



Avkommersialiseringsutvalget

Deres ref.:**Vår ref.:****Dato:**24/3111-1 IBU
Ingrid Buset /

11.04.2024

Innspill til Avkommersialiseringsutvalget

Fagforbundet vil følge opp møte i referansegruppemøte og levere innspill til Avkommersialiseringsutvalget om problemstillinger som vi mener at det er viktig at utvalget belyser og håndterer.

Det er viktig for Fagforbundet at utvalgets gjennomgang og utredning blir så presis, grundig og treffende som mulig, da konkurranseutsetting og privatisering har store kostnader, både for våre medlemmer og for kommunene. Våre medlemmer kan tape lønn, pensjons og arbeidsvilkår, som vi vil gå nærmere inn på.

Konkurranseutsetting har også store konsekvenser for kommunene med tanke på mulighet til å styre og utvikle egne tjenester og ressurser.

Det er viktig at utvalgets forslag til virkemidler legger til rette for god demokratisk styring og samfunnsøkonomisk effektivitet. Kostnader til å administrere og kontrollere anbud og kontrakter, undervurderes i offentlige anskaffelser, og dette må også vurderes. PWC har anslått kostnadene til fire prosent av samlet kontraktbeløp. Disse transaksjonskostnadene er i liten grad en del av diskusjonen om konkurranseutsetting og privatisering og det er viktig at utvalget tar disse kostandene med i sin gjennomgang.

Fagforbundet har også forventninger til at utvalget presenterer virkemidler som vil legge til rette for utvikling av offentlig sektor, gode og helhetlige tjenester for innbyggerne, demokratisk styring og samfunnsøkonomisk effektivitet og gode og trygge lønns-, pensjons- og arbeidsvilkår. Offentlig sektor må vere i stadig utvikling. Vi vil i framtida måtte gi mer velferdig og enda bedre tjenester – til rett tid. Dette vil vi oppnå gjennom en tillitsreform. Tillit og faglighet må ligge til grunn, sammen med trepartssamarbeid og

medbestemmelse. Slik vil vi oppnå tjenesteutvikling og samarbeid – ikke ved oppsplitting, konkurranse og kommersialisering.

I det følgende vil vi gi innspill på disse utfordringene:

- Krav til lønn, pensjon og rettigheter ved konkurranseutsetting,
- Fremveksten av private helseforsikringer
- Medleverforskriften

Krav til lønn og rettigheter ved konkurranseutsetting

Fagforbundet er opptatt av at utvalget i sin utredning beskriver hvilket handlingsrom det faktisk er for å sikre ansattes lønns- og arbeidsvilkår.

Foran valgkampen i 2023 uttalte Høyre flere anledninger at de kan sikre de ansattes lønn og rettigheter dersom private aktører tar over en tjeneste: «Men det skal selvsagt ikke skje ved å undergrave de ansattes lønns-, pensjons- og arbeidsvilkår. Høyre vil derfor at det skal stilles strenge krav for å sikre dette.» (Solberg, 2023). Utover valgkampen ble dette utsagnet noe modifisert.

Det er viktig at det er tydeliggjort hva som er regulert i lov og forskrifter, og hva som er regulert av forhandlinger mellom partene i arbeidslivet og hva og hvordan ansatte risikerer å tape ved konkurranseutsetting.

Problemet med påstanden i valgkampen var at det ikke er mulig å sikre arbeidstakeres rettigheter.

Ved et nytt anbud kan ikke kommunen stille krav utover «lønns- og arbeidsvilkår i henhold til gjeldende landsomfattende tariffavtale for den aktuelle bransje» (Forskrift om lønns- og arbeidsvilkår i offentlige kontrakter, 2008). Kommunen kan altså ikke velge hvilken tariffavtale, eller diktere detaljene i avtalene, som blir fastlagt mellom partene. I tillegg er det egne utfordringer med å sikre pensjon.

Dersom det er en konkurranseutsetting av kommunens tjeneste som svarer på kravene til en virksomhetsoverdragelse, så kan deler av ansattes vilkår sikres, men dette gir kun en tidsavgrenset sikkerhet, som er avhengig av tariffavtalens varighet og eventuelle videreføring. Ved en virksomhetsoverdragelse kan det stilles krav til at deler av vilkårene i en tariffavtale videreføres, men her er det unntak og forskjell på individuelle og kollektive goder. Disse vilkårene varer i utgangspunktet ut tariffavtalens periode (maks to år). Etter at tariffavtalen utløper står leverandør fritt til å «organisere seg».

Utfordringene er at

1. Lønns- og arbeidsvilkår er definert av tariffavtaler – og disse er forhandles mellom partene i arbeidslivet. Politiske partier eller regjeringen har dermed ingen kontroll eller påvirkning i disse forhandlingene uten å bryte med grunnleggende rettigheter som organisasjons- og forhandlingsfriheten.

2. Etter utløp av tariffavtalen kan arbeidsgiver velge å reforhandle eller bytte arbeidsgiverorganisering og tariffavtale, og for eksempel gå fra Virke til Spekter eller fra Virke til NHO osv.
3. Ifølge anskaffelsesloven er det ikke mulig å sette krav til pensjonsavtaler ved anbud, utover krav om obligatorisk tjenestepensjon som følger av lov om obligatorisk tjenestepensjon. «Våre vurderinger er at krav som vedrører ansattes pensjonsrettigheter i en offentlig kontrakt ikke vil være forenlig med de grunnleggende prinsippene i anskaffelsesloven § 4.» (Advokatfirmaet Simonsen Vogt Wiik, 2022)
4. Ved virksomhetsoverdragelse er det alt i alt store forskjeller mellom kommunal pensjonsordning og pensjonsordningen hos private arbeidsgivere. Mens det i NHO-området er arbeidsgiver som bestemmer pensjonsvilkårene, er disse detaljregulert i tariffavtalene i KS/Oslo kommune. Det betyr blant annet:
 - Store forskjeller i sparing
 - Ingen særaldersgrenser i privat sektor
 - Ingen garantert regulering av pensjon/rettigheter
 - Ingen krav om uføre- og etterlattepensjon
 - Ingen krav om gruppelevsforssikring

Ansatte som har passert 55 år mister i utgangspunktet retten til AFP, hvis man går fra kommunal til privat arbeidsgiver. Grunnen er opptjeningstiden på syv år i privat AFP-ordning. Det er fra 1963-kullet lagt opp til midlertidige regler om felles ansiennitet. Og det vil være et krav om tre års ansettelse i nytt tariffområde for å kunne ta ut AFP, som vil ramme ansatte ved virksomhetsoverdragelser.

Det er store forskjeller mellom de ulike tariffavtalene, og derfor kan det få store konsekvenser for ansatte, viss arbeidsgiver velger å bytte arbeidsgiverorganisering. Som følge av ulike tariffavtaler (overenskomster) gir dette ulike lønnsystemer. Vi vil gå nærmere gjennom forskjellen på noen av avtalene, for å synliggjøre dette.

NHO-avtalen innebærer lavere lønn, jamfør mellomoppgjøret 2023. To eksempler: En nyutdannet sykepleier har en grunnlønn på kr 485 400 i KS-avtalen, mens den tilsvarende tarifflønnen i NHO-avtalen er på 454 625, altså 30 775 kroner mindre. En helsefagarbeider med åtte års ansiennitet har en grunnlønn på kr 430 900 i KS-avtalen, mens den tilsvarende tarifflønnen i NHO-avtalen er på 415 225, altså 15 675 kroner mindre.

Hvor mye lavere lønn vil variere, for det som særlig slår ut er at man i NHO-avtalen er en minstelønnsavtale som baserer seg på lokale forhandlinger. I de lokale forhandlingene er det ikke en forhåndsdefinert pengepott det forhandles om. Det er tillitsvalgte på virksomhetsnivå som forhandler med arbeidsgiver. Da kan bedriftens «økonomi» være et motargument fra arbeidsgiver, uten at tillitsvalgte har en full oversikt. Det er ingen streikerett på lokale forhandlinger, noe som gjør at forhandlingsposisjonene lokalt er mye svakere. Det er ikke jevnbyrdige makt- og kunnskapsforhold mellom arbeidsgiver og arbeidstakersiden. Derfor kommer det i praksis lite lønnsøkninger ut av disse lokale forhandlingene. Dermed sakker de som jobber nærmest beboerne/pasientene over tid akterut lønnsmessig sammenlignet med sine kollegaer som jobber i kommunen. I kommunal sektor foregår forhandlingene først og fremst sentralt hvor det er sentrale parter

som forhandler, og dersom det avtales lokale forhandlinger avtales også størrelsen på potten som skal fordeles.

Vi har sett at når ansatte har gått motsatt vei, fra private til Oslo kommune, er det helt vanlig at ansatte går opp 50 000 – 80 000 i lønn, noen så mye som 100 000 og mer.¹ Jevnt over ligger ansatte i Oslo kommune (Oslo kommune-Fagforbundet, 2022-24) fra 40 000 – 142 000 kroner høyere i lønn enn i NHO 481-avtalen. Dette avhenger litt av lønnplassering i Oslo kommune.

Det er ikke bare på lønn det er forskjeller – det er som regel ganske store forskjeller på ubekvemstillegg (se eksempel under). I helse- og omsorgsektoren utgjør det en betydelig del av lønna.²

Ansatte som er omfattet av Norlandia Care-avtalen (Spekter-Fagforbundet, 2023) i Spekter-området ligger også lavere enn ansatte i kommunene. Tall fra mellomoppgjøret i 2023 viser forskjeller fra 8640,- til 50 140,- avhengig av ansiennitet og kravene til stillingen. For stillinger med krav til fagbrev er forskjellen på hele 62 840,- ved 16 års ansiennitet.

Når det gjelder pensjon, er det ikke anledning til å stille krav om noe annet enn at man skal ha den lovbestemte tjenstepensjonsordningen. Slike private tjenstepensjonsordninger vil normalt være klart dårligere for arbeidstakerne enn kommunal tjenstepensjon (NOU 2020: 13, 2020).

Forskjeller i ubekvemstillegg

Utgangspunkt: Årslønn på 450 000. Hen jobber turnus, det vil si en arbeidstidsordning som gir 35,5 arbeidstimer per uke. Det forutsettes videre at hen jobber 19 eller flere helger eller mer enn 285 timer lør/søn i året. For å vise frem forskjellene i ubekvemstillegg tar vi utgangspunkt i at alle dermed har en timelønn på 244 kroner.

Eksempel på forskjellene i ubekvemstillegg mellom Oslo kommune og NHO – 481, Helse- og omsorgsoverenskomsten (2022-tall):

Nattevakt 23.00 - 08.00	
Avtale:	Sum tillegg
Oslo kommune	kr 682,56
NHO - 481	kr 455,00
Differanse	227,56
Kveldsvakt 15.00 - 23.00	
Avtale:	Sum tillegg
Oslo kommune	kr 585,05
NHO – 481	kr 354,00
Differanse	231,05

1 <https://www.nrk.no/norge/fikk-lonnshopp-pa-100.000-da-kommunen-tok-over-1.16524959>

<https://fagbladet.no/nyheter/pa-dette-sykehjemmet-far-de-ansatte-opptil-40000-kroner-i-okt-arslonn-6.91.707550.d0ae29360f>

<https://frifagbevegelse.no/nyheter/hjelpepleierne-far-50000-kroner-mer-i-lonn-6.158.434712.55bcb1c47>

2 <https://frifagbevegelse.no/nyheter/rosel-og-audhild-fortviler-det-private-sykehjemmet-kutter-lonna-deres-med-50000-kroner-6.158.416814.2d680bee11>

Nattevakt lør/søn. 23.00 - 08.00		
Avtale:	Sum kvelds/natttillegg	Sum lør-/søndagstillegg
Oslo kommune	kr 682,56	kr 945,00
NHO - 481	kr 455,00	kr 513,00
Differanse	kr 227,56	kr 432,00
Differanse total		kr 659,56

Kveldsvakt lør- søn. 15.00 - 23.00		
Avtale:	Sum kvelds-/natttillegg	Sum lør-/søndagstillegg
Oslo kommune	kr 585,05	kr 840,00
NHO - 481	kr 354,00	kr 456,00
Differanse	kr 231,05	kr 384,00
Differanse total		kr 616,05

Eksempel på forskjellene i ubekvemstillegg mellom KS og NHO – 481, Helse- og omsorgsoverenskomsten (2022-tall)

Nattevakt 23.00 - 08.00	
Avtale:	Sum tillegg
KS	kr 504,00
NHO - 481	kr 455,00
Differanse	kr 49,00
Kveldsvakt 15.00 - 23.00	
Avtale:	Sum tillegg
KS	kr 375,00
NHO – 481	kr 354,00
Differanse	kr 21,00

Nattevakt lør/søn. 23.00 - 08.00		
Avtale:	Sum kvelds/natttillegg	Sum lør-/søndagstillegg
KS	kr 504,00	kr 648,00
NHO - 481	kr 455,00	kr 513,00
Differanse	kr 49,00	kr 135,00
Differanse total		kr 185,00

Kveldsvakt lør- søn. 15.00 - 23.00		
Avtale:	Sum kvelds-/natttillegg	Sum lør-/søndagstillegg
KS	kr 375,00	kr 576,00
NHO - 481	kr 354,00	kr 456,00
Differanse	kr 21,00	kr 120,00
Differanse total		kr 141,00

Erfaringer fra andre avtaler: Stendi AS, Human Care Ung AS og Human Care BO AS

Disse virksomhetene driver stort innenfor barnevern, rus, psykiatri og omsorgsboliger generelt.

Sammenlignet med kommuner (unntatt Oslo) så ser vi følgende før tariffoppgjøret 2024, ikke uttømmende:

- Grunnlønnen pr år ligger på mellom 10 og 35 tusen lavere.
- Mange ansatte jobber gjennomsnitt inntil 60 timer medlever pr uke. I kommuner jobber medlever inntil 45,5 timer pr uke. Har heller ikke mer ubekvemstillegg om man jobber mer. Det blir dermed stor forskjell på timelønn
- I medleverordninger er behovet på mellom 20 og 30% færre ansatte inn i kommunen. Dette betyr større arbeidsbelastning og fravær fra familie og samfunnet for øvrig.
- Ikke tariffavtalt innskuddspensjon på mellom 5 og 5,5 %, der ansattes andel er 2 %. Arbeidsgivers kostnad 3 – 3,5%. Kommunen har offentlig tjenestepensjon der kostnaden for arbeidsgiver ligger mellom 18 og 25%. Ukjent om det er etablert uføre- eller etterlattepensjonsordning.
- Sykelønn følger Folketrygden med blant annet kun 3 mnd opptjening feriepenger. I kommunen er gjelder full lønn med opptjening feriepenger et år.

Bruken av private helseforsikringer

Fagforbundet er bekymret for fremveksten av et todelt helsetilbud, med tanke på den sterke økningen i private helseforsikringer. Finansministeren har vist til at dette vil bli håndtert av avkommersialiseringsutvalget. Fagforbundet innspill er at utvalget bør vurdere omsetningsavgift på 25 prosent på private helseforsikringer.

Bakgrunn:

Personer med behandlingsforsikring har økt kraftig fra om lag 34 000 i 2003 til om lag 748 000 i 2022 (Finans Norges forsikringsstatistikk: <https://www.finansnorge.no/tema/statistikk-og-analyse/forsikring/helseforsikring/#behandling>). Helseforsikringer kan bidra til trygghet for enkeltpersoner og bedrifter, siden det er arbeidsgiver som tegner helseforsikringer på vegne av sine ansatte.

Antall personer i Norge med privat helseforsikring har økt med om lag 20 prosent hvert år siden 2003. Om lag 90 prosent er betalt av arbeidsgiver. I 2021 utbetalte forsikringselskapene om lag 1,7 mrd. kroner for helsehjelp omfattet av behandlingsforsikringer. Det er gjort lite forskning på effekten av at de private tilbudene har økt, og kan ikke konkludere med at private er mer effektive, eller leverer bedre kvalitet enn det offentlige når det tas hensyn til forskjeller i pasientgrunnlag og beredskapskostnader, eller at slik konkurranse fører til en mer effektiv tjeneste.

Det er et paradoks at statlige selskaper ikke stoler på statens eget helsetilbud. 32 av 70 statlige selskaper har private helseforsikringer for til sammen 46 000 ansatte (Klassekampen: <https://klassekampen.no/artikkel/2023-04-11/statlige-selskap-sikrer-helsa-privat>).

Fagforbundet frykter omfattende bruk av privat helseforsikring fører til en todeling av helsevesenet. Samtidig kan det bidra til at samlede helseressurser benyttes mindre effektivt, både fordi det øker konkurransen om arbeidskraft, men også at prioriteringene blir styrte av etterspørsel, og i tråd med bedriftsøkonomiske mål. Det bidrar også på sikt til mindre

oppslutning om et fellesfinansiert helsevesen. Det er vi ikke alene om å frykte; norske helse- og omsorgsministere fra både Solberg-regjeringen og Støre-regjeringen har uttrykt bekymring for at helseforsikringer ville undergrave hele den norske helsemodellen (<https://frifagbevegelse.no/forside/hoie-private-helseforsikringer-truer-den-norske-helsemodellen-6.158.611248.413a4db2ed>).

Forslagene er tråd med Hurdalsplattformens punkt om å *Innføre en omsetningsavgift for å forhindre todeling av helsevesenet og redusere bruken av private helseforsikringer.*

Stortinget har behandlet et representantforslag om innføring av omsetningsavgift på private helseforsikringer (representantforslaget: <https://www.stortinget.no/no/Saker-og-publikasjoner/Publikasjoner/Representantforslag/2023-2024/dok8-202324-054s/>, Helse- og omsorgskomiteens komiteinnstilling: <https://www.stortinget.no/no/Saker-og-publikasjoner/Publikasjoner/Innstillinger/Stortinget/2023-2024/inns-202324-213s/>). I et brev fra finansminister til komiteen viser han til avkommersialiseringsutvalget og skriver «En eventuell avgift på private helseforsikringer bør avvente denne utredningen for å kunne vurdere den i sammenheng med tiltak som kan bli vurdert i dette utvalget» (<https://www.stortinget.no/globalassets/pdf/innstillinger/stortinget/2023-2024/inns-202324-213s-vedlegg.pdf>).

Medleverforskriften

Medleverforskriften gjør at noen omsorgsvirksomheter ikke trenger å følge arbeidsmiljølovens bestemmelser om arbeidstid, og det blir svært store forskjeller i både lønn, arbeidstid og medbestemmelse, ved sammenligning mellom tradisjonell langturnus (i offentlig regi) og medleverturnus. Stat og kommune har også lange turnuser, men disse er forhandlet med fagforbundene. Medleverturnus kan inngås som en avtale mellom arbeidsgiver og den enkelte ansatte. Ansatte i privat barnevern og psykisk helse som jobber medlever kan ha 60-120 000 kroner mindre i årslønn enn offentlig ansatte, samtidig som de jobber inntil 31 døgn mer.

I utvalgets vurdering av lønns- og arbeidsvilkår, er det nødvendig at utvalget ser på konsekvensene av og innholdet i medleverforskriften.

Fagforbundets innspill er:

- at adgangen til utvidet arbeidstid er knyttet til å ha en tariffavtale med en fagforening med innstillingsrett, slik at det ikke fortsetter å være et konkurransefortrinn å stå utenfor det organiserte arbeidslivet.
- Forskriften må endres slik at den er i tråd med verneavgivningens innretning ellers. Det vil si at adgangen til utvidet arbeidstid utover arbeidsmiljølovens bestemmelser avhenger av avtale med Arbeidstilsynet eller fagforening med innstillingsrett. Avtalte rammer må ikke gå utover de ytterste rammene for verneavgivning ellers.

Bakgrunn

Medleverforskriften ble vedtatt i 2005 som en midlertidig forskrift, for å regulere arbeidstidsordninger utover lovens rammer, i de tradisjonelle ruskollektivene og i private barnevernsinstitusjoner. Forskriften ble utvidet i 2017, gjennom inkludering av enslige mindreårige asylsøkere, gjeldende generelt for institusjoner i barnevernet, og for personer med utviklingshemming.

Fagforbundet mener unntak fra vernelovgivningen bør gjøres etter konkrete vurderinger på den totale arbeidssituasjonen, inkludert belastning og faglig forsvarlighet. Dette kan gjøres best gjennom tariffavtaler etter AML §10-12(4) som godkjennes av forbund med innstillingsrett. Disse avtaleprosessene er systematisert hos de store forbund, innebærer gode prosesser på lokalt plan, og Fagforbundet har i dag nærmere 900 unntaksavtaler med konkrete vurderinger. Det offentlige benytter slike avtaler for å dekke behovet forskriften er ment å dekke.

En konsekvens ved forskriften er at arbeidsgivere får et lovlig grunnlag for å forplikte ansatte til å jobbe 1066 timer mer i året enn hva en stilling ville vært i en vanlig ordinær turnus, altså 2912 timer i året.

I verste fall kan forskriften, slik den er i dag, føre til at hele bransjen over tid blir helt uorganisert, da uorganiserte arbeidsgiver uten tariffavtale kan ta i bruk forskriften ensidig. Der en har tariffavtale må virksomhet eller arbeidsgiverforening inngå ny avtale med forbund for å kunne benytte seg av utvidete arbeidstidsrammer. Dette vil gi insentiver for å være uorganisert virksomhet, noe vi mener er et brudd med den norske modellen, med både organiserte arbeidstakere og arbeidsgivere.

En annen negativ konsekvens er at forhandlinger om medlevertturnuser blir individualisert og setter den enkelte i en meget svak forhandlingsposisjon, ved søknad om jobb og en forpliktelse ved oppstart. Dette kan føre til forskjeller mellom ansatte i virksomheten, så vel som mellom virksomheter, og meget vanskelige forhold for kollektive forhandlinger på lokalt nivå.

Fagforbundet mener det faglige behovet i langt større grad burde vært styrende for forskriftens innretning. I en tradisjonell turnus jobber arbeidstakerne 1846 timer i året. Grunnet innslag av passiv tjeneste kan man i det statlige og kommunale jobbe opptil 2184 timer, med gjennomsnittlig ti passive timer i uken. Det er 728 færre timer enn arbeidsgiver kan pålegge arbeidstakere jmf. medleverforskriften.

En følgekonsklusjon av forskjellen er at det fører til en konkurransevridning der de kommersielle institusjonene vinner anbud til fordel for statens og kommunenes egne institusjoner og de ideelle organisasjonene. Vi antar at dette også brukes som et sparetiltak av det offentlige.

Faglig sett kan en ikke si at turnuser med 60 timer arbeidstid i uka er bedre enn 35,5. Statens egne institusjoner er i ferd med å gå bort fra ordninger med opptil 45 timer i uken og går flere

steder inn for tradisjonelle turnuser med 35,5 timer i uken. Det er både faglige argumenter og ønsket om å få ned høy turn-over som driver den prosessen.

Vi vet det er høy turnover i sektorer med medlever, som illustrert på nytt i NOU 2023:7. Mindre tøffe turnuser og mer hviletid kan bidra til at ansatte står lenger i jobben og at kvaliteten går opp.

Med hilsen
FAGFORBUNDET

Ingrid Buset
rådgiver