

Rapport 2:2018



Roar Eilertsen

Bemanningselskaper i kommunesektoren

Erfaringer med Orange Helse

Forord

Rapporten «Bemanningselskaper i kommunesektoren. Erfaringer med Orange Helse» er ut arbeidet i De Facto – Kunnskapssenter for fagorganiserte på oppdrag for Fagforbundet høsten 2017 og i januar 2018. I en innledende fase var det et nært samarbeid med ansatte i For Velferdsstaten, som lenge har arbeidet systematisk med de problemstillingene som behandles.

I arbeidet med rapporten har jeg hatt stort utbytte av diskusjoner og innspill fra tillitsvalgte og ansatte i Fagforbundet og fra våre kollegaer i For Velferdsstaten. Jeg har fått tilgang til saker, dokumenter og analyser som har vært helt avgjørende for at vi kunne gjøre jobben. En særlig takk til Sara Bell, Helene Bank, Fanny Voldnes og Sidsel Schade som har bistått med materiale, synspunkter og tid til diskusjoner underveis.

Oslo januar 2018
Roar Eilertsen

Innhold

1	Bemanningsselskaper i kommunesektoren	5
2	Innleie er «enkelt», men dyrt	7
2.1	Innleie påvirker kvaliteten	7
3	Erfaringer med Orange Helse	9
3.1	Året 2016 - et «annus horribilis» for Orange Helse	10
3.2	Kastet ut av Bergen kommune	11
3.3	Mistet kontrakt med sykehusene	13
3.4	Kastet ut av Oslo kommune	14
3.5	Utfasing av kontrakten med Moss kommune	14
3.6	Arbeidstilsynet på banen	15
3.7	Tilbakeslagene tvinger frem store endringer	16
3.8	Ny selskapsstruktur i Norge	18
3.9	Vokser i Sverige	19
3.10	Endringer i Litauen	19
3.11	Nærmere om Årsregnskap 2016 for Sydvest Prosjekt AS	22
3.12	Hva skjer i Litauen / Øst-Europa?	23
4	Utfordringer ved bruk av bemanningsselskaper	24
4.1	Eksempel på kontrollregime	28
4.2	Arbeidstilsynets rolle	29
4.3	Mer kontroll eller forbud?	30

1 Bemanningsselskaper i kommunesektoren

Norske kommuners bruk av bemanningsselskaper har økt kraftig fra 2012 til 2016. Det fremgår av et notat utarbeidet i Fagforbundet¹, basert på tall fra KS sin Leverandørdatabase. Her vises det at kommunene i 2016 kjøpte tjenester for nesten 1,4 milliarder kroner. Det dominerende området var helse og omsorg, som stod for 50-60 prosent av dette. Da har man tatt med tall for områdene «helsetjenester i institusjon» og «helsetjenester for hjemmeboende».

Foruten helse og omsorgssektoren er det barnehagene som er den største forbrukeren av bemanningsselskaper. I 2016 kjøpte kommunene vikartjenester for 265 mill kr. til barnehagene. Den tredje største sektoren var vikarer til administrasjon, med ca 40 mill kr i 2016.

Kommunal Rapports Leverandørdatabase er bygd opp av de tall som kommunene har rapportert for tjenestekjøp, mm, på ulike koder i økonomi-rapporteringssystemet KOSTRA. For ca 10 prosent av kjøpene er det ikke oppgitt koder, men dersom det legges til grunn at denne andelen fordeler seg forholdsmessig på de ulike tjenesteområdene, vil en liste over innkjøp til de største tjenesteområdene, tillagt 10 prosent, se slik ut:

Helse og omsorg	760 mill kr
Barnehager	265 mill kr
Administrasjon	40 mill kr
Diagnose/rehab	25 mill kr
Sum andre områder	300 mill kr

I Fagforbundets notat opplyses det videre at 288 kommuner benyttet tjenester fra firmaer som har som hovedformål å leie ut arbeidskraft i 2016. Den største enkeltleverandøren var Sydvest Prosjekt AS (tidligere Orange Helse, skiftet navn i juni 2017), med en omsetning mot kommunene på ca 174 millioner kroner. Listen over de største leverandørene ser slik ut:

Sydvest Prosjekt AS	173,6 mill kr
Adecco Norge AS	156,4 mill kr
Konstali Helsenor AS	131,5 mill kr
Ambio Helse AS	100,6 mill kr
Personarhuset Staffing AS	98,2 mill kr
Pedagogisk vikarsentral AS	93,9 mill kr
Manpower AS	82,2 mill kr

Mens selskapene Sydvest Prosjekt, Konstali Helsenor og Ambio Helse omtrent utelukkende leverer tjenester til kommunenes helse og omsorgssektor (både i

¹ Sidsel Schade; Bruk av bemanningsforetak i kommuner (næringskode 78.200), internt notat Fagforbundet 20:12, 2017

institusjoner og til hjemmeboende), står vikarer til barnehager for mer enn halvparten av omsetningen til Adecco.

Listen over de kommunene som kjøpte inn mest fra bemanningsselskaper i 2016 så slik ut:

Kommune	Omsetning	Innbyggere	Omsetn. pr innbygger
Oslo	266,1	658 390	404
Bergen	183,3	277 391	661
Trondheim	78,4	187 353	419
Bærum	61,8	122348	505
Stavanger	45,4	132 644	342
Fredrikstad	36,1	78 967	457

Ikke overraskende er det de største kommunene som kjøper inn mest. Men målt pr innbygger er det små kommuner som topper listen. Kommunene Nore Uvdal og Hyllestad, med hhv 2 548 og 1 395 innbyggere, kjøpte inn bemanningstjenester for mer enn 3 000 kr pr innbygger i 2016.

2 Innleie er «enkelt», men dyrt

Kommunenes bruk av bemanningsselskaper fremstår som administrativt «enkelt»; - innenfor en gjeldende rammeavtale plikter bemanningsselskapet å levere den bemanning som kommunene til enhver tid rekvirerer. Kommunen slipper arbeidsgiveransvar, og tjenestestedene slipper det administrative arbeidet knyttet til rekruttering og å ringe etter vikarer som kan stille på (mer og mindre) kort varsel. Men denne fleksibiliteten betaler man dyrt for.

Som vi skal se i denne rapporten, er kravene som stilles til kommunene som innkjøpere omfattende. Innkjøper har et hovedansvar for å sikre at innleide arbeidstakere får de lønns- og arbeidsvilkår som lov- og avtaleverk tilsier, og de skal følge opp og kontrollere at leveransenes omfang og kvalitet er i samsvar med det som er avtalt i kontraktene. Dette blir særlig krevende, når bemanningsselskapene leier ut arbeidstakere som er hentet inn fra andre land. Da har kommunene som innkjøpere et ansvar for at EU/EØS-regelverket for utsendte arbeidstakere følges, både når det gjelder lønn, arbeidstidsavtaler, boforhold og ulike bestemmelser om ulempegodtgjøring som følger med.

Senere i rapporten vil vi gå grundigere inn på de krav som stilles. Men til tross for et tydelig regelverk avdekkes det stadig tilfeller av sosial dumping og sviktende kvalitet i de tjenestene som tilbys. Oppslag i Aftenposten og Fagbladet knyttet til forhold ved selskapet Orange Helse høsten 2017 fikk APs Hadja Tajik til å varsle at Arbeiderpartiet ville vurdere å kreve forbud mot bruk av bemanningsselskaper innen helse og omsorg².

For det første bygger kontraktene på at bemanningsselskapene er forpliktet til å betale samme lønn til vikarene som om de hadde vært fast ansatt hos oppdragsgiveren (likebehandlingsprinsippet i Arbeidsmiljølovens § 14.12). I tillegg skal prisen dekke bemanningsselskapenes kostnader til rekruttering og administrasjon, og de skal på toppen av dette tjene penger. I et notat utarbeidet i 2015³ beregnet De Facto at Bergen kommune pådro seg ekstra kostnader på ca 30 mill kroner i 2015 bare knyttet til bruk av bemanningsselskapet Orange Helse innenfor helse- og omsorgssektoren.

2.1 Innleie påvirker kvaliteten

Innleie fra bemanningsselskaper betyr som oftest en kontinuerlig utskifting av medarbeidere. Det gjør det vanskeligere å bygge opp relasjoner og kompetanse på tjenestestedene, og det påvirker kvaliteten på tjenestene.

Det er situasjoner hvor tjenestestedene nødvendigvis må dekke opp for personer som er syke eller i permisjon. Men det er ikke gitt at det beste og mest

² Aftenposten, 07.12.2017

³ De Facto-notat 6/2015: Feilslått arbeidsgiverpolitikk i Bergen kommune

fremtidsrettede da er å leie inn vikarer fra bemanningsselskaper. For det første bør man avklare om et tjenesteområde overhode er egnet for innleie. Deretter bør man se etter tiltak som kan begrense innleie til et minimum.

Hvis man etter en helhetsvurdering kommer til at de kvalitetsmessige og økonomiske kostnadene ved å bruke bemanningsselskaper i helse- og omsorgstjenestene er for store, kan en modell med kommunal eller interkommunal vikarpool være et alternativ. Kommunene vil ha interesse av å investere i kompetanse, kontinuitet og lojalitet hos de ansatte i vikarpoolen, og de kan lettere rekrutteres derfra og inn i faste stillinger.

Bruk av bemanningsselskaper fremstilles ofte som en nødvendighet fordi kommunen ikke har nok egne ansatte og / eller at de ikke klarer å rekruttere nok til de aktuelle yrkesgruppene. Men samtidig er det et betydelig omfang av ufrivillig deltid blant kommunenes egne ansatte. Statistisk sentralbyrås kartlegginger konkluderer med at det på landsbasis er 75-80 000 arbeidstakere som arbeider ufrivillig deltid. For å bli registrert i denne kategorien må arbeidstakeren selv ha forsøkt å få høyere stillingsandel hos sin arbeidsgiver. Det antas at svært mange deltidsansatte kan mobiliseres til høyere stillingsandel dersom det legges til rette for det. En bedre heltidskultur og økte stillingsandeler kan med andre ord utløse en betydelig arbeidskraftreserve blant kommunenes egne ansatte.

Partene i kommunesektoren har inngått avtaler om å legge til rette for mer heltid. Arbeidet for en sterkere heltidskultur bygger på en erkjennelse av at det er mange gevinster å hente fra en slik utvikling. Arbeidsgiverne får en mer stabil og kompetent gruppe ansatte, færre ansatte å administrere og lære opp, mindre behov for utstyr, mv., og dermed utgangspunkt for en mer effektiv organisasjon. Ansatte og brukere får færre å forholde seg til og bedre muligheter til å utvikle god kvalitet på tjenestene. De ansatte får et bedre arbeids- og læringsmiljø, og ikke minst en mer forutsigbar lønn og pensjon, som de kan leve av. Større stillinger gir sterkere tilknytning til arbeidsplassen, og statistikken viser at sykefraværet er lavere blant heltidsansatte enn deltidsansatte.

De Facto presenterte i august 2015 rapporten «Samarbeid lønner seg – Økonomiske effekter av trepartssamarbeidet i tre norske kommuner». Der påvises det at et godt partssamarbeid mellom politikere, administrasjon og fagforeninger har fått sykefraværet i de tre kommunen Lunner, Songdalen og Bømlo til å ligge 1-4 % lavere enn landsgjennomsnittet i årene 2010-2014. Reduksjonen i fravær representerer store økonomiske gevinster for kommunene. Partene mener at det særlig er satsing på økt kompetanse, større stillingsandeler, mer individuell tilrettelegging, og at arbeidstakerne får en sterkere forståelse for helheten i de oppgaver tjenestestedet skal løse, som har økt nærværet. Små stillingsandeler og utstrakt innleie virker stikk motsatt og undergraver et godt nærværarbeid.

3 Erfaringer med Orange Helse

Innledningsvis (kap 1) refererte vi tall som viste at kommunene kjøper inn mest vikartjenester til helse- og omsorgssektoren, og at selskapet Sydvest Prosjekt AS var den største enkeltleverandøren i dette markedet i 2016. I dette kapitlet skal vi se grundigere på erfaringer med å bruke dette nettopp selskapet, som inntil sommeren 2017 opererte under navnet Orange Helse.

Det Bergens-baserte bemanningsselskapet Orange Helse har de seneste årene igjen og igjen havnet i medias søkelys etter stadige avsløringer av tvilsomme arbeidsvilkår for sine ansatte, og for kontraktsbrudd ved leveranser av helsepersonell til oppdragsgivere i norske kommuner og sykehus. Selskapet oppga i 2015 at de hadde kontrakter i 80 norske kommuner. En oversikt som presenteres i denne rapporten viser at det i 2016 var 44 kommuner som betalte ut penger til Orange Helse⁴. Bare i løpet av de siste par tre årene har selskapet blitt kastet ut av et titalls kommuner og av alle norske sykehus.

Bemanningsselskapet inngår i konsernet Orange Group AS, som har hovedkontor i Bergen. I en periode frem til 2017 hadde Orange Group datterselskaper i Norge, Sverige og Litauen. Selskapet i Litauen, Orange Group Baltic UAB, hadde igjen datterselskaper i Litauen, Latvia, Slovakia og Ungarn. De siste par årenes tilbakeslag har tvunget frem omfattende restruktureringer og salg av selskaper. Senere i rapporten presenterer vi en oppdatert oversikt over den nye konsernstrukturen, basert på opplysninger i selskapenes årsregnskaper for 2016.

Hovedeier for både den norske og litauiske delen av konsernet er bergenseren Nils Kristian Paulsen. Sommeren 2017 endret Orange Helse AS navn til Sydvest Prosjekt AS. Formelt var dette knyttet til en restrukturering av hele konsernet, men all den negative oppmerksomheten hadde kanskje gjort lysten til å holde på merkenavnet «Orange Helse» noe mindre.

Forretningsideen til Orange Helse / Sydvest Prosjekts har vært å leie ut østeuropeiske sykepleiere og helsearbeidere som vikarer til kommuner og sykehus i Norge og Sverige. I egenpresentasjonen på selskapets hjemmeside (www.orangehelse.no) heter det:

«Orange Group AS jobber for og med mennesker. Ved å levere tjenester til helse-, pleie- og omsorgssektoren skaper vi trygghet i ulike livssituasjoner, også for mennesker som trenger personlig assistanse i form av BPA. Våre fleksible medarbeidere er kjent for sitt glødende engasjement og vår service preges av høy kvalitet og kontinuitet. Tjenester fra Orange Group benyttes i sykehjem, hjemmesykepleie, bofellesskap, praktisk bistand, BPA og private helseinstitusjoner over hele landet.»

Selskapet har vært i drift siden 2007, og opplyser på sine hjemmesider at de i løpet av tiden frem til i dag har formidlet mer enn 1200 sykepleiere til

⁴ Jfr. Internt notat fra Sidsel Schade, Fagforbundet, 20:12 2017

vikariater i Norge. I et større oppslag om Orange Helse i Aftenposten 29.11.2017⁵ opplyses det at selskapet har fakturert nesten halvparten av norske kommuner (201) for nær 1 milliard kroner siden oppstarten i 2007. Helsepersonell har blitt rekruttert gjennom selskaper og avdelinger i Litauen, Latvia, Slovakia og Ungarn. De har så gjennomgått språkopplæring i norsk (eller svensk) på konsernets egen språkskole i Litauen. Lenge praktiserte man en modell med såkalt «nettolønn», hvor utgifter til språkopplæring, reiser og losji i Norge ble trukket fra vikarenes lønn. Som vi skal se, har kommuner og tilsynsmyndigheter i Norge påpekt at selskapets praktisering av «nettolønnsordning» er ulovlig. Det har tvunget frem en endring av selskapets praksis.

Frem til 2015 opplevde Orange Helse AS vekst i omsetningen hvert eneste år. Men allerede i 2014 kom det signaler om tvilsom forretningspraksis. Fem kommuner i Gjøvik-regionen terminerte en kontrakt med Orange Helse AS, etter at selskapet hadde levert vikarer med så mangelfulle norskkunnskaper at de ikke kunne brukes i helse- og omsorgssektoren. Samme år trakk selskapet seg fra en kontrakt med Ålesund kommune, hvor man i utgangspunktet hadde priset seg for lavt og så ble stoppet i forsøk på å sette opp prisen. I 2016, begynte problemene å tårne seg opp.

3.1 Året 2016 - et «annus horribilis» for Orange Helse

Høsten 2015 utarbeidet De Facto – Kunnskapscenter for fagorganiserte notatet «Feilslått arbeidsgiverpolitikk i Bergen kommune». Notatet ble utarbeidet på oppdrag av Fagforbundet i Bergen, som lenge hadde arbeidet med problemer knyttet til innleie av vikarer fra bemanningsselskapet Orange Helse. I notatet ble det satt søkelys på de konsekvenser innleiepraksisen hadde for Bergen kommune, både for kvaliteten på bemanningen og i form av økte kostnader. Fra konklusjonen i notatet tar vi her med:

«Byrådsavdelingen for helse og omsorg i Bergen kommune (BHO) sløste bort minst 22-23 mill kroner i 2014 på innleie av helsepersonell fra bemanningsselskaper i stedet for å satse på egne ansatte. Dersom veksten i innleie blir like stor i år som i fjor, vil beløpet i 2015 komme opp i størrelsesorden 30 mill kroner».

Fra omtalen av Orange Helse As tar vi med:

«... Av 2013-regnskapet fremgår det at Orange Helse AS hadde inntekter på ca 150 mill kr dette året. Det fremgår av regnskapsnotene at selskapet leide inn sykepleiere fra datterselskapet Orange Baltic Uab for ca 90 mill kr i 2013. Det betyr at det norske selskapet har et påslag på 67 % etter at alle kostnader til underleverandøren Orange Baltic er dekket. Dermed hadde man om lag 60 mill kr igjen i det norske selskapet til å dekke lønns- og driftsutgifter her, samt til et solid overskudd. I 2013-regnskapet er det rapporterte overskuddet før

⁵ Aftenposten 29.11.2017: Norske kommuner har betalt nær 1 mrd. Til helsevikarbyrået. Millioner gikk videre til lavskattelend og skatteparadis.

skatt på ca 7,5 mill kroner. Regnskapene for perioden 2010-2013 viser overskuddene har ligget mellom 5-10 mill kr pr år.»

Etter at notatet var publisert, mottok De Facto trusler fra Orange Helse, ved deres advokat, om rettslig forfølgelse dersom notatet ikke ble trukket tilbake. De krevde også at man beklaget å ha fremsatt uriktige og krenkende påstander om selskapet.

I et svarbrev til advokat Fredrik Gisholt i Wikborg og Rein advokatfirma datert 16.09.2015 skrev De Facto:

«Vi ser ingen grunn til å beklage eller trekke tilbake noe av innholdet i notatet. Vi ser frem til en eventuell rettsak, med muligheter til en full opplysning av Orange Helses forretningsmodell og -praksis. Ikke minst i lys av resultatene i det nylig avholdte kommunevalget vil det være av stor politisk betydning å få søkelys på de forhold som behandles i vårt notat.»

Ønsket om en rettslig belysing var åpenbart ikke særlig stor, for etter dette hørte De Facto ingen ting fra verken advokaten eller selskapet.

3.2 Kastet ut av Bergen kommune

Allerede i 2014 hadde revisjonsselskapet Deloitte, på oppdrag fra kontrollutvalget i Bergen kommune, gjennomført en revisjon av kommunens kjøp av vikartjenester til helse og omsorgssektoren. I rapporten⁶ heter det blant annet (s. 38):

«... kommunen har hatt en sak der det var usikkerhet knyttet til om leverandørens praksis var i henhold til gjeldende avtale med kommunen når det kom til ansattes lønns- og arbeidsvilkår.»

Den gang konkluderte man, etter mye frem og tilbake om hvor komplekst og vanskelig det var å få innsyn i arbeidstakernes lønns- og arbeidsvilkår, med at man ikke hadde funnet noen ulovligheter på dette området.

Vi har grunn til å tro at Fagforbundets aktivisme i Bergen, og hvor blant annet De Facto-notatet inngikk, bidro til at det nye sentrum-venstre byrådet i 2016 satte i gang en ny granskning av lønns og arbeidsvilkårene til vikarene i Orange Helse AS.

Byrådet fremmet i tillegg et forslag, og fikk bystyreflertallet med seg, på å ta hjemmesykepleien tilbake i kommunal egenregi, etter at det i noen år hadde vært outsourcet til blant annet Orange Helse AS.

⁶ Deloitte, august 2014: Anskaffelser, oppfølging og kontroll av tjenester fra private leverandører innen helse og omsorg

I den nye granskningen, hvor Innkjøpsseksjonen i Bergen kommune gikk praksisen til Orange Helse nærmere etter i sømmene, konkluderte man blant annet slik i november 2016⁷:

«Etter en gjennomgang av dokumentasjon som er stilt til rådighet av Orange Helse, er hovedinntrykket at ansatte som arbeider i samme selskap, på samme arbeidssted, ansettes på ulike vilkår. På sentrale punkter ser vi at de litauiske avtalene gir dårligere betingelser enn det som følger av norsk rett. Når det gjelder arbeidsavtalene, mener Innkjøpsseksjonen at det kan reises tvil om de utenlandske ansatte er kjent med forhold av vesentlig betydning (jf. AML § 14-6 første ledd) som følge av den avtalestruktur selskapet har opprettet. Vi kan ikke se at det er avtalt i studieavtalen at de ansatte selv skal bekoste språkstudiene eller reise- og bokostnadene. Når de ansatte noen måneder senere inngår arbeidsavtalen og trekkavtalen, er de allerede i et avhengighetsforhold til arbeidsgiver og kjent med at et brudd på bindingstiden kan medføre at han/hun må ha tilgjengelig 36 000,- NOK (eller mer) for utbetaling fem dager senere. Når gyldigheten av trekkavtalen kan trekkes i tvil, mener Innkjøpsseksjonen at det kan være relevant å stille spørsmål ved om de ansatte har fått tarifflønn.»

I tillegg pekes det på at ansatte ikke har fått rettmessig godtgjøring for bakvakter, delte skift og overtidsarbeid. I rapporten heter det at «Orange Helse kan ikke på generelt grunnlag avtale at arbeidstakere ikke skal ha overtidsbetalt før det har gått 12,5 timer.» Det påpekes også at flere punkter i avtaletekstene er gjenstand for tolkning, og at det er forvirring rundt hvilken lands lovverk som skal ha forrang, mm.

Da Orange Helses kontrakt med Bergen kommune for vikartjenester utløp 31. august 2016 ble den ikke fornyet. Det er rimelig å tro at Innkjøpsseksjonens rapport talte med, selv om selskapet selv i en note til årsregnskapet hevder at de tapte kontrakten utelukkende fordi andre hadde levert et tilbud med lavere pris.

I Orange Helses årsregnskap for 2015 opplyses det i note 14:

«Orange Helse sin kontrakt med Bergen kommune for vikartjenester utløper august 2016. Orange Helse vant ikke anbudet for ny rammeavtale.
... Det nye bystyret i Bergen besluttet å fjerne tjenesten for fritt brukervalg i Bergen. Orange Helse sin kontrakt med Bergen kommune for hjemmesykepleie går ut 1. okt. 2016, og vil således ikke bli fornyet.
... Omsetningsmessig utgjør disse kontraktene ca 45 % av omsetningen til selskapet pr mai 2016.»

I noten hevdes det man vinner kontrakter i mange andre kommuner, og at omsetningen forventes å stige i 2017. Det er mye som tyder på at konsekvensene av å bli kastet ut av Bergen kommune var enda mer alvorlige enn det man her ga uttrykk for.

⁷ Bergen kommune: Kontroll med lønns- og arbeidsvilkår hos Orange Helse. Rapport, Innkjøpsseksjonen november 2016

I 2016-regnskapet opplyses det (i note 3) at Orange Helse AS leverte vikarer til private og offentlige virksomheter for 184 mill kr i 2016. Tall for utbetalinger fra alle norske kommuner viser at de samlet betalte ut 173,6 mill kr. til Orange Helse AS i 2016. Det betyr de siste 10 mill kr i hovedsak kom fra leveranser til private aktører, og fra en avtale med sykehusene (se nedenfor) som ble sagt opp fra 30.04.2016.

Bergen kommune alene stod for 92 mill kr av Orange Helses inntekter i 2016. Kontraktene i Bergen utgjorde med andre ord 50 prosent av inntektene fra alle kommuner, og det i et år hvor leveransene ble stoppet fra 01.09.2016. I praksis hadde tapet av Bergen kommune svært alvorlige følger for selskapet.

Oversikter viser videre at Orange Helse AS i 2016 mottok betalinger fra 44 norske kommuner. Det er et helt annet tall enn de 80 som selskapet selv (i 2015) reklamerte med på sine hjemmesider. Fem kommuner (Bergen, Bærum, Ørsta, Moss og Nore og Uvdal) stod alene for nærmere 80 prosent av utbetalingene til Orange Helse AS i 2016. For 26 av de 44 kommunene var utbetalingen under 1 mill kr.

Men problemene for Orange Helse stoppet ikke med at de ble kastet ut av Bergen kommune i 2016.

3.3 Mistet kontrakt med sykehusene

Orange Helse hadde også kontrakt for vikartjenester med Helseforetakenes Innkjøpsservice AS (HINAS). Kontrakten ble sagt opp med virkning fra 30. april 2016 etter at revisjonsselskapet Deloitte hadde lagt frem rapporten «Orange Helse AS – etterlevelse av kontraktbestemmelser, Vikartjenester Helsepersonell» i mars 2016. Fra sammendraget i rapporten tar vi med følgende:

«Undersøkelsen viser at enkelte av de ansatte har alvorlige brudd på arbeidsmiljølovens bestemmelser om arbeids- og hviletid. Bruddene gjelder spesielt

- Antall timer hvile mellom arbeidsperioder/ per døgn (per 24 timer)
- Antall timer sammenhengende hviletid per uke (per syv dager)

Orange Helse AS har etter revisjonens vurdering ikke etablert tilfredsstillende kontroll for oppfølging av vikarer som arbeider på flere ulike avtaler ved ulike virksomheter. Dette har blant annet medført at en av vikarene i kontrollperioden hadde jobbet 19 dager på rad.

... Etter revisjonens mening har ikke vikarer som har arbeidet i kontrollperioden lønn i samsvar med tariff. I revisjonen er det også identifisert en systematisk feil når det gjelder beregning av krav på kvelds-/nattillegg, slik at samtlige vikarer i utvalget har fått for lite av dette tillegget. For en av de ansatte i utvalget er det også avdekket et større avvik når det gjelder økonomisk godtgjørelse for lønn per time.»

I oppsigelsesbrevet fra HINAS til Orange Helse påpekes det videre at revisjonen hadde avdekket at det er benyttet underleverandør for å løse oppdragene, og at dette er i strid med den inngåtte avtalen. HINAS-ledelsen konkluderte slik:

«Vår konklusjon er at det er avdekket avvik for alle enkeltleveransene og flere avvik pr leveranse under rammeavtalene. Flere av avvikene er alvorlige og samlet er det et svært alvorlig bilde som er avdekket i revisjonen i forhold til Rammeavtalenes punkt 13.2. Det tas dermed forbehold om å kreve dekning for kostnadene som er påløpt for revisjonen.»

3.4 Kastet ut av Oslo kommune

HINAS-rapporten fra Deloitte var med som begrunnelse, da også Oslo kommune sa opp sin avtale med Orange Helse. I et brev fra Helseetaten i Oslo kommune, datert 11.04.2016, heter det:

«Oslo kommune, Helseetaten, sier med dette opp kontrakt av 05.03.2015 om tjenestekonsesjon for å utføre hjemmetjenester i Oslo kommune.
... Faktumgrunnlaget for hevingen som vil bli vurdert er de funn som er kommunisert ved og i etterkant av kontraktsoppfølgingen, samt de funn som fremkommer i rapporten utarbeidet av Deloitte av januar 2016.»

I et intervju med Dagsavisen⁸ sa byråd Inga Marte Thorkildsen: «Jeg oppfatter Orange Helse som en useriøs aktør». I oppsigelsesbrevet ble kontrakten sagt opp med 6 måneders varsel (gjeldende fra 11.10.2016), samtidig som det ble gjort klart at man vurderte øyeblikkelig heving.

3.5 Utfasing av kontrakten med Moss kommune

27. februar 2017 vedtok Moss bystyre å be Arbeidstilsynet om å gjennomføre tilsyn med Orange Helse i Moss. Bakgrunnen var at man ønsket en objektiv vurdering av hvorvidt Orange Helse har arbeidskontrakter og lønns- og arbeidsvilkår som er i tråd med norsk lovgivning.

Opposisjonen i bystyret (AP, Sv og Rødt) ønsket allerede i februar å avvikle bruken av Orange Helse, basert på Deloitte-rapporten for sykehusene og rapportene og vedtakene i andre kommuner.

Flertallet ønsket i å få Arbeidstilsynets gjennomgang og rapport før en endelig konklusjon skal trekkes (se neste punkt). Underveis har imidlertid et flertall i Moss bestemt at ordningen med fritt brukervalg i hjemme-

⁸ Dagsavisen 12.04.2016: Oslo kommune vraker helseavtale

tjenestene skal avvikles når inneværende kontrakter utløper 31.08.2018. Det betyr at Orange Helse snart er ute av Moss kommune også.

3.6 Arbeidstilsynet på banen

Av korrespondansen mellom Arbeidstilsynet og Moss kommune fremgår det at Arbeidstilsynet allerede hadde gjennomført tilsyn ved en annen Orange Helse-avdeling – Oslo/Bærum. Det er grunn til å tro at det var medieoppmerksomheten rundt Orange Helse som hadde medvirket til at Arbeidstilsynet innledet et utvidet tilsyn med denne avdelingen, med oppstart 28.04.2016.

Av korrespondansen fra tilsynssaken fremgår det at man hadde fokus på blant annet smittevern, innkvartering, vernearbeid, arbeidsavtaler, arbeidstid, lønn, konkurranseklausuler, lovvalsregler, mm.

I et brev fra Arbeidstilsynet til Orange Helse AS, datert 04.07.2016, konkluderte man med at selskapet

- ikke hadde rutiner for vask av klær i arbeidsgivers regi eller garderobes for sykepleiere i hjemmesykepleien (smittevernregler)
- at det i arbeidsavtalene ikke klart fremgikk hvilket selskap vikarene var ansatt i (Orange Helse AS, Orange Baltic UAB eller Orange Helse As gren?)
- at det i mange dokumenter ble henvist til «litauisk lovgivning» uten at aktuelle lover er gjengitt
- at arbeidsavtalen, med 3 tillegg, er vanskelig for den ansatte å forstå rekkevidden av
- at rett til ferie og feriepenger er mangelfullt beskrevet og i ett dokument omtalt som permisjon
- at gjeldende eller avtalt lønn ved arbeidsforholdets begynnelse ikke er angitt. Timelønn er heller ikke angitt, det er ikke angitt at overtidbetaling er minimum 40 %, og helge- og natt tillegg ikke er spesifisert. Lengden på pauser er ikke angitt.
- at arbeidsgiver fraskriver seg det ansvar man har for at arbeidstidsbestemmelsene i AML overholdes
- at det i oppslag i lokalene om «retningslinjer vedrørende arbeidstid» blandes sammen regler som gjelder overtid og reglene for gjennomsnittsberegning av arbeidstiden, og at flere av opplysningene er ufullstendige og feilaktige
- at ansatte ikke skal kunne «presses» med at lønn ikke vil bli utbetalt ved overtredelse av AML.

På bakgrunn av funnene ble Orange Helse pålagt å utarbeide nye arbeidsavtaler som er i tråd med bestemmelsene i AML, samt tiltak for å informere om og etterleve bestemmelsene om arbeidstid og overtidsgodtgjøring.

I et nytt brev fra Arbeidstilsynet, datert 06.09.2016, fremgår det at Arbeidstilsynet ikke er fornøyd med de tiltakene som Orange Helse har rapport tilbake om at er gjennomført. Man konkluderer blant annet med at det fortsatt

«... foreligger brudd på bestemmelsen om krav til innhold i arbeidsavtale.»

I brevet ble det gitt en forlenget frist til å dokumentere at AMLs bestemmelser om overtidsgodtgjøring etterleves i praksis.

I et brev fra 07.02.2017 opplyste Arbeidstilsynet at påleggene var etterkommet i en slik grad at alle avvik nå var blitt lukket. Men både når det gjelder innhold i arbeidsavtalen og utbetaling av overtidsbetaling skriver Arbeidstilsynet:

«På bakgrunn av tilbakemeldingen er punktet oppfylt *under tvil*».

3.7 Tilbakeslagene tvinger frem store endringer

I det omfattende Aftenposten-oppslaget (se note 1) i november 2017 redegjøres det for eierforhold og pengestrømmer mellom ulike selskap i Orange-systemet. Det påvises hvordan penger har blitt overført til og fra postkasseselskaper i England og på Malta, hvordan eierskap er flyttet rundt mellom selskapene, og hvordan overskudd har blitt flyttet til lavskattland og skatteparadiser. I artikkelen skrives det blant annet:

«Orange Helses største kostnad går til det litauiske søsterselskapet i det samme Orange-systemet. Det litauiske selskapet har mottatt nærmere en halv milliard kroner fra Norge for vikarene. Dette Orange-selskapet sitter igjen med et overskudd på 10,1 prosent av inntektene. Her er marginene altså nesten tre ganger så stor som i det norske søsterselskapet. Dette bidrar til å redusere skatteregningen for Orange-systemet. Årsaken er at Litauen har hatt nær halvparten av skattesatsen i Norge. Norske myndigheter definerer Litauen som et lavskattland. Det litauiske selskapet har betalt nær 30 millioner kroner i utbytte. Det har gått til flere eierselskaper i og rundt Orange-systemet. Den største mottageren har vært Orange Group i Norge.»

I artikkelen påvises det videre at de øst-europeiske sykepleierne sitter igjen med en nettolønn på 88 kr pr time, etter at utgifter til språkopplæring reise, losji og opplæring er trukket fra.

Regnskapsloven pålegger alle selskap å sende inn årsregnskap til Brønnøysundregisteret senest 1. august i det påfølgende år. Innsendte og godkjente regnskaper er deretter offentlig tilgjengelige, og utskrifter kan

bestilles fra registeret (brreg.no). Det ser ut til å ha vært vanlig i Orange Helse-systemet at årsregnskapene ikke blir ferdigbehandlet og sendt inn innen lovens tidsfrist.

Årsregnskap 2016 for Orange Group AS ble først godkjent 11. november 2017, mer enn tre måneder etter fristen. Riktig så stor var ikke overskridelsen for Sydvest Prosjekt AS, som fikk godkjent sitt Årsregnskap for 2016 den 11. september 2017, men begge selskaper må betale straffegebyrer til Brønnøysundregistrene.

Første del av årsregnskapet er styrets årsberetning. I årsberetningen for 2016 skriver styret i Sydvest Prosjekt AS:

«Selskapet har i 2016 møtt store utfordringer, med redusert volum og pressede marginer. Det er betydelige engangskostnader i forbindelse med restrukturering og avslutning av prosjekter.

... Selskapets egenkapital er tapt grunnet en nedskrivning av fordring på NOK 10 575 324.

... Fra 1. juni 2017 vil selskapet fokusere på forretningsområdet trygghetsalarm/utrykning/tryggere hverdag. Ytterligere tiltak vil bli gjennomført i 2017 for å sikre en god lønnsom drift fremover, se punktet hendelser etter balansedagen for detaljer."

I avsnittet Hendelser etter balansedagen heter det:

«... Selskapet har i 2017 gjennomført oppsigelser og virksomhetsoverdragelser for å sikre lavest mulig driftskostnad for selskapet, ... Avdelingen i Litauen vurderer selskapet å avvikle ultimo 2017, da avdelingen etter omorganiseringen ikke lenger har planlagt med egne ansatte.»

3.8 Ny selskapsstruktur i Norge

Slik det ser ut høsten 2017, har eierne i Orange Group AS organisert den norske virksomheten i fire datterselskaper:

Sydvest Prosjekt AS
 Orange Service AS
 Orange Helse hjemmetjenester AS og
 Orange BPA AS.

Sydvest Prosjekt AS

Det var dette selskapet som tidligere het tidligere Orange Helse AS, og var da registrert innen bransjen «utleie av arbeidskraft». I forbindelse med navneskiftet ble selskapets formål endret til:

«Leverer tjenester til omsorgsektoren. Dette kan inkludere entrepriser så vel som timeutleie av konsulenter.»

Av notene i 2016-regnskapet fremgår det at selskapet heretter skal drive med tjenester knyttet til trygghetsalarmer. Det opplyses at man i februar 2017 hadde inngått en avtale med Telenor om utrykningstjenester til Telenors trygghetsalarmtjeneste (Telenor Objects). På Telenor Objects hjemmeside omtales utrykningstjenesten bl.a. slik:

«Telenor Objects tilbyr utrykningstjeneste i enkelte kommuner i Norge. Utrykningstjenesten reiser ut og følger opp alarmer fra brukere med trygghetsalarmer etter at disse har blitt filtrert av responsentertjenesten. ... Alle ansatte i utrykningstjenesten behersker norsk muntlig og skriftlig i henhold til nivå 3 med bestått test, og har kjennskap og innsikt i norsk helsevesen og hjemmetjeneste.»

I en note til 2016-regnskapet (note 14) opplyses det at «Frem til 1. juni 2017 har kontrakten vært en tapskontrakt, og kontrakten er under reforhandling da vilkårene for kontrakten ikke er tilstede. Det er ikke foretatt noen tapsavsetning for kontrakten i 2016».

Det oppgis ikke hvilke kommuner man har kontrakter i, som underleverandør for Telenor Objects. Asker, Bærum og kommuner i Vest-Agder blir oppgitt å være på kundelisten. Men allerede høsten 2017 ble kontrakten som omfattet Bærum kommune avviklet.

Orange Service AS

Selskapet ble registrert i 2007, men har de seneste årene ikke hatt noen aktivitet. Ifølge regnskapstall for årene 2014, 2015 og 2016 hadde

selskapet null i inntekter. Ifølge årsberetningen 2016 for Orange Group AS har Orange Service i 2017 overtatt forretningsområdet Vikar. Dette er dette selskapet som står for utleie av helsevikarer.

Orange Helse hjemmetjenester AS

Selskapet ble registrert i mai 2017 under bransjen «Hjemmesykepleie», og har så langt ikke levert regnskaper. I november 2017 søker avdelinger i Bærum og Moss etter sykepleiere som ønsker å jobbe deltid.

Orange BPA AS

Selskapet ble registrert i 2013, under bransjen «Hjemmehjelp». BPA er Brukerstyrt Personlig Assistanse. Av regnskapene fremgår det at selskapet ikke hadde inntekter verken i 2014, 2015 eller 2016. Ifølge opplysninger på selskapets hjemmeside har «Orange BPA konsesjon på levering av BPA-tjenester i over 25 kommuner».

3.9 Vokser i Sverige

Continuum AB

Det svenske selskapet, Orange Helse Personal AB, er datterselskap til Orange Group AS. Også dette selskapet skiftet i 2017 navn, til Continuum AB. Selskapet har hatt en betydelig omsetningsvekst de tre siste årene, fra 12 mill SEK i 2014 til 48 mill SEK i 2016. Offentlige virksomheter (fylker og kommuner) stod for 37 mill SEK av inntektene i 2016. Selskapet hadde 0,6 mill SEK i overskudd i 2016, ifølge opplysninger i det svenske regnskapsregisteret www.allabolag.se.

3.10 Endringer i Litauen

Orange Group Baltic UAB

Selskapet, som er registrert og basert i Litauen, var tidligere et datterselskap av Orange Group AS. I 2016 ble selskapet overført som datterselskap til Sydvest Prosjekt AS (ifølge en noteopplysning (4) i årsregnskapet 2016 for Sydvest Prosjekt AS).

I årsregnskapet for morselskapet, Orange Group AS, note 21: hendelser etter balansedagen, ble «UAB Orange Group Baltic solgt ut av konsernet i april 2017».

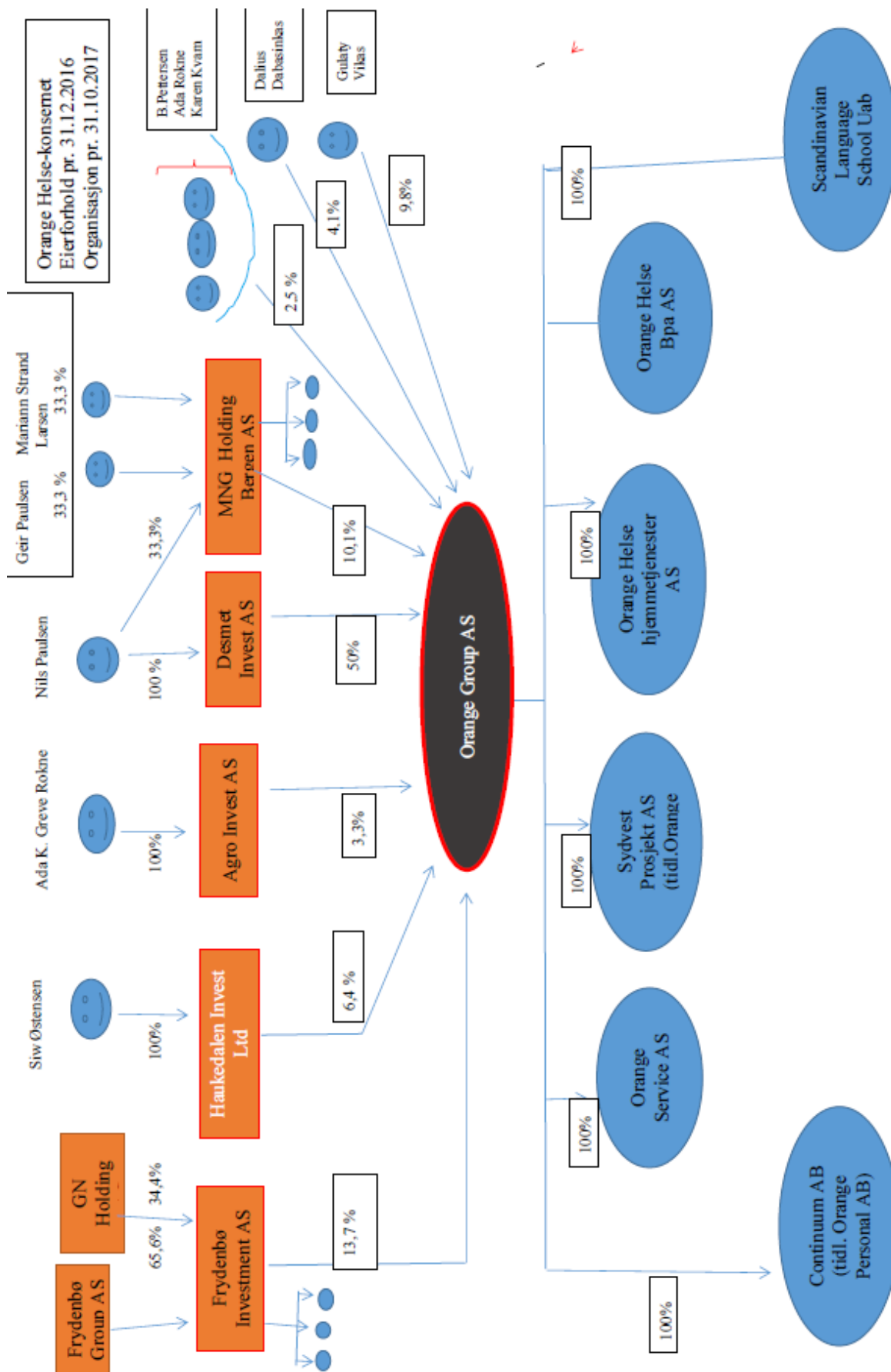
Vi har ikke oversikt over hvem selskapet ble solgt til. Orange Group Baltic UAB etablerte i 2010 datterselskap i Latvia (Orange Group Baltic SIA), i 2011 i Slovakia (Orange Employment Service s.r.o.) og i 2012 i Ungarn (Orange Munkaerö KFT).

I 2016-regnskapet til Orange Group AS heter det videre i note 21: «Orange Employment Service s.r.o. (Slovakia) startet prosessen med likvidering i februar 2017».

Scandinavian Language School UAB

Selskapet var tidligere et datterselskap av Orange Group Baltic UAB. I årsregnskapet 2016 opplyses det i note 10 at «Orange Group AS har 28. juni 2016 kjøpt 100 % av aksjene i Scandinavian Language School UAB». Dette er det selskapet hvor østeuropeiske sykepleiere som skal leies ut til virksomheter i Norge og Sverige gjennomgår språkkurs. Overtagelsen av selskapet tyder på at forretningsideen til konsernet fortsatt er utleie av østeuropeiske helsearbeidere til Norge og Sverige.

Etter dette ser konsernet slik ut pr. 31.10.2107 (se neste side):



3.11 Nærmere om Årsregnskap 2016 for Sydvest Prosjekt AS

2016-regnskapet for Sydvest Prosjekt AS (tidligere Orange Helse AS) vitner om de problemene selskapet kom opp i dette året. Driftsinntektene gikk ned fra 212 mill NOK i 2015 til 196 mill NOK i 2016, og driften endte med et underskudd på 5,8 mill NOK.

I tillegg valgte eierne at Sydvest Prosjekt AS skulle ta et tap på 10,6 mill NOK i det litauiske selskapet Orange Group Baltic UAB, slik at det samlede underskuddet i Sydvest Prosjekt AS kom opp i 15,5 mill NOK i 2016. Det førte til at all egenkapital i selskapet gikk tapt, og dermed var selskapet det som omtales som «teknisk konkurs». Driften holdes i gang med tilførsel av kapital fra morselskapet Orange Group AS. Man har prøvd å holde gjelden til morselskapet nede ved teknisk å «selge» de tre forretningsområdene vikarer, hjemmetjenester og BPA til Orange Group AS (for 3,5 mill NOK ifølge note 14). Ved utgangen av 2016 oppgis gjelden til morselskapet til 16,6 mill NOK.

Utviklingen i 2016 førte til at revisor hadde følgende merknad til regnskapet:

«Selskapet opplyser i note 14 og i årsberetningen at selskapet har pådratt seg et tap på kr. 15 532 005 i regnskapsåret 2016, og at selskapet har inngått en tapskontrakt i 2017. Disse forholdene og andre omstendigheter som er beskrevet i note 14 og årsberetningen, indikerer at det foreligger en vesentlig usikkerhet som kan skape tvil av betydning om selskapets evne til fortsatt drift.»

De elendige resultatene i 2016 skyldes først og fremst at selskapet tapte viktige kontrakter, og da særlig kontraktene med Bergen kommune.

Men den økte offentlige oppmerksomheten rundt selskapets forretningsmodell og praksis har også tvunget frem flere endringer, som trolig har økt kostnadene:

- Både kommuner, Helseforetakenes Innkjøpsservice og Arbeidstilsynet påpekte at en tidligere praksis med såkalt «nettolønn» for de østeuropeiske sykepleierne var uakseptabel. Arbeidsgiver trakk utgifter til språkopplæring, reise og innlosjering i Norge direkte fra arbeidstakernes lønn. Arbeidstilsynet skriver⁹ blant annet: «... lovgiver (har) gitt en rekke lovbestemmelser som på ulike måter har til formål å verne arbeidstakerens lønnskrav. ... I arbeidsavtalen er oppregnet trekk som ikke inngår i denne liste, og er derfor ikke lovlig». I note 4 i 2016-regnskapet heter det: «I løpet av 2016 har de ansatte i filialen i Litauen gått fra nettolønnsordning til brutto

⁹ Brev av 04.07.2016, Tilsyn ORANGE HELSE AS, s 6

lønnsordning. Alle ansatte var over på bruttolønnsordning juni 2016».

- Det er fra de nevnte instanser også blitt påpekt at arbeidsavtalene opererer med flere, og til dels motstridende opplysninger om hvilket selskap som er arbeidstakernes reelle arbeidsgiver. I note 4 i regnskapet skriver selskapet: «I regnskapsåret har ansatte blitt flyttet over fra Orange Group Baltic UAB til Orange Helse AS branch. ... Overflyttingen av ansatte har ført til høyere lønnskostnader i 2016 mot 2015 og lavere innleiekostnad fra Orange Group Baltic UAB».

Dersom selskapet i realiteten har blitt presset til å etterleve lover og regler for lønn- og arbeidsvilkår, vil det åpenbart føre til økte kostnader. Det vil i sin tur redusere lønnsomheten i inngåtte kontrakter.

3.12 Hva skjer i Litauen / Øst-Europa?

Som vi har sett, er det i 2017 gjennomført store endringer i selskapsstrukturen i den Litauen-baserte delen av konsernet. Orange Group Baltic UAB er solgt ut av konsernet, datterselskapet i Slovakia er avviklet / under avvikling, og språkskolen er kjøpt inn til det norske morselskapet. I tillegg opplyses det i årsberetningen til 2016-regnskapet til Sydvest Prosjekt AS at «Avdelingen i Litauen vurderer selskapet å avvikle ultimo 2017, da avdelingen etter omorganiseringen ikke lenger har planlagt med egne ansatte».

Selv om det har skjedd store endringer i selskapsstruktur, er det ikke noe som tyder på at man har forlatt forretningsideen; - å leie ut østeuropeisk helsepersonell i Norge og Sverige. Man skal fortsatt ha en egen språkskole der, og i Norge er selskapet Orange Service AS rigget for å stå for utleie av vikarer.

Litauiske kilder opplyser til oss at kjøper av Orange Group Baltic UAB er den litauiske direktøren og mangeårige samarbeidspartneren Dalius Dabasinskas. Selskapet har endret navn til UAB Sporto Strategija. Det er ikke kjent om det fortsatt er et eiermessig samarbeid med det norske Orange-systemet, eller hvor mye selskapet ble solgt for. Men det er påfallende at norske Orange Group AS skrev ned fordringer på til sammen 10,5 mill NOK i 2016 som de hadde til gode i det litauiske selskapet. Og mens morselskapet i Norge i 2015 mottok drøyt 6 mill NOK i utbytte Orange Baltic, var dette i 2016 null. I praksis har dette vært en måte «å fete opp» selskapet i Litauen, samtidig som skattegrunnet i Norge ble redusert med 10-15 mill kroner. Det norske samfunnet taper skatteinntekter, men hvem får gevinsten?

4 utfordringer ved bruk av bemanningsselskaper

I juni 2016 gjorde Stortinget endringer i Lov om offentlige anskaffelser. Den viktigste foranledningen var et nytt EU-direktiv, som hadde fjernet et unntak for helse- og sosialtjenester fra anskaffelsesregelverket. I prinsippet omfattes slike tjenestekjøp nå av samme regelverk (med visse modifikasjoner) som alle andre kjøp. Og «modifikasjonene» er viktige. Innenfor helse- og sosialsektoren kan kommunene fravike anbudsreglementet i alle tilfeller hvor det er snakk om myndighetsutøvelse (barnevern, sykehjem, mm), og i noen grad kan man forbeholde anbudskonkurranser kun for ideelle tilbydere¹⁰. Men i de tilfeller hvor loven kommer til anvendelse, pålegges offentlige myndigheter å legge ut alle innkjøp over bestemte terskelverdier på anbud. Loven slår fast at slike innkjøp skal skje «i samsvar med grunnleggende prinsipper om konkurranse, likebehandling, forutberegnelighet, etterprøvbarhet og forholdsmessighet» (§ 4). Et alternativ til innkjøp og anbud, som i prinsippet alltid er tilgjengelig, er at kommunen utfører tjenesten selv – i egen regi eller gjennom interkommunalt samarbeid.

Loven gir departementet omfattende adgang til å fastlegge nærmere bestemmelser gjennom forskrifter. I Anskaffelsesforskriften (sist endret 20. april 2017) heter det at forskriften omfatter alle innkjøp som er lik eller overstiger 100 000 kr (§ 1-1). I praksis vil alle rammeavtaler med bemanningsselskaper måtte inngås og baseres på regelverket i Anskaffelsesforskriften.

Forskriften har et meget omfattende og detaljert regelverk (70-80 sider). Den klargjør hvem og hvilke kontraktstyper reglene gjelder for (kap 1 og 5), om ulike unntak fra regelverket (kap 2), egne regler for samarbeid og for såkalt «utvidet egenregi» (kap 3), samt regler for gjennomføring av konkurranser og tildeling av kontrakter.

For anskaffelser som har en verdi høyere enn de såkalte «EØS-terskelverdiene» er regelverket enda mer omfattende og detaljert. For kommunenes del gjelder det alle tjenestekontrakter som har en verdi på mer enn 1,75 mill kroner. Her stilles det blant annet krav til at man forsikrer seg om at aktuelle leverandører tilfredsstiller de krav som lov og forskrift stiller (kap 16). Det dreier seg om krav til leverandørens kvalifikasjoner, registrering og autorisasjon, økonomiske og finansielle kapasitet, tekniske og faglige kvalifikasjoner, kvalitetssikrings- og miljøledelsesstandarder og til leverandørens organisering. På alle disse områdene skal det legges frem verifiserbar dokumentasjon for godkjenning.

I forskriften er det regler for bruk av underleverandører og begrensninger i antall ledd i leverandørkjeden (maksimalt to ledd under hovedentreprenøren), samt regler for hvilke leverandører man plikter å avvise.

¹⁰ Ref. Veileder for anskaffelser av helse- og sosialtjenester, Difi, april 2017

Som et eksempel kan vi ta med at det i § 24-2 (3) c) står det at en leverandør kan avvises:

«Når oppdragsgiver kan dokumentere at leverandøren har begått alvorlige eller gjentatte brudd på bestemmelser om miljø, arbeidsforhold og sosiale forhold som følger av nasjonale regler, EØS-regler, tariffavtaler eller internasjonale avtaler som angitt i vedlegg 5».

Vi ser at det i sum påligger kommunene et stort og omfattende ansvar som innkjøpere. Det er betydelige kostnader knyttet både til å ha tilstrekkelige kunnskap om regelverket og ressurser til å følge opp at det etterlevs. Det trengs innkjøpskompetanse, juridisk ekspertise og en kvalifisert kontroll-funksjon med nødvendige ressurser. Dette er transaksjonskostnader i forbindelse med innleie som aldri synliggjøres i kommunenes beslutnings-grunnlag.

Ved innleie fra bemanningsbransjen er det menneskers arbeidskraft som er selve tjenesten som anskaffes. Det stiller kommunen som innkjøper overfor et særlig ansvar. For å motvirke sosial dumping og misbruk av ulikeverdige maktforhold mellom arbeidsgiver og arbeidstaker er det laget en egen *Forskrift om lønns- og arbeidsvilkår i offentlige kontrakter*. Vi tar her med følgende utdrag av denne forskriften:

§ 4. Kontrakter som er omfattet av forskriften

Forskriften får anvendelse på tildeling av tjenestekontrakter og bygge- og anleggskontrakter som overstiger 1,1 million kroner ekskl. mva. for statlige myndigheter og 1,75 millioner kroner ekskl. mva. for andre oppdragsgivere. Nærings- og fiskeridepartementet kan endre disse terskelverdiene

§ 5. Krav til kontraktsklausul om lønns- og arbeidsvilkår

Oppdragsgiver skal i sine kontrakter stille krav om at ansatte hos leverandører og eventuelle underleverandører som direkte medvirker til å oppfylle kontrakten, har lønns- og arbeidsvilkår i samsvar med denne bestemmelse. På områder dekket av forskrift om allmenngjort tariffavtale skal oppdragsgiver stille krav om lønns- og arbeidsvilkår er i samsvar med gjeldende forskrifter.

På områder som ikke er dekket av forskrift om allmenngjort tariffavtale, skal oppdragsgiver stille krav om lønns- og arbeidsvilkår i henhold til gjeldende landsomfattende tariffavtale for den aktuelle bransje. Med lønns- og arbeidsvilkår menes i denne sammenheng bestemmelser om minste arbeidstid, lønn, herunder overtidstillegg, skift- og turnustillegg og ulempetillegg, og dekning av utgifter til reise, kost og losji, i den grad slike bestemmelser følger av tariffavtalen.

§ 6. Krav til informasjon

Oppdragsgiver skal i kontrakten kreve at leverandøren og eventuelle underleverandører på forespørsel må dokumentere at krav til lønns- og arbeidsvilkår som nevnt i § 5 er oppfylt.

Oppdragsgiver skal i kontrakten forbeholde seg retten til å gjennomføre nødvendige sanksjoner, dersom leverandøren eller eventuelle underleverandører ikke etterlever vilkårene i § 5. Sanksjonen skal være egnet til å påvirke leverandøren eller underleverandøren til å oppfylle vilkårene. Oppdragsgiver skal i kunngjøringen eller konkurransegrunnlaget opplyse om at kontrakten vil inneholde krav om lønns- og arbeidsvilkår, dokumentasjon og sanksjoner i samsvar med denne forskriften.»

Det følger av forskriften at kommunen som innkjøper har et selvstendig ansvar for å forsikre seg om at lønns- og arbeidsvilkårene for innleide arbeidstakere er oppfylt. Dette må også ses i sammenheng med likelønnsbestemmelsene i AML § 14.12. om pliktene for bemanningsforetaket. Her tydeliggjøres det ytterligere hvilke elementer som skal være omfattet av likebehandlingsregelen.

14-12 a. Likebehandling av lønns- og arbeidsvilkår ved utleie fra bemanningsforetak

(1) Bemanningsforetaket skal sørge for at utleid arbeidstaker minst sikres de vilkår som ville kommet til anvendelse dersom arbeidstaker hadde vært ansatt hos innleier for å utføre samme arbeid, når det gjelder:

- a) arbeidstidens lengde og plassering,
- b) overtidsarbeid,
- c) varighet og plassering av pauser og hvileperioder,
- d) nattarbeid,
- e) feriefritid, feriepenger, fridager og godtgjøring på slike dager, og
- f) lønn og utgiftsdekning.

(2) Arbeidstaker som blir leid ut, skal ha samme tilgang til felles goder og tjenester hos innleier som virksomhetens egne arbeidstakere, med mindre objektive grunner tilsier noe annet.

(3) Departementet kan i forskrift bestemme om og i hvilken utstrekning bestemmelsene om likebehandling kan fravikes ved tariffavtale. Den generelle beskyttelse av arbeidstakerne må i alle tilfelle respekteres.

§ 14-12 b. Opplysningsplikt og innsynsrett ved leie av arbeidstaker fra bemanningsforetak

(1) Ved leie av arbeidstaker skal innleier gi bemanningsforetaket de opplysninger som er nødvendige for at bemanningsforetaket skal kunne ivareta kravet om likebehandling i § 14-12 a.

(2) Bemanningsforetaket skal, når arbeidstaker ber om det, gi de opplysninger som er nødvendige for at arbeidstaker skal kunne vurdere om egne lønns- og arbeidsvilkår oppfyller kravet om likebehandling i § 14-12 a.

(3) Bemanningsforetaket skal, når innleier ber om det, dokumentere hvilke lønns- og arbeidsvilkår som er avtalt med arbeidstaker som leies ut til innleier.

(4) Innleier skal, når tillitsvalgte hos innleier ber om det, dokumentere hvilke lønns- og arbeidsvilkår som er avtalt mellom innleid arbeidstaker og dennes arbeidsgiver.

5) Plikten til å gi opplysninger etter tredje og fjerde ledd gjelder bare vilkår som nevnt i § 14-12 a første ledd. Bemanningsforetak, innleier og tillitsvalgte som mottar opplysninger i medhold av bestemmelsen her, har taushetsplikt om opplysningene. Opplysningene kan bare benyttes til å sikre eller undersøke overholdelse av kravet om likebehandling i

§ 14-12 a eller til å oppfylle plikter etter bestemmelsen her.

(6) Departementet kan i forskrift gi nærmere regler om innsynsrett, opplysningsplikt og taushetsplikt etter denne paragraf, samt om taushetsplikt for innleide arbeidstakere. Departementet kan i forskrift også gi regler om eventuell bruk av rådgivere og taushetsplikt for disse.»

Et viktig poeng med bestemmelsene i § 14.12. b er at de gir de tillitsvalgte en rolle i oppfølgingen av likelønnsbestemmelsene. De tillitsvalgte i kommunen kan kreve at de får se dokumentasjon på de lønns- og arbeidsvilkår som er avtalt mellom den innleide og bemanningsselskapet. Denne dokumentasjonen skal bemanningsselskapet legge frem for kommunen, dersom det blir bedt om det, og kommunen skal legge den frem for de tillitsvalgte.

Både Arbeidsmiljølovens bestemmelser om innleie (§14.12) og Anskaffelsesloven og forskriften bygger på at kommunen som innkjøper har et selvstendig ansvar for å forsikre seg om at innleide har lønns- og arbeidsvilkår som tilsvarer det som gjelder for egne ansatte i tilsvarende stillinger. Fra vårt arbeid med disse spørsmålene er inntrykket at oppfølgingen av dette varierer i kommunene, men at noen kommuner etter hvert har fått på plass bedre kontrollrutiner.

4.1 Eksempel på kontrollregime

Som et eksempel kan vi se på Oslo kommunes sjekkliste¹¹ for kontroll av lønns- og arbeidsvilkår hos private leverandører av hjemmetjenester. Sjekklisten har 15 punkter (se også vedlegg 1), og vi tar med alle punktene:

1. Spesifisert navneliste, sortert på faste ansatte, vikarer og ekstravakter med stillingsbenevnelse (gjennomførte månedsverk for hver kategori? (sykepleier, helsefagarbeider, hjelpepleier/omsorgsarbeider)
Jfr kvartalsrapport for siste måned.
2. Skriftlige arbeidsavtaler.
 - Sjekk tre tilfeldig valgte fast ansatte
 - Stillingsstørrelse under 20%: Sjekk alle
 - Vikarer, ekstravakt: Sjekk alle
3. Turnusplan (grunnturnus) og vaktliste fremvist? Sjekke planlagt mot faktisk fremmøte
4. Overholdes Arbeidsmiljøloven § 10-6 vedrørende overtid? Kontroll av (grunn)turnus, arbeidsplaner, dagsplaner, ukeplaner, timelister og lønsslipp. Utbetales overtidstillegg? – dokumentasjon på dette
5. Foreligger det tariffavtale – fremvist? Finnes verneombud?
6. Er firmaet organisert i en av bransjeforeningene?
7. Lønningsliste, bilag (transaksjonsbevis/slipp) for ansatte for siste måned – fremvist? Avtalt lønn / faktisk lønn? Timeliste?
8. Harmonerer timeliste, lønsslipp og transaksjonsbevis på kontrollerte ansatte? Stikkprøve av tre ansatte. Er rett lønn overført til den ansattes konto?
9. Oversikt over timesatser, samt kveld, helg og helligdagstillegg.
10. Hvordan foregår lønnsjusteringer? Lokale lønnsoppgjør? Ansiennitetsprinsippet/etter søknad/annet?

¹¹ Listen ble sendt ut til alle leverandører av hjemmetjenester til Oslo kommune i forbindelse med at man startet en kontraktsoppfølging i juni 2015

11. Harmonerer timesatsene og tilleggene med Oslo kommune lønnstabell?
Kontroller sykepleier, helsefagarbeider, hjelpepleier/omsorgsarbeider, ufaglærte
12. Harmonerer timesatser og tillegg med Pleie og omsorgsoverenskomst mellom NHO og LO/Fagforbundet?
Kontroller sykepleier, helsefagarbeider, hjelpepleier/omsorgsarbeider og ufaglærte
13. Harmonerer timesatsene og tilleggene med Landsoverenskomsten for Helse og sosiale tjenester?
Kontroller sykepleier, helsefagarbeider, hjelpepleier/omsorgsarbeider og ufaglærte
14. Pensjonsordning (forsikring)
15. Benyttes underleverandør? Hvis ja; er det gjennomført tilsvarende kontroll som her? Evt. når vil det bli gjort?

I tillegg har man en egen sjekkliste knyttet til leverandørens tekniske / faglige kvalifikasjoner. Her stilles det krav til leverandørens organisasjon, de ansattes kvalifikasjoner, system for internkontroll, risikoanalyser, rutiner for å registrere klager og avvik, medarbeider- og brukerundersøkelser, rutiner for legemiddel-håndtering, lærlingeordning, tilgang til garderober og arbeidstøy, mm.

Dersom alle kommuner (inkl Oslo) hadde gjennomført jevnlige kontroller etter den utmerkede malen som her er beskrevet, ville det ikke vært lett for bemanningsselskapene til å tjene penger på ulovlige lønns- og arbeidsvilkår for sine vikarer.

4.2 Arbeidstilsynets rolle

I forskriften om lønns- og arbeidsvilkår heter det i §7 at

«Oppdragsgiver skal gjennomføre nødvendig kontroll av om kravene til lønns- og arbeidsvilkår overholdes. Graden av kontroll kan tilpasses behovet i vedkommende bransje, geografiske område mv.»

Når det gjelder kontroll med at likelønnsbestemmelsene i Arbeidsmiljølovens § 14.12 etterleves, heter det i AMLs § 18-1:

«Arbeidstilsynet fører tilsyn med at bestemmelsene i og i medhold av denne lov blir overholdt.»

Arbeidstilsynet kan komme med pålegg om å endre all praksis som anses lovstridig, de kan ilegge tvangsmulkt dersom frister ikke overholdes og de kan utferdige bøter (overtredelsesgebyrer) mot virksomheter som har brutt loven. Alt dette er omtalt i AML § 18.

Erfaringene med Arbeidstilsynets evne og vilje til å gjennomføre tilstrekkelige og effektive kontroller er blandet. Mange tillitsvalgte uttrykker stor frustrasjon

over at Arbeidstilsynet er sene med å komme på banen, kontrollene varsles på forhånd, de går sakte og trekker i langdrag, og det er liten vilje til å sanksjonere eventuelle lovbrudd strengt.

Det er åpenbart at Arbeidstilsynet ikke kan gjennomføre kontroller i alle virksomheter til enhver tid. I diskusjonene om håndheving av regelverket har det vært et tilbakevendende tema hvorvidt fagforeningene og de tillitsvalgte skal ha en rolle i kontroll- og sanksjonssammenheng. Det er tillitsvalgte tilstede på svært mange arbeidsplasser, og de vil ha en sterk egeninteresse av å følge opp at loven etterleves. Det var en erkjennelse av at dette er en verdifull ressurs som gjorde at det nå er en bestemmelse om tillitsvalgtes innsynsrett i AML § 14.12. Dersom man virkelig ønsker et mer effektivt kontrollregime, burde man styrket denne funksjonen.

Men det er klare politiske motsetninger i synet på om bare Arbeidstilsynet, eller også fagbevegelsen, skal ha en rolle i kontroll- og håndhevings-sammenheng. For eksempel fikk den rødgrønne regjeringen i perioden 2005-2009 inn en bestemmelse i AML om at fagforeningene hadde såkalt «kollektiv søksmålsrett». Fagforeningene fikk adgang til å gå til sak mot arbeidsgivere som man mente brøt likelønnsbestemmelsene i AML på vegne av et medlem. Dette ble så fjernet fra loven i den blå-blå-regjeringens første periode fra 2013-2017.

4.3 Mer kontroll eller forbud?

I denne rapporten har vi presentert erfaringer og analyser som underbygger at bruk av bemanningsselskaper i kommunesektoren representerer alvorlige utfordringer. De verste eksemplene har man i helse- og omsorgssektoren, hvor den største aktøren, Orange Helse, har basert seg på å leie ut arbeidstakere fra Baltikum og Øst-Europa. Innleie fra bemanningsselskaper gjør at kommunene bruker mindre ressurser på å rekruttere og bygge kompetanse blant egne ansatte, og problemene med mye deltid og høyt sykefravær får ikke tilstrekkelig oppmerksomhet. Det er derfor gode grunner til å holde innleie på et så lavt nivå som mulig.

Dersom man i det hele tatt skal leie inn arbeidstakere fra bemanningsselskaper, har vi et lov- og regelverk som stiller strenge krav til kommunene som innkjøpere. Samtidig er det mange eksempler på at oppfølging og kontroll må bli bedre, både fra kommunene selv og i samarbeid med tillitsvalgte og Arbeidstilsynet.

For noen sektorer, som for eksempel helse og omsorg, er det gode argumenter for å innføre et generelt forbud mot å bruke bemanningsselskaper. Det har også vært anført fra arbeidsgiverhold at eventuelle innstramninger i adgangen til å bruke bemanningsselskaper er i strid med EØS-avtalen og vikarbyrådirektivets bestemmelser. Den generelle bestemmelsen i direktivet er at bemanningsselskaper skal behandles som ordinære virksomheter, med fri

etableringsrett og rett til å operere i alle medlemsstater. Men i direktivets artikkel 4 det en åpning for å begrense denne adgangen, når såkalte «allmenne hensyn» tilsier det. Der heter det (i dansk oversettelse):

«Vikarbyrådirektivet Artikkel 4

1. Forbud mod og restriktioner i anvendelsen af vikarbejde kan kun begrundes i almene hensyn til især beskyttelse af vikaransatte og krav til sundhed og sikkerhed på arbejdspladsen eller i behovet for at sikre et velfungerende arbejdsmarked og forebygge misbrug.»

I et notat utarbeidet i Fellesforbundet¹² påvises det at det i EU-landene er et stort mangfold av restriksjoner på bruk av bemanningsselskaper. Bildet er sammenfattet i følgende tabell:

Type restriksjon	Land
Forbud mot innleie i enkelte bransjer	<i>Belgia, Tyskland, Hellas</i>
Forbud mot innleie for arbeid med høy risiko for helse og sikkerhet	<i>Belgia, Kroatia, Frankrike, Hellas, Polen, Portugal, Slovenia, Spania</i>
Begrensninger på innleie i offentlig sektor	<i>Belgia, Hellas, Spania</i>
Begrensninger på antall eller andel av arbeidsstokken som kan være innleide	<i>Osterrike, Italia, Nederland</i>
Forbud mot innleie for erstatte arbeidstakere som er i streik	<i>Osterrike, Belgia, Bulgaria, Kroatia, Frankrike, Hellas, Ungarn, Italia, Polen, Slovenia, Spania, Tyskland</i>
Begrensninger på lovlige grunner til å bruke innleie	<i>Belgia, Finland, Frankrike, Hellas, Italia, Polen, Portugal, Romania</i>
Begrensninger på varighet av innleieoppdrag	<i>Belgia, Frankrike, Hellas, Polen, Portugal, Tyskland</i>
Forbud mot å bruke innleie en viss tid etter oppsigelser	<i>Kroatia, Frankrike, Hellas, Italia, Polen, Slovenia, Spania</i>

Fellesforbundet er særlig opptatt av den alvorlige situasjonen i byggebransjen i deler av landet. Fra konklusjonene i notatet tar vi med følgende:

«Vi ønsker derfor en strengere regulering av bemanningsbransjen. Det bør stilles sterkere myndighetsbestemte krav til bemanningsforetak, og omfanget av bemanningsbransjen må begrenses.

... Oversikten over restriksjoner i EU-landene demonstrerer at det er et stort rom for strengere regulering av bemanningsbransjen og innleie også i Norge. Begrensningene ligger ikke ført og fremst i EØS-regelverket, men i den nasjonale politiske viljen til å benytte seg av det – selv når det er saklige og åpenbare grunner til at det bør gjøres.»

Av oversikten fremgår det at Belgia, Hellas og Spania har begrensninger i offentlig sektor. Det bør derfor ikke være tvil om at man kan innføre begrensninger på innleie i de kommunale helse- og omsorgstjenestene, dersom det er politisk vilje til det.

¹² Line Eldring: Restriksjoner på inn- og utleie av arbeidskraft i EU. Arbeidsnotat, 21.04.2017

Vedlegg 1: Oslo kommunes sjekkliste for kontroll av lønns- og arbeidsvilkår hos private leverandører av hjemmetjenester

Sjekkliste kontroll av lønns- og arbeidsvilkår hos private leverandører hjemmetjenester 2015. (Oppdatert 2015)

Kontrollen/ oppfølgingen gjennomføres hvert annet år
punkter understreket bes tilsendt Helseetaten på forhånd

Leverandør:	Godkjent: JA	Godkjent: NEI	Dato:
LØNNS- OG ARBEIDSVILKÅR			EVENTUELLE KOMMENTARER
1. Spesifisert navneliste sortert på faste ansatte, vikarer og ekstravakter med stillingsbenevnelse - Gjennomførte månedsverk for hver kategori? (Sykepleier, helsefagarbeider, hjelpepleier/ omsorgsarbeider). Jfr kvartalsrapport for siste måned.			
2. Skriftlige arbeidsavtaler - Sjekke tre tilfeldig valgte faste ansatte - Stillingssterrelse under 20 %: sjekk alle - Vikar, ekstravakt: sjekk alle			Dokumentasjon skal ikke sendes inn på forhånd, men framvises i kontraktsoppfølgingsmøtet
3. Turnusplan (grunnturnus) og vaktliste – fremvist? - Sjekke planlagt mot faktisk fremmøte			
4. Overholdes Arbeidsmiljøloven § 10-6 vedrørende overtid? - Kontroll av (grunn)turnus og arbeidsplan/ dagsplaner/ ukeplaner, timelister og lønsslipp - Utbetales overtidstillegg – dokumentasjon på dette?			Lønsslipp skal ikke sendes inn på forhånd, men framvises i kontraktsoppfølgingsmøtet
5. Foreligger det tariffavtale – fremvist? - Finnes verneombud?			Leverandør rapporterer dette i egenerklæringen som er sendt inn innen 1.6.2015
6. Er firmaet organisert i en av bransjeforeningene?			Leverandør rapporterer dette i egenerklæringen som er sendt inn innen 1.6.2015
7. Lønningsliste (bilag (transaksjonsbevis)/slipp) for ansatte fra siste måned - fremvist? - Avtalt lønn, faktisk lønn? - Timeliste?			Dokumentasjon skal ikke sendes inn på forhånd, men framvises i kontraktsoppfølgingsmøtet
8. Harmonerer timeliste, lønsslipp og transaksjonsbevis på kontrollerte ansatte? - Stikkprøve av tre tilfeldige ansatte - Er rett lønn overført til den ansattes konto?			Dokumentasjon skal ikke sendes inn på forhånd, men framvises i kontraktsoppfølgingsmøtet
9. Oversikt over timesatser samt kveld-, helg- og helligdagstillegg			

Sjekkliste kontroll av lønns- og arbeidsvilkår hos private leverandører hjemmetjenester 2015. (Oppdatert 2015)

10. Hvordan foregår lønnsjusteringer? - Lokale lønnsoppjør? - "Anslenningsoppsettet" eller søknad/ annet?			Dokumentasjon skal ikke sendes inn på forhånd, men framvises i kontraktsoppfølgingsmøtet
11. Harmonerer timesatsene og tilleggene med Oslo kommunes lønnstabell fra 1.5.2014? - Kontroller sykepleier, helsefagarbeider, hjelpepleier/omsorgsarbeider, ufaglærte			
12. Harmonerer timesatsene og tilleggene med Pleie- og omsorgsoverenskomst mellom NHO og LO/ Fagforbundet? - Kontroller sykepleier, helsefagarbeider, hjelpepleier/omsorgsarbeider, ufaglærte			
13. Harmonerer timesatsene og tilleggene med Landsoverenskomsten for helse og sosiale tjeneste? - Kontroller sykepleier, helsefagarbeider, hjelpepleier/omsorgsarbeider, ufaglærte			
14. Pensjonsordning (forsikring)			
15. Benyttes underleverandør? - Hvis ja: er det gjennomført tilsvarende kontroll som her? - Evt. når vil det bli gjort?			

