incomplete Contracts and Renegotiation*. *Econometrica*, Vol 56, nr 4.

⁶⁰ Hvorvidt innleie er den beste løsningen, avhenger av andre faktorer som ikke er inkludert her, for eksempel muligheten for intern kontroll over prosjektet og ønske om læring/kunnskapsoverføring internt.

inngås. Dersom det ikke er mulig å beskrive hvordan oppgavene skal gjennomføres eller hvilke resultater som skal oppnås, og det er behov for prosjektspesifikk kompetanse, kan det tenkes at kunden vil være best tjent med prosjektet ikke gjennomføres. Ønsker kunden å gjennomføre prosjektet, vil det være nødvendig å sette ut prosjektet basert på en relasjonskontrakt, det vil si en kontrakt som beskriver prosedyrer for å fatte beslutninger underveis i prosjektet og hvordan uforutsette hendelser skal håndteres.

Det er kun i en situasjon hvor tidshorizonten er lang, kompetansen er spesifikk og det ikke er mulig å spesifisere oppdraget ex ante, at det er rasjonelt for en kunde å bytte ut innleide IT-konsulenter med faste ansatte.

5.2.2 Hvilke konsekvenser vil tilpasningene få?

Ovenfor (i kapittel 5.1.2) anslo vi at IT-selskapers utleie av konsulenter til kunders interne prosjekter ligger mellom 8 000 og 20 000 personer per år. Hvordan disse vil fordele seg mellom de åtte rutene i modellen ovenfor er vanskelig å vurdere, men som det fremgår av resonnementene er det til å tro at kun en liten andel av dagens innleide konsulenter vil bli tilbudt fast jobb hos kundene.

De negative konsekvensene av tilpasninger til eventuelle reguleringer vil variere, men generelt vil de være større for kundene enn for IT-konsulentselskapene. Når kundene som i dag leier inn IT-konsulenter for å gjennomføre interne prosjekter vil finne andre løsninger dersom muligheten for innleie faller bort, vil de bli påført økte kostnader eller andre ulemper.

Går kundene fra innleie til eksterne prosjekter, vil det trolig føre til økte transaksjonskostnader – både i anbudsprosess, kontraktsinngåelse og oppfølging/kontroll. Dersom det i tillegg er vanskelig å beskrive oppgavene eller å spesifisere resultat ex ante, vil det enten føre til økte transaksjonskostnader i prosjektgjennomføring eller til risiko for at resultatmål settes feil og at leverandør bruker ressursene feil.

Går man fra innleie til outsourcing, kan det føre til tap av informasjon og kontroll over leveransen⁶¹, samt moderat økning i transaksjonskostnader – gitt at resultatkrav kan spesifiseres ex ante og at kostnadene kan fordeles over et lengre tidsperiode.

Går man fra innleie til midlertidig ansettelse, vil det øke transaksjonskostnadene i rekruttering og skape økt fare for at man ikke lykkes i å ansette en person med riktig kompetanse. Jo mer spesifikk kompetansen er, desto større er faren for feilansettelse – eller at man velger å ikke ansette noen fordi man ikke finner riktig person. I tillegg vil det kunne oppleves negativt for arbeidstakere, som normalt foretrekker trygghet og forutsigbarhet som følger med fast ansettelse.

Går man fra innleie til fast ansettelse, vil konsekvensene være de samme som ved midlertidig ansettelse, men transaksjonskostnadene vil bli lavere fordi de kan fordeles over et langt ansettelsesforhold. På den annen side vil risikoen for feilansettelse/ingen ansettelse være høyere. Det kan også medføre fare for innlåsing av kompetanse hos kundene, noe som er samfunnsøkonomisk uheldig. Hvis kapasitetsutnyttelsen til de ansatte er lavere enn 100 prosent, vil knapp kompetanse bli utnyttet underoptimalt. Dette er trolig mer relevant i helsesektoren enn blant IT-konsulenter, fordi kompetansekravene er skarpt avgrenset innen spesialisthelsetjenesten.

⁶¹ Dette er et vanlig argument mot outsourcing, se for eksempel Jakobsen, EW (1995): Systemavhengighet og koordinering av økonomiske aktiviteter – noen kritiske kommentarer til kontraktsteorien. Beta, nr 2/95.

6 Bemanningsbransjens betydning for arbeidsmarkedet og yrkesdeltakelse

Det er grunn til å tro at bemanningsbyråer bidrar til å redusere arbeidsledighet: både ved å øke mobiliteten mellom næringer, regioner og faggrupper, og ved å redusere friksjonen (transaksjonskostnadene) mellom arbeidstakere og arbeidsgivere. I tillegg kan bemanningsbransjen bidra til å redusere langtidsledighet, både ved å redusere terskelen for å komme inn i arbeidslivet og ved å redusere perioden man går arbeidsledig. Bemanningsbransjen påvirker også seriøsiteten i arbeidslivet. Disse tre temaene om bemanningsbransjens rolle i arbeidslivet drøftes i dette kapittelet.

6.1 Redusert arbeidsledighet

I et marked med perfekt konkurranse er det ikke et behov for bemanningsbyråer. Arbeidstakere og arbeidsgivere finner sin best mulige motpart, og ingen er usikre på hvem som bør få jobben eller hvor de bør jobbe. Virkeligheten er ikke like fullkommen, og det er flere markedssvikter som forklarer hvorfor det finnes et marked for bemanningsbyråer. Den viktigste er kanskje tilstedeværelsen av asymmetrisk informasjon mellom arbeidstakere og arbeidsgivere.

Asymmetrisk informasjon betyr at ikke alle vet det samme, og ikke alle vet sannheten. Arbeidsgivere vet ikke hvem arbeidstakerne er, hvem som har riktig kompetanse, og hvem som ikke bør ansettes. Arbeidstakere vet ikke hvilke arbeidsplasser som har gode rutiner, god oppfølging og godt miljø, og hvilke som ikke har det. Begge gruppene har incentiver til å pynte på sannheten om seg selv, fordi de ønsker å tiltrekke seg de beste av motparten.⁶²

Bemanningsbransjen er et bindeledd som reduserer ulempene som følge av asymmetrisk informasjon og andre markedssvikter som gjør at arbeidsgivere og arbeidstakere selv ikke klarer å effektivisere rekrutteringen og matchingen seg imellom.

6.1.1 Friksjonsledighet og strukturledighet

Store deler av arbeidsledighet i et samfunn kommer av to grunner: friksjonsledighet og strukturledighet.

Strukturledighet er arbeidsledighet som skyldes at det finnes flere arbeidstakere som søker visse jobber enn det finnes slike typer jobber. Eksempelvis om det periodevis utdannes mange snekkere, så mange at det ikke finnes jobber nok til at alle kan utøve sitt fagområde. Det tar tid før dette overskuddet av arbeidskraft forplanter seg i forventninger hos yngre mennesker, og fører til at for eksempel færre tar fagbrev som snekker dersom det er dårlige utsikter til fast arbeid. Strukturledighet skyldes med andre ord at det er ubalanse mellom tilbud og etterspørsel av arbeidskraft. Manglende mobilitet er den viktigste kilden til strukturledighet og kan følge flere dimensjoner, for eksempel utdanningsgrupper, næringer eller geografi.

Friksjonsledighet er den arbeidsledigheten som oppstår som følge av at det tar tid å finne ledig arbeidskraft som møter behovene til de ledige jobbene. Arbeidstakere finner ikke alltid arbeidsgiverne, og motsatt, eller det tar tid før de gjør det.

⁶² C. A. Larsen og P. Vesan. 2011.

Et bemanningsbyrå spesialisere seg på å identifisere ledig arbeidskraft, og koble den med relevante jobber. På den måten sørger de for en mer effektiv koordinering mellom arbeidssøkere og arbeidstakere, hvor arbeidstakere med ekstra tid og ønske om mer jobb kan finne arbeidsgivere som trenger ekstra kapasitet i perioder. I tillegg kan arbeidssøkere unngå å være arbeidsledige i perioden før de får en fast stilling i en annen virksomhet. Alt dette kan bidra til å redusere friksjonsledighet. Et aktuelt eksempel på dette er nedstengingen av blant annet barnehager og restauranter i mars 2020 som førte til at svært mange arbeidstakere ble permittert. Samtidig så andre næringer en betydelig økning i behovet for arbeidskraft for å bemanne det som plutselig ble populære tjenester og tilbud. Det gjaldt for eksempel dagligvarebransjen, logistikk- og transportaktører med hjemlevering og tilbydere av oppussingsmateriell og verktøy. En permittert barnehageansatt eller vikar kunne, takket være bemanningsbyråene, raskt få midlertidig jobb som medarbeider i en dagligvarehandel eller lignende. Samtidig så kunne denne jobben like raskt avsluttes når barnehagene igjen åpnet opp. Slik formidling og omstilling av arbeidskraft kunne gjøres svært effektivt av bemanningsbyråene.

En annen utvikling som har funnet sted de siste årene er at bemanningsbyråene har startet mer omfattende opplærings- og utdanningstilbud til sine vikarer, slik at de kan tre inn i en ny næring. Manpower har for eksempel etablert et samarbeid med Høgskolen Kristiania hvor jobb og studier kombineres innenfor fem fagområder.⁶³ Dette kan på lang sikt redusere strukturledighet, ved å tilpasse arbeidstakerne til de jobbene som finnes.

Bemanningsbyråer kan også bidra til at nyutdannede personer får relevant erfaring i et arbeidsmarked som ofte krever arbeidserfaring for å få fast jobb. Nyutdannede kan få relevant erfaring raskt, og arbeidsgiver sparer utgifter til rekruttering. For mindre selskaper kan det være risikabelt å ansette en person uten erfaring, og det er ofte ikke erfarne HR-ansatte som står for rekrutteringen. Når bemanningsbyråene tar jobben med å velge de riktige medarbeiderne, og i tillegg tar risikoen for at medarbeideren ikke skulle passe, så senkes terskelen for mindre selskaper til å ta sjansen på personer uten lang arbeidserfaring.

6.1.2 Kostnadseffektiv mobilitet

Når bedrifter har behov for mer personale for å dekke produksjonstopper, enten som følge av sesongvariasjoner eller svingninger i etterspørsel i markedet, benyttes gjerne innleide vikarer. Årsaken er at økningen i etterspørsel er forbigående. Alternativet til å leie inn er fast ansettelse, midlertidig ansettelse eller en egen vikarpool. Det er mange mindre bedrifter som ikke har ressurser til å lage en egen vikarpool, og som vil slite med å betale en fast ansatt om ikke produksjonen vedvarer. Ved å velge innleie framfor midlertidig ansettelse sparer bedriften rekrutterings- og administrasjonskostnader. For mange små bedrifter er det effektivt at et spesialisert firma tar jobben med å identifisere fleksible arbeidstakere som har relevant kompetanse, fremfor at hver bedrift selv skal gjøre den samme jobben. For arbeidstakere er det også tryggere og mer effektivt å søke til én arbeidsgiver enn å søke til mange små. Jobbsøking tar mye tid og energi, og det kan være mer motiverende å slippe å søke etter ny jobb hver gang et vikariat er over. Sentralisering av rekrutteringsjobben er derfor ressursbesparende.

I situasjoner med begrenset tilgang til arbeidskraft med spesifikke typer kompetanse i arbeidsmarkedet, eller hvor en arbeidsplass ikke behøver slik kompetanse på full tid, kan det være en mer effektiv løsning dersom kompetansen kan leies ut. Ta for eksempel en jordmor og en kommune som trenger en ekstra jordmor i en 30 prosent stilling, mens nabokommunen trenger en jordmor i en 70 prosent stilling. En effektiv allokering av kompetansen til den jordmoren er at hun jobber 30 prosent i den ene kommunen, og 70 prosent i den andre. Slik sløses det ikke med knapp kompetanse, og jordmoren får samlet en 100 prosent stilling i sitt fagfelt. Dette kan selvsagt også skje uten at bemanningsbyråer er involvert, men koordineringen blir vesentlig enklere når den

⁶³ <https://www.manpower.no/nor/manpower-academy/>

overlates til et bemanningsselskap. Bedre utnyttelse av kompetansen til arbeidskraften er særlig viktig i tilfeller med begrenset tilgang på den relevante kompetansen. Det er for eksempel ineffektivt å ha en sykepleier som driver med renhold av arbeidsplassen deler av sin tid når det er en generell mangel på sykepleiere nasjonalt.

Dersom muligheten for å benytte innleid personale begrenses, vil både friksjons- og strukturarbeidsledighet kunne stige, fordi transaksjonskostnadene mellom arbeidsgivere og arbeidstakere øker og fordi mobiliteten mellom regioner, næringer og faggrupper reduseres. I tillegg vil man kunne få mindre effektiv bruk av ressurser og kompetanse.

6.2 Redusert langtidsledighet

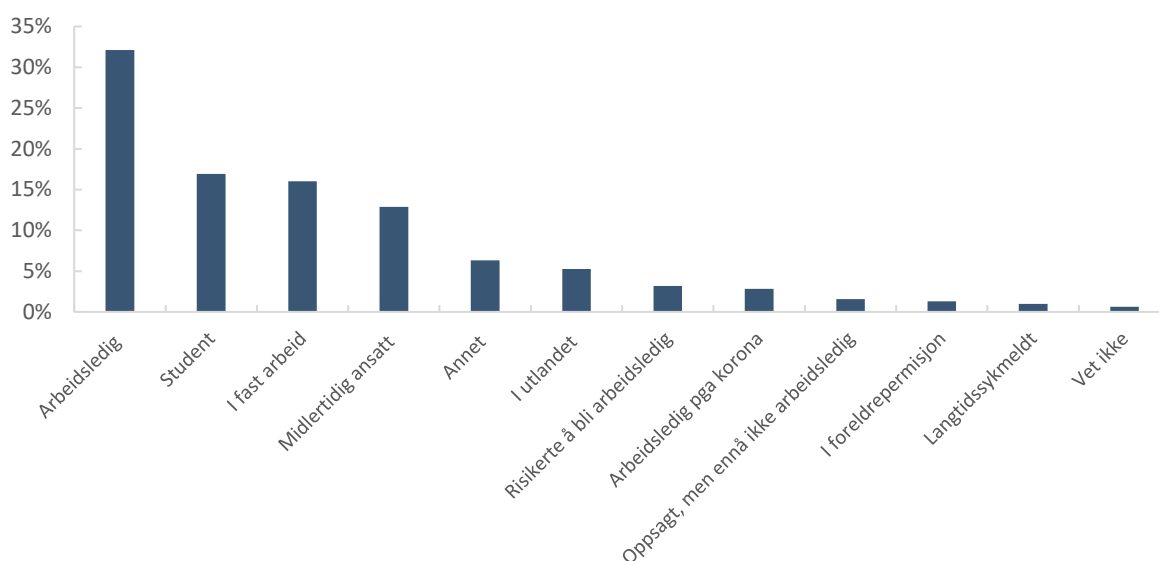
Bemanningsbransjen kan bidra til å øke yrkesdeltakelsen og redusere langtidsledighet, både ved å senke terskelen for å komme inn i arbeidsmarkedet og ved å redusere perioden man går arbeidsledig.

6.2.1 Redusert terskel for å komme inn i arbeidslivet

Fleksibiliteten som arbeidsgivere får ved å bruke vikarer fra bemanningsbyrå kan også bidra til å hjelpe utsatte grupper inn på arbeidsmarkedet. Om en arbeidsgiver ikke bærer risikoen ved å ansette kan det være enklere å gi en sjanse til arbeidstakere som de er usikre på. Dermed senkes terskelen for arbeidssøkere med lite arbeidserfaring eller lengre perioder uten arbeid. Dette kan hjelpe til med å bryte ned barrierer enkelte grupper møter med å få innpass i fast jobb, for eksempel basert på fordommer eller stereotyper. Statistisk diskriminerer arbeidsgivere mot visse grupper arbeidstakere med observerbare kjennetegn, som for eksempel eldre, innvandrere og personer med funksjonsnedsettelse. Ved å få vist fram sitt potensial og arbeidsevne for arbeidsgiver kan slike grupper av arbeidstakere lettere få fast arbeid basert på kompetanse og utførelse, heller enn å bli vurdert på trekk ved seg selv som ikke er relatert til kompetansen og arbeidsevnen deres.

Kravene til hva som er fast ansettelse ble skjerpet med virkning fra 2019, med større krav til forutsigbarhet for arbeidstakere gjennom stillingsprosent og arbeidsplan. Bemanningsbedrifter ansetter normalt fast, og måtte dermed også endre sine ansettelsesavtaler. Dette har ført til at de ansatte som oppleves som trygge og pålitelige har fått større arbeidssikkerhet, men det har også gjort det vanskeligere å få jobb for de med litt høyere risiko knyttet til seg. Det kan ha ført til at det blir vanskeligere enn før å få en sjanse til å starte på nytt dersom bemanningsbyråene er blitt mer tilbakeholdne med å ansette folk. Ipsos utførte i 2020 en medarbeiderundersøkelse hvor personer som jobber som vikar ble intervjuet. De ble blant annet spurt om hva de gjorde før de fikk jobb i et bemanningsbyrå. 32 prosent av respondentene svarte at de arbeidsledige før de begynte som vikar, tre prosent risikerte å bli arbeidsledig, to prosent var oppsagt men ennå ikke arbeidsledige, og tre prosent var arbeidsledig på grunn av korona. Se figuren under. I alle disse gruppene er det fare for at personene det gjelder blir gående arbeidsledige lenge og at de på sikt faller ut av arbeidsmarkedet. At 40 prosent nå har fått fast jobb i et bemanningsforetak, støtter opp under at bemanningsbransjen kan bidra til å redusere arbeidsledighet i samfunnet.

Figur 13: Hva var din status før du begynte som vikar? N = 2284 Kilde: Ipsos



6.2.2 Mobilitet fra vikar til fast ansettelse

Det er i utgangspunktet ønskelig at alle som ønsker det skal i fast, ordinær heltidsjobb på sikt. Derfor er det interessant å se på om det å jobbe som vikar øker sannsynligheten for å få en slik jobb, eller ikke. Econ Pöyry har i sin rapport fra 2009⁶⁴ sett på internasjonale undersøkelser, og kommet fram til at følgende faktorer gir antydning til at bemanningsbransjen fungerer som et springbrett til fast jobb:

- Det er høy turnover i bransjen
- Målet for de fleste vikarer er å få fast, ordinær jobb
- En stor andel av vikarer får ordinære jobber på relativt kort tid

Som en oppfølging av denne rapporten skrev Proba samfunnsanalyse i 2010 en rapport som går nærmere inn på dette temaet.⁶⁵ Formålet med deres analyse var å besvare om bemanningsbransjen bidrar til å øke sysselsetting og redusere risikoen for arbeidsledighet og trygd. Dette gjør de ved å se på to grupper arbeidsledige: en som ble rekruttert til bemanningsbransjen (gruppe A), og en som ikke ble det (gruppe B).

Resultatene av analysen kan oppsummeres på følgende måte: For en person fra gruppe A vil sannsynligheten for å få en jobb utenfor bemanningsbransjen være lavere enn for en person fra gruppe B det første året etter rekrutteringen til bemanningsbransjen skjedde. De fleste fra gruppe A fortsetter som vikar det første året, og derfor har personer fra gruppe B større sannsynlighet for å få jobb innenfor andre bransjer. Etter det første året endrer dette seg, og sannsynligheten for å få en jobb utenfor bemanningsbransjen blir større for gruppe A enn for gruppe B. Disse resultatene taler for at bemanningsbransjen fungerer som et bindeledd mellom arbeidsledige og arbeidslivet for øvrig.

Vi har sett at bemanningsbransjen er en positiv drivkraft for effektiv kompetanseutnyttelse og vei inn i arbeidslivet for arbeidsledige. En innskrenking i bruken av innleie generelt kan gjøre at disse positive effektene bortfaller. Det kan føre til at arbeidsgivere må bruke mer ressurser på rekruttering, flere arbeidstakere må ta

⁶⁴ Econ Pöyry. 2009.

⁶⁵ Proba samfunnsanalyse. 2010.

usikre stillinger med svært lav prosent eller midlertidige stillinger, og derfor må bruke mer energi på jobbsøking og oppsøkende virksomhet for å finne arbeidsplasser som leter etter deres kompetanse i perioder de kan tilby denne kompetansen. Videre kan en innskrenking også gjøre at langtidsledigheten stiger.

6.3 Et mer seriøst arbeidsliv

En tredje måte som bemanningsbransjen påvirker arbeidslivet på er gjennom seriositeten de opptrer med i norsk arbeidsliv. Bemanningsbransjen tilbyr vikarer til et bredt spekter av bransjer og bedrifter, og deres praksis vil kunne påvirke arbeidsmiljø og arbeidsvilkår for et like bredt spekter av ansatte. I tillegg utgjør vikarer en stor andel av utenlandsk arbeidskraft, og bemanningsbransjen har derfor stor innflytelse på måten utenlandske arbeidere behandles i Norge.

Den økte arbeidsinnvandringen til Norge har vært positivt for norsk økonomi, men har også forsterket problemer knyttet til useriositet i arbeidslivet. Arbeidstilsynet har gjennom inspeksjoner avdekket tilfeller av sosial dumping generelt i arbeidslivet, men finner at risikoen for dette er relativt stor knyttet til innleie og utleie av arbeidskraft. De har derfor gitt arbeid mot dette høy prioritet i flere år. En av årsakene til at de ansatte i et bemanningsbyrå kan være utsatt for dårligere arbeidsforhold kan være et uklart forhold til sin arbeidsgiver. De ansatte har bemanningsbyrået som arbeidsgiver, men utfører det faktiske arbeidet ute hos kunder av byrået. Det kan føre til at det blir vanskeligere å ta kontakt med arbeidsgiver ved problemer eller bekymringer, og at arbeidsplassen man er utplassert på tar mindre grad av ansvar for forholdene vikaren jobber under. I en rapport om arbeidslivskriminalitet fra 2018⁶⁶ beskrives en trend hvor virksomheter tilrettelegger for ulovlig arbeid som utføres av personer fra europeiske land utenfor EØS/EU. Noen bemanningselskaper som rekrutterer fra disse områdene, men som selv har tilhold i EØS/EU-området, omgår regelverket og leier ut arbeidere til Norge på vilkår som strider med loven. På denne måten kan deler av bemanningsbransjen være og ha vært en kilde til useriøst arbeidsliv, og dårlige arbeidsvilkår for vikarer.

På den andre siden kan bemanningsbransjen bidra til å forenkle kontrollen over bruken av vikarer ved at reguleringen rettes inn mot en bransje med store selskaper. Hvis lovlig bemanningsvirksomhet må registreres hos Arbeidstilsynet blir det enkelt å bedømme om drift er lovlig eller ei, og de som er lovlige kan overvåkes. Slik kan bransjen bidra til tryggere drift og en reduksjon av sosial dumping. Arbeid mot sosial dumping er viktig både for vilkårene for arbeidstakerne fra utlandet, men også for lønns- og arbeidsvilkår for arbeidere i Norge generelt.

I 2013 ble arbeidsmiljøloven oppdatert til å inkludere regler om likebehandling av utleid arbeidskraft, som følge av et nytt EU-direktiv om vikararbeid. Etter bestemmelsen om likebehandling skal bemanningsbyråene sørge for at vikarene sikres minimum de samme vilkårene som arbeidstaker ville fått som direkte ansatt (fast eller midlertidig) hos innleier for å utføre samme arbeid. Dette er ment å sikre at vikarene har lik lønn, like arbeidstidslengder, lik rett til pause og hvileperioder, og like vilkår når det kommer til natt-, overtid- og feriearbeid. Etterlevelsen av EUs vikarbyrådirektiv ble kartlagt av Fafo i 2016⁶⁷, og undersøkelsen viste at innføringen av reglene hadde ført til mer likebehandling i praksis, og dermed til bedring av arbeidsvilkår for arbeidstakere som leies inn via bemanningsbransjen.

I helse- og omsorgssektoren har man sett mye arbeid blitt lagt ned for å sikre gode vilkår for vikarene, og det har i senere år blitt gjort større oppgjør med bemanningsbyråer som tilbyr tjenester til de regionale helseforetakene. Gjennom intervju med ett av de regionale helseforetakene ble det fortalt om deres erfaringer med dette oppgjøret. Useriøse bedrifter fikk sine kontrakter oppsagt på kort varsel, og det settes høye krav til arbeidsvilkår

⁶⁶ Arbeidstilsynet, NAV, Politiet og Skatteetaten. 2018.

⁶⁷ Alsos mfl. 2016.

for vikarer i bemanningsbyråene. Dette har ført til økt ryddighet og seriøsitet blant tilbyderne av vikarer til helseforetakene.

I dag må alle bemanningsforetak som skal drive virksomhet i Norge være registrert i bemanningsforetaksregisteret. Foretakene må være registrerte aksjeselskap eller allmennaksjeselskap i Norge, eller stille garanti fra bank eller forsikringsselskap som sikkerhet tilsvarende minstekrav til aksjekapital. De må oppfylle vilkårene for registrering og garanti, være registrert i Enhetsregisteret og hos norske skattemyndigheter. Foretak som ikke oppfyller kravene og som ikke hvert år kan melde om at de fortsatt oppfyller kravene til meldeplikt kan bli slettet fra registeret. Innleie av vikarer er kun tillat fra bemanningsbyråer som er registrert i bemanningsforetaksregisteret.

Bemanningsbransjen har et stort ansvar for å sørge for fortsatt høy integritet i norsk arbeidsliv, og gode vilkår for norske og utenlandske vikarer. Som et ledd i arbeidet med å ivareta nettopp det ansvaret ble Revidert Arbeidsgiver, en kvalitetsordning for å sikre seriøse arbeidsgivere i bemanningsbransjen, innført i 2014. Revidert Arbeidsgiver er et kvalitetsstempel for bemanningsforetak som gis til bedrifter som kan dokumentere sin kvalitet som arbeidsgiver gjennom en ekstern revisjon av rutiner og praksis av sentrale deler og forpliktelser etter arbeidsmiljøloven.⁶⁸ Virksomhetene revideres hvert andre år og avvik må rettes opp innen en frist for å beholde status som Revidert Arbeidsgiver. Ordningen er obligatorisk for bemanningsforetak som ønsker et medlemskap i NHO Service og Handel.

Norske myndigheter jobber aktivt med å stille krav til seriøs drift i bransjen, og for å sikre vilkår for de sysselsatte. Sammen kan bransjen og myndigheter sørge for trygge arbeidsforhold for de sysselsatte, og gjøre det lettere for kunder å velge seriøse leverandører av vikartjenester.

⁶⁸ NHO Service og Handel

Referanseliste

Abelia. 2020. Innspill til representantforslag 21 LS (2020-2021) .

Alsos mfl. 2016. Sjøttinger av likhet. Evaluering av reglene om likebehandling av utleid arbeidskraft. Fafo-rapport 2016:15

Arbeidstilsynet, NAV, Politiet og Skatteetaten. 2018. Sammen mot kriminalitet i arbeidslivet.

C. A. Larsen og P. Vesan. 2011. Why public employment services always fail. Double-sided asymmetric information and the placement of low-skill workers in six European countries.

Dag Ellingsen m.fl. 2016. Jakten på den bærekraftige fleksibiliteten. AFI FoU-resultat 08:2016

De regionale helseforetakene. 2019. Bruk av helsepersonellvikarer – Krav i foretaksprotokollen 2019. Felles rapport fra de fire regionale helseforetakene

Econ Pöyry. 2009. Bemanningsbransjen. Struktur, utvikling og rolle.

EPSI Rating. 2018. Bemanningsbransjen fra kundenes ståsted.

Hart, O. og J. Moore. 1988. Incomplete Contracts and Renegotiation. Econometrica, Vol 56, nr. 4.

HelseOmsorg21 Monitor. 2019. Sysselsetting i helsenæringen. Hentet fra https://www.helseomsorg21monitor.no/figur/240?_figureType=LINE

Ipsos. 2020. Medarbeiderundersøkelse i bemanningsbransjen. Utarbeidet for NHO Service og Handel.

Jakobsen, E.W. 1995. Systemavhengighet og koordinering av økonomiske aktiviteter – noen kritiske kommentarer til kontraktsteorien. Beta, nr 2/95.

Klassekampen. 2019. <https://arkiv.klassekampen.no/article/20190131/ARTICLE/190139994>

Macneil, I.R. 1974. The Many Futures of Contract. 47 Southern California Law Review 691

Manpower. <https://www.manpower.no/nor/manpower-academy/>

Menon Economics. 2017. Verdien av gode råd - Rådgivernæringens størrelse og betydning i Norge.

Menon Economics. 2019. Ringvirkningsanalyse av reiselivet på Sørlandskysten. Menon-rapport NHO Reiseliv 16.5.2019.

Menon Economics. 2020. Helsenæringens verdi 2020. Menon-publikasjon nr. 50/2020

Milgrom, P. og J. Roberts. 1992. Economics, Organisation and Management. Prentice-Hall

Møreforskning. 2011. STX OSV - Ringvirkninger av verftsvirksomheten i Norge.

NFD. Meld. St. 18 (2018–2019). Helsenæringen, Sammen om verdiskaping og bedre tjenester

Nergaard, K. 2016. Midlertidige ansettelser 2016 - Resultater fra en tilleggsundersøkelse til AKU 2016 og oppdaterte tall for midlertidige ansettelser. Fafo-notat 2017:07.

Nergaard, K. 2018. Tilknytningsformer i norsk arbeidsliv. Fafo-rapport 2018:38.

NHO Reiseliv. 2020. Innspill til Dok. 8:21 (2020-2021). Brev sendt til Arbeids- og sosialkomiteen. Datert 29.10.2020

NHO Service og Handel. <https://www.nhosh.no/bransjer/bemanning-og-rekruttering/nyheter/nyheter-bemanning/revidert-arbeidsgiver/>

NHO Service og Handel. 2020. Innspill til Dok. 8:21 (2020-2021). Brev sendt til Arbeids- og sosialkomiteen. Datert. 29.10.2020

Norges Høyesterett dom HR-2013-2663-A – Rt-2013-1730.

NyAnalyse. 2018. Verdien av bemanningstjenester - Samfunnsøkonomisk analyse av bemanningsbransjen.

Nærings- og fiskeridepartementet. 2019. Meld. St. 18 - Helsenæringen, Sammen om verdiskaping og bedre tjenester.

Proba Samfunnsanalyse. 2010. Bemanningsbransjen og sysselsettingen - Bidrar arbeid i bemanningsbransjen til utsatt eller raskere overgang til jobb utenfor bransjen? Proba-rapport nr. 2010-06.

Prop. 61 LS. 2019-2020. Endringer i arbeidsmiljøloven og allmenngjøringsloven mv. (håndheving av innleie- og likebehandlingsreglene og Arbeidstilsynets krav om opplysninger mv.) og samtykke til godkjenning av EØS-komiteens beslutning nr. 39/2020 om innlemmelse i EØS-avtalen av forordning (EU) 2016/1628.

Representantforslag 12 S (2020-2021) fra stortingsrepresentant Bjørnar Moxnes. Dokument 8:12 S (2020-2021)

Representantforslag 21 LS (2020-2021) fra stortingsrepresentantene Arild Grande, Rigmor Aasrud, Lise Christoffersen og Elise Bjørnebekk-Waagen. Dokument 8:21 LS (2020-2021)

Riksrevisjonen. 2017. Riksrevisjonens undersøkelse av konsulentbruk i staten. Dokument 3:6 (2016-2017)

SSB. 2019. Arbeidsmarkedet for helsepersonell fram mot 2035

SSB. 2020. Spesialisthelsetjenesten. <https://www.ssb.no/speshelse>

SSB tabell 07204: Midlertidig ansatte (AKU), etter næring (SN2007), statistikkvariabel og år

SSB tabell 12442: Sykefravær for lønnstakere etter sektor, næring og kjønn

Sykepleien. 2018. <https://sykepleien.no/2018/10/norske-kommuner-brukte-over-1-milliard-pa-vikarer-i-fjor>

Sykepleien. 2019. <https://sykepleien.no/2019/01/norske-sykehus-leide-inn-vikarer-1-milliard-kroner-i-2018>

Williamson, O. 1985. The Economic Institutions of Capitalism: Firms, Markets, Relational Contracting. The Free Press

Vedlegg – Dokument 8 forslag fra Arbeiderpartiet og Rødt

Representantforslag fra Arbeiderpartiet

«forslag:

A.

Vedtak til lov
om endringer i arbeidsmiljøloven
(justering av innleieregelverket)

I

I lov 17. juni 2005 nr. 62 om arbeidsmiljø, arbeidstid og stillingsvern mv. gjøres følgende endringer:

§ 14-12 første ledd første punktum skal lyde:

- (1) Innleie av arbeidstaker fra virksomhet som har til formål å drive utleie, er tillatt i samme utstrekning som det kan avtales midlertidig ansettelse etter § 14-9 andre ledd bokstav *b*.

§1 17-1 nytt femte ledd skal lyde:

- (5) Fagforening som har medlemmer i en virksomhet som har leid inn arbeidstaker fra bemanningsforetak, jf. § 14-12, kan reise søksmål i eget navn om lovligheten av slik innleie. I tilknytning til slik sak vil begge parter ha rett til å kreve forhandlinger i tråd ved reglene i § 17-3.

II

Loven trer i kraft straks.

B.

1. Stortinget ber regjeringen fremme lovforslag for å avvikle den generelle adgangen til midlertidige ansettelser i arbeidsmiljøloven § 14-9 andre ledd bokstav *f*.

2. Stortinget ber regjeringen fremme forslag om endringer i arbeidsmiljøloven som sikrer lovens formål med trygge arbeidsforhold ved å:

- tydeliggjøre arbeidsgiverbegrepet i arbeidsmiljøloven slik at den som reelt har bestemmende innflytelse over arbeidsforholdet, har rettigheter og plikter som arbeidsgiver.
- presisere hovedregelen om faste og direkte arbeidsforhold i norsk arbeidsliv.
- hindre at arbeidsgiver kan organisere seg bort fra arbeidsgiveransvaret.
- sikre at lønns- og arbeidsvilkår ikke svekkes ved anbudsprosesser, oppsplitting av selskaper og andre endringer i selskapsstruktur.

3. Stortinget ber regjeringen styrke arbeidslivskompetansen i Nav og Navs rolle som arbeidsformidler.

13. oktober 2020»

Representantforslag fra Rødt

«forslag:

- 1) Stortinget ber regjeringen fremme forslag om forbud mot innleie av arbeidskraft fra private virksomheter som ikke er produksjonsbedrifter.
- 2) Stortinget ber regjeringen som et strakstiltak innføre et forbud mot innleie av arbeidskraft fra private virksomheter som ikke er produksjonsbedrifter, på byggeplasser i fylkene Oslo, Akershus, Østfold, Buskerud og Vestfold, jf. Arbeidsmiljøloven § 14-12 (5).
- 3) Stortinget ber regjeringen fremme forslag om å fjerne § 14-9 (2) bokstav f i arbeidsmiljøloven
- 4) Stortinget ber regjeringen om å legge frem forslag hvor følgende tas inn i arbeidsmiljøloven:
Hvis en virksomhet benytter seg av arbeidskraft som ikke har status som arbeidstaker, skal den som utfører arbeidet, regnes som arbeidstaker hvis:
 - a) forholdet tilsier at formålet helt eller delvis har vært å omgå det vern en arbeidstaker har etter denne lov, eller
 - b) vedkommende etter en totalvurdering har behov for vern som arbeidstaker.

5. oktober 2020»