

Sissel C. Trygstad og Bård Jordfald

Konkurranseutsetting, omstilling og innflytelse i offentlig sektor

Fafo-notat
2017:13

Sissel C. Trygstad og Bård Jordfald

Konkurransetsetting, omstilling og innflytelse i offentlig sektor

Fafo-notat
2017:13

© Fafo 2017

ISSN 0804-5135

Innhold

Forord.....	4
Innledning.....	5
Holdninger til konkurranseutsetting.....	6
Jernbane.....	12
Renhold.....	16
Omstilling og innflytelse.....	21

Forord

I forbindelse med LO Stats kartellkonferanse 2017 fikk Fafo i oppdrag å gjennomføre to undersøkelser og presentere resultater fra disse under selve konferansen. I dette notatet gjengis de resultatene som ble presentert.

Den første delen dreier seg om holdninger til konkurranseutsetting, og utskillelsen av renholdet fra Forsvarsbygg og konkurranseutsetting av jernbanen spesielt. Del to handler om arbeidstakernes opplevelse av omstillinger og medbestemmelse, og ble brukt som et oppspill til innledningen fra kommunal- og moderniseringsminister Jan Tore Sanner. Bård Jordfald hadde ansvaret for den delen av presentasjonen som handlet om konkurranse på jernbanen. Johan Røed Steen har bidratt til spørreskjemaet og var ansvarlig for gjennomføringen av undersøkelsen blant LO Stats medlemmer. Anne Mette Ødegård har bidratt til spørreskjemaet og til utarbeidelsen av dette notatet.

Fafo, desember 2017
Sissel C. Trygstad

Innledning

Fafo har fått gjennomført to undersøkelser om holdninger til konkurranseutsetting av offentlige tjenester. I den ene er et representativt utvalg av befolkningen spurt, og i den andre et utvalg av LO Stats medlemmer. Resultatene ble presentert på LO Stats kartellkonferanse den 21. november 2017.

Befolkningsundersøkelsen omfattet rundt 1000 personer og ble gjennomført av Norstat i begynnelsen av november 2017. Av LO Stats medlemmer var det drøye 3500 som deltok i en undersøkelse via internett i oktober/november 2017, gjennomført av Fafo. Blant medlemmene var det ansatte i staten, i statseide virksomheter og helseforetak.

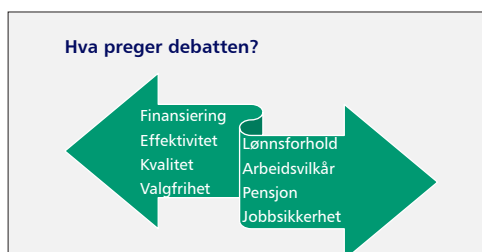
Hvordan offentlige tjenester blir organisert, graden av fristilling, konkurranseutsetting og del- og helprivatisering berører både de som jobber med disse tjenestene og oss som brukere. Det vil også påvirke politikernes styringsmuligheter.

Debatten knyttet til fristilling, konkurranseutsetting og privatisering går tidvis høyt. I forrige valgkamp ble blant annet «velferdsprofitører» et omdiskutert begrep.

Innledningsvis starter vi med å vise svar på tre spørsmål: Hvilke områder egner seg best og dårligst for konkurranseutsetting? Har vi blitt mer positive eller negative til konkurranseutsetting? Og hva tror befolkningen og medlemmene i LO stat blir konsekvensene av konkurranseutsetting?

Seinere i foredraget ser vi nærmere på to aktuelle områder; jernbane og renhold.

Holdninger til konkurranseutsetting



Debatten knyttet til konkurranseutsetting er koblet til finansiering, effektivitet, kvalitet, valgfrihet, lønns- og arbeidsvilkår, pensjon og sikkerhet for jobben. De som er tilhengere av økt konkurranse mener at det kan være økonomisk gunstig for det offentlige at andre leverer tjenestene. I tillegg kommer argumenter om at private leverandører er mer effektive og at kvaliteten blir bedre fordi man konkurrerer. Dette fører også til at borgerne får større valgfrihet.

Motstanderne argumenterer blant annet med at konkurranseutsetting setter arbeidstakernes lønns- og arbeidsvilkår under press. Videre at dårlige arbeidsvilkår vil kunne påvirke kvaliteten i tjenestene på en negativ måte. Det er også knyttet bekymring til pensjonsrettighetene, og at jobbsikkerheten svekkes. Arbeidstakere risikerer å bli overflødige dersom virksomheten de er ansatt i taper anbudet ved neste korsvei.

Hva mener befolkningen og hva mener LO Stats medlemmer om konkurranseutsetting?

- Hvilke områder egner seg best og dårligst?
- Har befolkningen blitt mer eller mindre positive?
- Hva er konsekvensene?



Foto: Anbud 365

Utvalgene av befolkningen og LO Stats medlemmer har fått spørsmål om hvilke områder som egner seg best og dårligst for konkurranseutsetting. Basert på tidligere undersøkelser i befolkningen kan vi også se på om folk har blitt mer eller mindre positive til konkurranseutsetting. Til sist kommer spørsmålet om hva slags virkninger man tror at konkurranseutsetting har, både når det gjelder tjenestene og arbeidstakerne.

Områder som egner seg godt for konkurranseutsetting



Et utvalg av befolkningen. Kilde: Norstat, oktober 2017

Innledningsvis kan det fastslås at norske borgere er generelt mer skeptisk til konkurranseutsetting av det vi kan kalle myke tjenester som barnevern og mer positivt innstilt til konkurranseutsetting av tjenester som renhold og renovasjon. Sammenhengen mellom egnethet og myke og harde tjenester må likevel nyanseres. Våre tall viser at det er en større andel i befolkningen som mener at sykehjem og barnehager egner seg godt for konkurranseutsetting enn drift av jernbanestrekninger.

De som deltok i undersøkelsen ble bedt om å svare på en skala fra 1 til 5 på hvert område, der 1 betyr at tjenesten eller området egner seg svært dårlig for konkurranseutsetting, mens 5 betyr at området egner seg svært godt. Her er «svært godt» og «godt» slått sammen.

Over halvparten, det vil si 51 prosent, mener at renhold for offentlige virksomheter egner seg godt for konkurranseutsetting. Deretter kommer vedlikehold av veier (47 prosent), sikkerhet og vakthold for offentlige tjenester (44 prosent), kollektivtransport (44 prosent), renovasjon (44 prosent) og IKT-tjenester for offentlige virksomheter (42 prosent). I den andre enden av skalaen finner vi barnevern og grunnskoler, som henholdsvis kun 13 og 14 prosent mener at egner seg godt for konkurranseutsetting. Sykehus er det 26 prosent av befolkningen som mener egner seg godt. Deretter kommer videregående skoler og drift av jernbanestrekninger (29 prosent), sykehjem (33 prosent), barnehager (34 prosent) og hjemmehjelp 36 prosent).

Befolkningen mener...

Best egnet?

- Renhold (51 prosent)

Dårligst egnet?

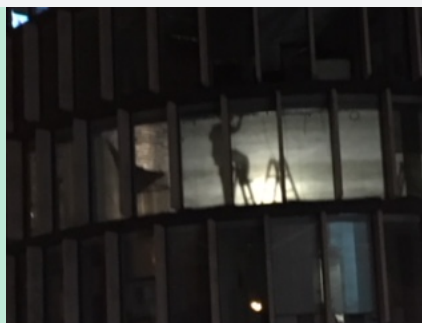
- Grunnskole & barnevern (68 prosent)

Mest positive:

- De med kort utdanning
- FrP- & Høyre-velgere

Minst positive:

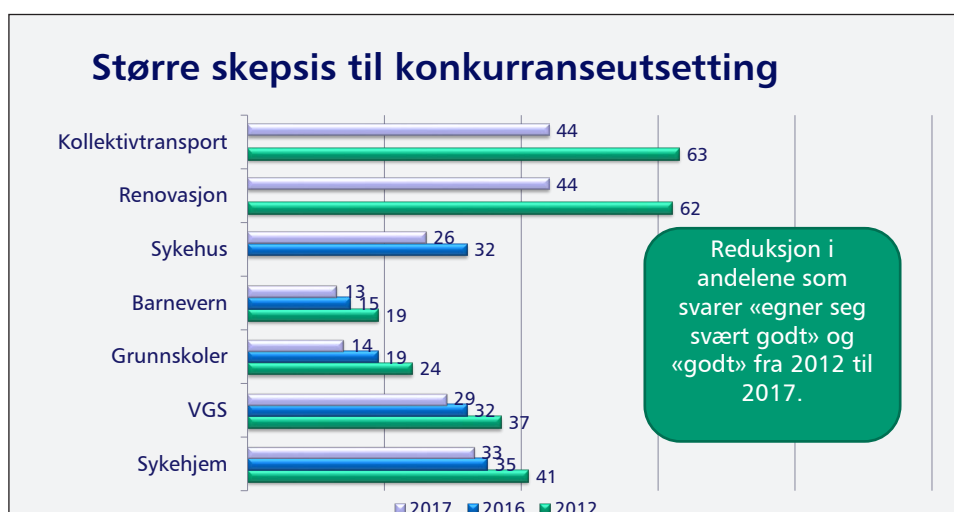
- De med lang utdanning
- Rødt- og SV-velgere



6

Bakgrunnsvariabler som utdanning og politiske preferanser viser at personer med kort utdanning er generelt mer positive til konkurranseutsetting enn personer med lang utdanning. Det gjelder også når vi kontrollerer for kjønn og sektor.

Når det gjelder kjønn, så er kvinner mer skeptiske enn menn. Det er også forskjell mellom sektorer, der offentlig ansatte er mer skeptiske enn de som er ansatt i privat sektor. Det er heller ikke så overraskende at personer som stemmer FrP og Høyre er de som er mest positive, mens velgere fra Rødt og SV befinner seg i andre enden av skalaen.



Kilde: Befolkningsundersøkelser 2012-2017, Respons & Norstat

Vi har stilt spørsmål om konkurranseutsetting til befolkningen også tidligere, blant annet i 2012 og i 2016. I løpet av disse årene har det skjedd en interessant utvikling. Den offentlige oppmerksomheten rundt flere renovasjonsbedrifter og trøbbel med å få hentet søppelet har trolig ført til at det er atskillig færre som nå mener at renovasjon egner seg godt for konkurranseutsetting. I 2012 var det 62 prosent som mente dette, mens andelen har sunket til 44 prosent i 2017. Det er også en klar nedgang i andelen som mener at kollektivtransport egner seg «svært godt» eller «godt» i denne perioden – fra 63 prosent i 2012 til 44 prosent i 2017. Vi har dessverre ikke spurt om disse to områdene i den undersøkelsen som ble gjennomført i 2016.

Det er også et annet område som ikke har vært gjenstand for spørsmål i alle de tre årene. Spørsmål om sykehus egner seg for konkurranseutsetting har blitt undersøkt i 2016 og 2017. Men selv om det bare har gått et drøyt år, så er det en nedgang i andelen som mener at sykehus egner seg, fra 32 til 26 prosent.

Det er en gjennomgående nedadgående trend i oppslutningen om konkurranseutsetting også når det gjelder sykehjem, videregående skoler, grunnskoler og barnevern. For sykehjem har oppslutningen blitt redusert fra 41 prosent i 2012 til 33 prosent i 2017, for videregående skole fra 37 prosent i 2012 til 29 prosent i 2017, for grunnskoler 24 prosent i 2012 til 14 prosent i 2017 og for barnevern fra 19 prosent i 2012 til 13 prosent i 2017.

Hva mener LO stat sine medlemmer?

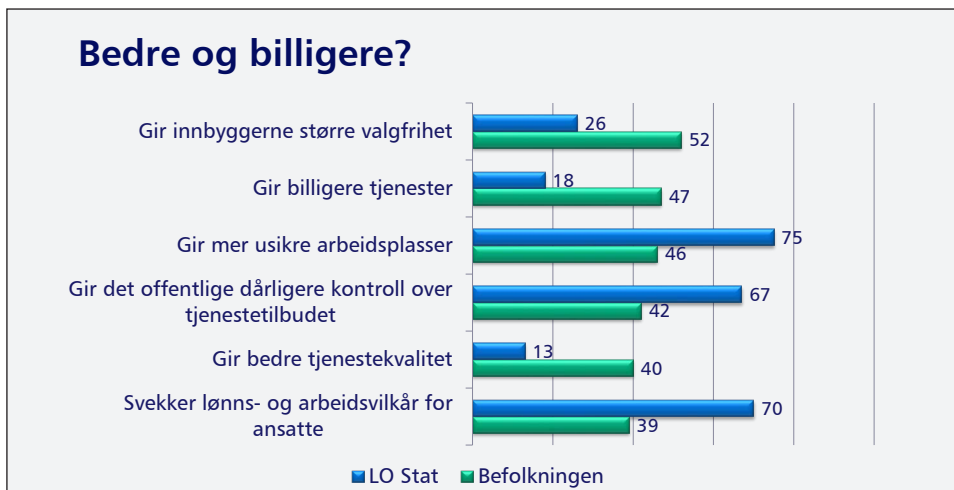
- Klart mer kritiske enn befolkningen!
- Mest positive til konkurranseutsetting av:
 - Vedlikehold av veier (34 prosent).
 - Sikkerhet/vakthold (32).
- Mest negative til konkurranseutsetting av:
 - Grunnskole (77 prosent).
 - Barnevern (77 prosent).



Foto: Fagforbundet

LO Stat sine medlemmer er, ikke overraskende, klart mer negative til konkurranseutsetting enn befolkningen. Blant medlemmene er det vedlikehold av veier som topper lista over hva som egner seg for konkurranseutsetting, ifølge medlemsundersøkelsen. Det er 34 prosent av LO Stats medlemmer som mener at dette egner seg «svært godt» eller «godt» for konkurranseutsetting. Hakk i hæl kommer sikkerhet og vakthold, der 32 prosent er positive. Dette er likevel godt under andelene i befolkningen (47 prosent for vedlikehold av veier og 44 prosent for sikkerhet og vakthold).

Som i befolkningen for øvrig, så er det størst skepsis til å konkurranseutsette grunnskoler og barnevern blant medlemmene i LO Stat.



Kilde: Norstat/Fafo oktober 2017

Vi har også bedt befolkningen og medlemmene ta stilling til påstander som belyser hva man mener kan være noen av konsekvensene av å konkurranseutsette tjenester. Blir det bedre kvalitet og billigere tjenester?

Om lag halvparten av befolkningen mener at konkurranseutsetting vil gi innbyggerne større valgfrihet, og nesten like mange mener at det vil gi billigere tjenester. Dette avviker sterkt fra hva medlemmene i LO Stat svarer. Kun 18 prosent svarer at det gir billigere tjenester, men én av fire tror at konkurranseutsetting vil gi større valgfrihet.

Det samme mønsteret gjentegner seg for de andre påstandene. Tre av fire av medlemmene i LO Stat mener dette vil føre til mer usikre arbeidsplasser, mens den samme bekymringen er hos under halvparten (46 prosent) av befolkningen. Når det gjelder påstanden om at konkurranseutsetting vil gi det offentlige dårligere kontroll over tjenestetilbudet, så er det 67 prosent av medlemmene i LO Stat som mener dette, sammenliknet med 42 prosent av befolkningen. Frykten for en svekkelse av lønns- og arbeidsvilkår er nesten dobbelt så høy blant medlemmene i LO Stat som i befolkningen for øvrig (70 vs. 39 prosent). Fire av ti i den norske befolkningen tror at konkurranseutsetting vil gi bedre tjenestekvalitet, mot 13 prosent i LO Stat.

I den grad utdanning har betydning for disse holdningene, er de med lang utdanning i høyere grad uenig i at konkurranseutsetting gir bedre tjenestekvalitet, mens de samtidig er mer enig i at det gir usikre arbeidsplasser enn de med kort utdanning.

Rundt to av ti svarer tjenester i virksomheten der de jobber har blitt konkurranseutsatt de siste to årene

Av disse medlemmene svarer:

- 54 prosent at dette var politisk bestemt
- 30 prosent at dette var administrativt bestemt
- 16 prosent er usikre
- **Hvilke områder?**
 - IKT, barneverntjenester, innkjøp, jernbane, renhold, drift og vedlikehold



10

Rundt to av ti av medlemmene i LO Stat svarer at tjenester i virksomheten der de jobber har blitt konkurranseutsatt de siste to årene. Av disse svarer 54 prosent at dette var politisk bestemt, 30 prosent at dette var administrativt bestemt og 16 prosent er usikre. Områdene som blir nevnt i undersøkelsen er IKT, barneverntjenester, innkjøp, jernbane, renhold, drift og vedlikehold.

Oppsummering

- Renhold best egnet, grunnskole og barnevern dårligst egnet
- Tendenser til en økt skepsis i befolkningen
- LO stats medlemmer frykter svekkede lønns- og arbeidsvilkår og større jobbusikkerhet
- I befolkningen svarer fire av ti at kvaliteten blir bedre og halvparten mener at valgfriheten blir større



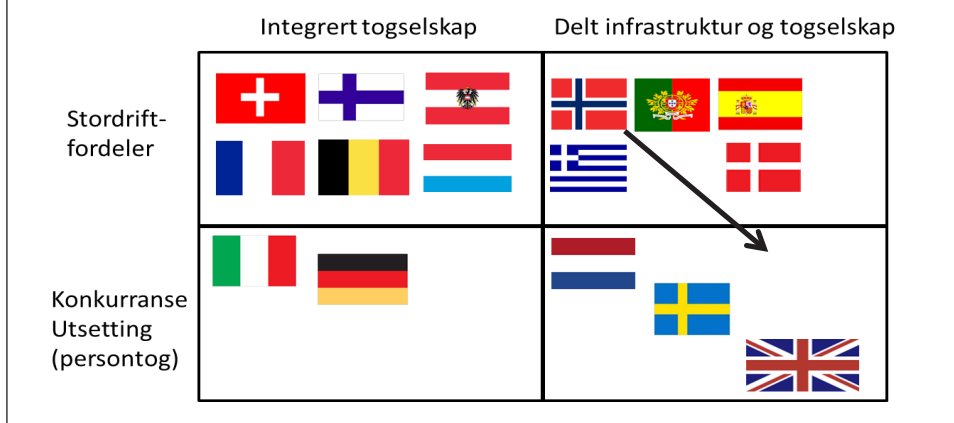
11

En foreløpig oppsummering viser at befolkningen mener at renhold er best egnet for konkurranseutsetting, mens grunnskole og barnevern er dårligst egnet. Det er tendenser til at befolkningen har blitt mer skeptiske til konkurranseutsetting de siste fem årene. LO Stats medlemmer frykter i høy grad svekkede lønns- og arbeidsvilkår og jobbusikkerhet. I befolkningen svarer fire av ti at kvaliteten blir bedre, og halvparten mener at valgfriheten blir større ved at offentlige tjenester konkurranseutsettes.

Jernbane

Konkurransetsetting av jernbane

- Alle europeiske land bruker offentlige midler på jernbane – og de vil ha mest mulig igjen for pengene.



Som vist i undersøkelsen i befolkningen, så var det bare 29 prosent som mente at drift av jernbanestrekninger egnet seg for konkurranseutsetting. I andre europeiske land er jernbanen organisert på ulikt vis – fellesnevneren er at det brukes offentlige midler og at alle vil ha best mulig kvalitet.

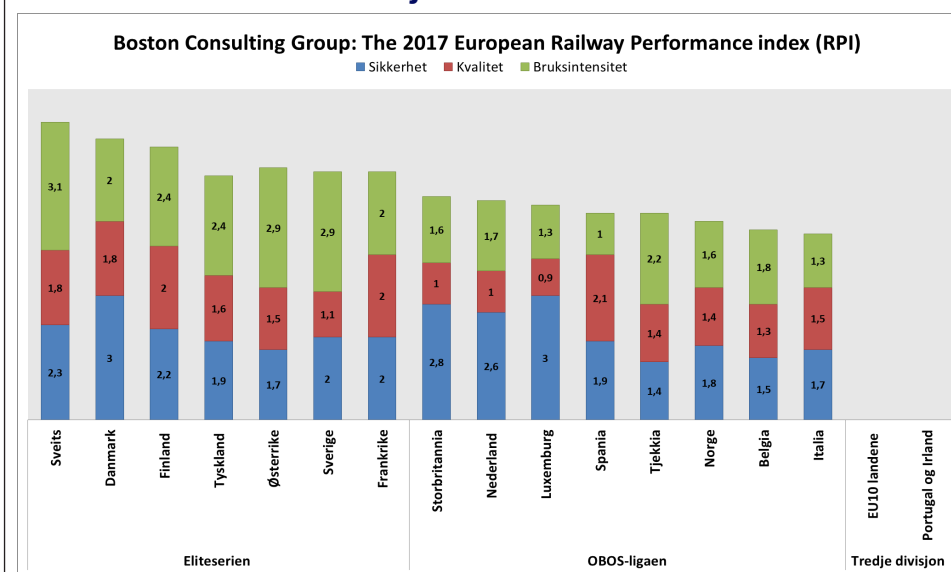
EUs regelverk gir anledning til ulike modeller. Hovedskillet er om man har et selskap med ansvar både for skinnegang og tog, eller om dette skal være i ulike selskaper. Tradisjonelt har man hatt ett system for to – altså felles skinner og tog (integrert togselskap). For å kunne innføre konkurranse om eller på sporene, må dette transportsystemet på en eller annen måte brytes opp i et infrastrukturselskap og ett eller flere togselskap. I Norge gjorde man dette i sin tid gjennom delingen av NSB inn i Jernbaneverket (Bane NOR) og NSB BA. Sveits er det fremste europeiske eksemplet på en integrert modell. Dette selskapet har ansvar for alt: skinnegang, tog, stasjoner, ruteplaner m.m. I en EU-tilpasset integrert jernbane er infrastruktur og togselskap juridisk atskilte selskaper, men holdt sammen i et holdingselskap (for eksempel Tyskland eller Østerrike). Frankrike, Sverige og Storbritannia har en delt løsning samt konkurranse om togstrekningene.

Spørsmålet er så om organisasjonsmodellen har noe å si for kvaliteten på jernbanen?

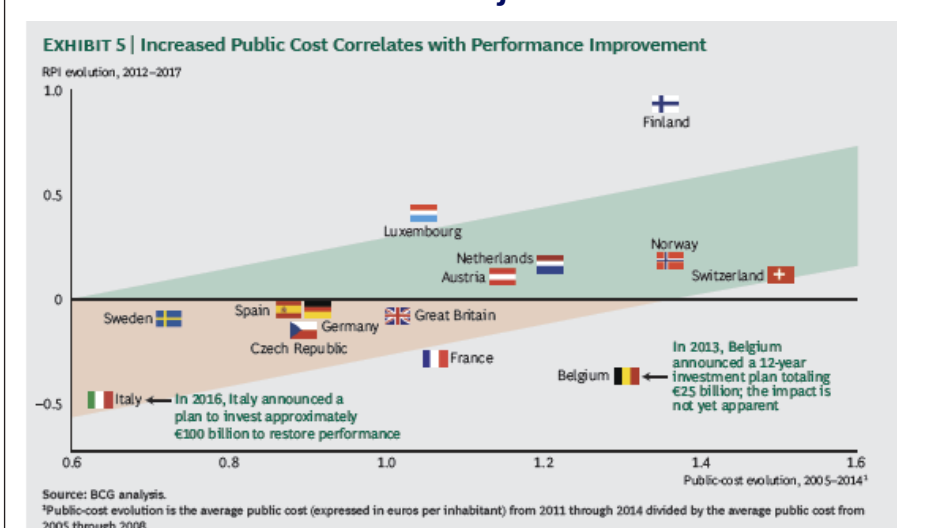
*

Boston Consulting Group (BCG) har gjennomført en sammenlikning av jernbanen i de ulike landene (se neste figur). De har målt «sikkerhet» som antall ulykker / dødsulykker (blå søyle), «kvalitet» som punktlighet, andel med høyhastighetstog og pris per kilometer (rød søyle) og «bruksintensitet» – passasjerkilometer og tonn fraktet gods per innbygger (grønn søyle). Sveits er tre ganger europamester (målinger også i 2012 og 2015). Sveits er ikke EU-medlem og har ikke organisert jernbanen etter EUs ønsker. Ellers i det vi kan kalle «eliteserien» finner vi små land med forskjellige modeller (Danmark, Finland, Østerrike og Sverige) og to store – Tyskland og Frankrike. Det er altså ingen entydig sammenheng mellom modell og kvalitet.

Hvem har den «beste» jernbanen?



Hvorfor har de den «beste» jernbanen?

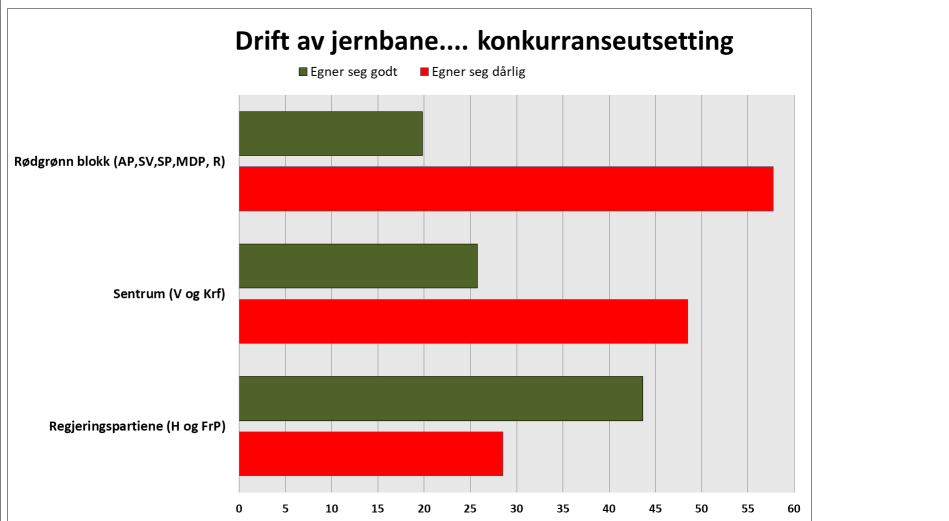


Kilde: BCG: 2017 European RPI

Det som viser seg å ha betydning for kvaliteten er hvor mye penger som brukes på jernbanen. Figuren over viser utviklingen tilbake til 2012, og de som ligger over streken bedrer seg på indeksen, mens de som ligger under svekker seg. BCG finner ingen klar sammenheng mellom konkurranseutsetting og vekst. Men, det finnes forskning som støtter begge syn. Svenske studier viser til at anbudskonkurranser i enkelte tilfeller har redusert subsidiene til togselskapene med 20-30 prosent.

MCNulty-rapporten i Storbritannia viste at det engelske systemet var for oppsplittet og hadde langt høyere totalkostnader enn Frankrike, Tyskland Sveits og Sverige. Konklusjonen var at den britiske jernbanen trengte en mer sammenhengende og koordinert struktur, dersom man skulle få mer igjen for skattepengene. Trafikktetthet og kompleksitet i jernbanenettet har betydning for organisasjonsform: jo tettere, jo mer behov for en integrert modell. I jernbanesystemer med høy trafikktetthet økte kostnadene med en oppdelt jernbane, mens lavere trafikktetthet reduserte kostnadene.

Hva mener folk flest om konkurranseutsetting på jernbanen?



Kilde: Norstat oktober 2017

Hvis vi ser nærmere på holdningene til konkurranseutsetting av jernbanen og politiske preferanser, så følger dette tradisjonelle skillelinjer. Den rødgrønne blokken (Ap, SV, SP, Miljøpartiet og Rødt) er klart mer negative til konkurranseutsetting enn personer som stemmer Høyre og FrP. Sentrumpartiene Venstre og KrF plasserer seg i midten, men skiller seg klart fra regjeringspartiene i den forstand at de er mer negative til konkurranseutsetting.

Politisk valg er tatt - Jernbanereformen

- Eksisterende aktører må dekonstrueres
- NSB fra konsern til togoperatør
- Jernbaneverket til «smalt» direktorat og Bane Nor SF
- Tilrettelegge for konkurranse
- Dele landet inn i 6-7 jernbanepakker – Sør og Nord først



Første del av jernbanereformen dreide seg om å endre de aktørene man hadde: gjøre NSB til togoperatør og skille operativ del av jernbaneverket ut til et direktorat. Dette er blitt gjort for å tilrettelegge for konkurranse. Landet skal deles inn i seks-sju jernbanepakker.

Det er en del spekulasjoner om hvem som vil legge inn anbud, og det er mye snakk om privatisering. Da er det viktig å huske på at de aktørene som opererer i land med konkurranse, er stort sett konkurransedivisjonene til de statlige jernbaneselskapene som deltar.



«Slankere og mer effektiv»



- Pakke «Sør» skjøvet til sommeren 2019, men for NSB gjelder det fortsatt å:
- kutte kostnader som kuttes kan: Administrasjon, trafikkservice, innkjøp, renhold og sluttpakker.
- **Strategiske valg man uansett må ta**
- Skal man la pakke «Sør» eller «Nord» gå – og heller fokusere på de mer lukrative pakkene som kommer seinere?
- Hvordan vil de nye aktørenes strategier være? Venter de på indrefiletten eller vil de vinne erfaring?
- Dreper man den framtidige konkurransen, dersom NSB vinner ett eller begge av de første anbudene?

Konkurransesparametrene for togselskapene

- Samme skinnegang ✓
 - Samme materiell (tog) ✓
 - Samme rutetider ✓
 - Samme priser ✓
 - Samme personell ✓
 - Konkurrerer på kostnadsmasse ✓
 - Konkurrerer på kvalitetskriterier ✓
- For de ansatte**
- Samme arbeidsgiver ?
 - Samme lønns – og arbeidsvilkår ?
 - Samme pensjon ?

Ved anbud skal kostnader telle 40 prosent og kvalitet 60 prosent. Spørsmålet er hva man konkurrerer på, og for de ansatte dreier det seg i første rekke om usikkerhet rundt hvem som blir arbeidsgiver, hva slags lønns- og arbeidsvilkår man tilbys, samt pensjon.

Renhold

Anbudsutsettelsen av renholdet i Forsvarsbygg

Hvem besluttet og hvorfor?

Hvordan var perioden fram til virksomhetsoverdragelsen?

Er det noen forskjell på å være renholder i privat og offentlig sektor?



Vi skal fra en mannsdominert bransje til en som tradisjonelt har vært en kvinnebransje. Vi skal se nærmere på anbudsutsettelsen av renholdet i Forsvarsbygg, der Fafo har et pågående prosjekt om prosessen. Her presenteres noen foreløpige funn. Det er så langt gjort intervjuer med til sammen 28 arbeidstakere, der 20 er renholdere og åtte er informanter i Forsvarsbygg og Forsvaret.

Konkurransetsettingen av renholdet var en politisk fattet beslutning offentliggjort i september 2014. Hovedbegrunnelsen var å spare rundt 70 millioner kroner som Forsvaret skulle bruke på såkalte spisse oppdrag.

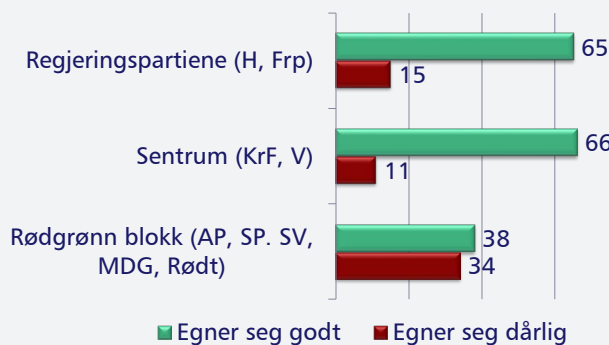
En politisk fattet beslutning



- **Høsten 2014:** 365 fast ansatte renholdere i Forsvarsbygg fikk beskjed om at renholdstjenesten skulle konkurranseutsettes.
- **September 2015:** det blir kjent at kun renholdere på 60 år og mer, med minst 15 års ansiennitet får bli i Forsvarsbygg.
- **Mars 2016:** frist for å bestemme seg for om man vil reservere seg.
 - 135 av 365 takket ja til ISS, 20 renholdere fikk fast jobb andre steder i Forsvaret. 52 takket nei til ISS.
- **Mars 2016:** Oppsigelsesvarsel fra Forsvarsbygg sendes ut til de som har reservert seg og ikke oppfyller kriteriene for skjerming (6 mnd oppsigelsestid)

Nesten alle som har blitt intervjuet i forbindelse med dette prosjektet forteller at avgjørelsen om å konkurranseutsette renholdet kom overraskende. En av våre informanter sa: «Det kom som lyn fra klar himmel. Dette var ren symbolpolitikk!» Virksomhetsoverdragelsen fant sted våren 2016.

Er renhold godt eller dårlig egnet for konkurranseutsetting? Befolkningen svarer.



Kilde: Norstat oktober 2017

Som vist tidligere, så får konkurranseutsetting av renhold støtte hos halvparten av befolkningen. Det er imidlertid noen klare forskjeller i vurderingene basert på politisk tilhørighet. Regjeringspartiene og sentrum (Venstre og KrF) er klart mer positive til konkurranseutsetting enn den rødgrønne blokken (Ap, SP, SV, Miljøpartiet og Rødt). I den borgerlige leiren er det to av tre som mener at renhold egner seg godt for konkurranseutsetting, mens tilsvarende fire av ti på den rødgrønne siden mener dette.

Hva mener medlemmene?



- Hvert tredje medlem svarer at renhold egner seg svært godt/godt for konkurranseutsetting
 - Medlemmer i Lokomotivmannsforbundet er de som i størst grad mener renhold egner seg dårlig (63 prosent)
 - Tillitsvalgte synes i større grad enn andre at renhold er svært dårlig/dårlig egnet (50 prosent vs. 37 prosent)

Blant medlemmene i LO Stat er hvert tredje medlem enig i at renhold egner seg godt for konkurranseutsetting. De mest skeptiske er medlemmene i Lokomotivmannsforbundet, noe som trolig henger sammen med at det nylig ble kjent at NSB legger renholdet av togene ut på anbud i 2018.

De som er tillitsvalgte er mer negative til konkurranseutsetting enn andre medlemmer.

2014 til 2016: «Det var ikke noen god periode.»

«Vi ble tatt på senga hele gjengen tror jeg. Godt voksne damer alle sammen omtrent. Alle trodde jo vi skulle ha jobb til vi gikk av med pensjon. Også får du den i fleisen. Det var ikke noe god følelse.» (Renholder)

«De slapp det (arbeidsgiveransvaret) den dagen det ble kjent at de skulle gå over. De (Forsvarsbygg) ga uttrykk for at det var ønskelig at de var borte mye tidligere.» (Forsvarsbygg)

Det er en omforent oppfatning om at de berørte renholderne ikke ble godt nok ivaretatt av sin arbeidsgiver i de to årene som gikk fra den politiske beslutningen ble gjort kjent til virksomhetsoverdragelsen. Nå vil trolig aldri informasjonen oppleves som tilstrekkelig i denne typen prosesser, men flere har uttrykt at de følte seg uønsket. I løpet av denne perioden skulle altså renholderne bestemme seg for om de ville bli med over til ISS, søke seg ut og bort eller reservere seg. Blant dem som ikke var gamle nok til å kunne reservere seg og få tilbud om jobb i Forsvarsbygg, var det bekymringer for hvordan den nye arbeidshverdagen ville bli. I renholdsbransjen er om lag 4 prosent 60 år eller mer. Hovedtyngden er mellom 25 til 50 år. De eldre arbeidstakerne ble overført til en bransje der hovedvekten av de ansatte er betraktelig yngre, og derfor trolig også bedre i stand til å takle et høyt arbeidspress.

Om renholdsbransjen



- I 2016 er 34 prosent uten innvandringsbakgrunn:
 - Sterk vekst i arbeidstakere med østeuropeisk bakgrunn
- Andel deltidsstillinger har økt de siste ti årene:
 - Gjennomsnittlig stillingsstørrelse har gått ned.
- Tre av ti er organiserte og tariffavtaledekningen på mellom 50 og 60 prosent
- Arbeidsgivere rapporterer om tøffe konkurranseforhold:
 - Pris veier tungt ved både tildeling og reforhandling
 - Halvparten svarer at tidspresset på de ansatte har økt

Renholdsbransjen er multietnisk. I 2016 utgjør østeuropeerne en like stor gruppe som innvandrere fra andre kontinenter. Andel deltidsstillinger har økt de siste ti årene, og 33 prosent jobber kort deltid.

Andel organiserte og tariffavtaledekningen er ikke spesielt lav sammenliknet med andre deler av privat service sektor. Men sammenliknet med offentlig sektor reflekterer dette en annen hverdag. Vår forskning i bransjen viser også at det byr på store utfordringer å få rekruttert tillitsvalgte og verneombud i renholdsbransjen.

Så godt som alle er enig i at arbeidsmengden har økt ...



«Et areal her som før skulle vaskes på 12 timer – er nå beregnet til fire, med samme kvalitet.» (Forsvaret)

«Det har blitt uholdbart nå. Det er flere og flere nye, unge. Hyppig utskiftninger. De gamle er sykemeldte, sagt opp, eller på arbeidsavklaring. Rovdrift egentlig.» (Forsvaret)

I bransjen blir tidspresset forklart med stor konkurranse om oppdragene og svært pris-sensitive kunder.

Sagt om offentlige kunder



«Hele det offentlige presser prisene – de er mer skamløse enn private selskaper. Ingen ting annet enn pris teller.

Statoil ville aldri tatt sjansen på en førsteside i VG om at man bruker en useriøs leverandør av renhold. Det er veldig dårlig reklame. Offentlig sektor tenker ikke sånn.» (tillitsvalgt)

Konkurransen fra de useriøse og kunder som jakter lavest mulig pris skaper en situasjon der de store seriøse virksomhetene, som eksempelvis ISS, på sett og vis tvinges til å senke prisen på sine tjenester for å kunne vinne anbud. På denne måten har offentlig sektor et stort kundansvar for situasjonen i bransjen.

LO Stats medlemmer fikk også spørsmål om hva som er viktig å vurdere når man skal velge en leverandør.

Tre viktigste kriterier ved valg av tilbyder



Det minst viktige er at tilbyder har lavest pris

Tjenestekvalitet og lønns- og arbeidsvilkår kom høyest på lista, mens pris ble vurdert som lavest. Om lag halvparten mente også at gode referanser er et viktig kriterium. Vi skal avslutte med et hjertesukk fra en tillitsvalgt i bransjen, som foruten å appellere til kunder også appellerer til tillitsvalgte.

Om solidaritet



«I prosesser mot outsourcing sloss de tillitsvalgte som bare det. Det er fint. Men så forsvinner jo de ansatte. Da er det ingen som husker på dem. I annen runde er det ingen som bryr seg. (...) man ofrer dem ofte ikke en tanke. De har ofte en annen etnisk bakgrunn. Hvor er solidariteten hen?» (sentralt plassert tillitsvalgt, NAF)

Så oppfordringen fra denne tillitsvalgte vil trolig være: Ikke slipp grepet! Og, skal vi tro informantene i Forsvaret og Forsvarsbygg, det stopper ikke med outsourcingen av renhold.

Omstilling og innflytelse

- Omstillingstakt og type endring
- Deltakelse og innflytelse
- Vurdering av arbeidssituasjonen



I denne omgang ser vi på omstillinger, innflytelse og vurdering av egen arbeidssituasjon. Denne delen er også basert på data fra undersøkelsen blant LO Stat sine medlemmer og befolkningsundersøkelsen (arbeidstakere). Dette er ment som en termometermåler på nå-situasjonen blant medlemmene i LO Stat.



Vi starter med omstillingstakt. LO Stat sine medlemmer er spurt om: Hvis du ser to år tilbake i tid, har arbeidsplassen der du er ansatt vært gjennom omorganiseringer, slik som sammenslåinger, oppdeling av virksomheten, nedbemanning med mer? Svarene ser vi her (grønn søyle). I tillegg fikk de spørsmål om hva de tror vil skje to år fram i tid (blå søyle). I hele utvalget under ett, har drøye sju av ti vært gjennom omstillingsprosesser de siste to årene, og åtte av ti forventer større endringer de neste to årene.

Når det gjelder gjennomførte endringer, er det nedbemanning og sammenslåinger av avdelinger eller enheter som flest har erfart. Det er bare 6 prosent som har opplevd at hele eller deler av virksomheten er satt ut på anbud. Samtidig er det 12 prosent, altså dobbelt så mange som forventer at det vil skje i løpet av de neste to årene. Man forventer også fortsatt nedbemanning de neste årene og at ny teknologi vil få en mye større virkning enn i de årene man har bak seg. I tillegg er det færre som forventer at det blir flere ansatte.

Nedbemanning, sammenslåinger og ny teknologi

- Direktorat og fristilte offentlig eide selskaper: **nedbemanning og sammenslåinger**
- Direktorat og ytre etat: **ny teknologi som vil gjøre oppgaver overflødige.**
- Medlemmer i tilsyn og helseforetakene **mindre «omorganisert» enn andre**



Medlemmer i direktorater og fristilte offentlige selskaper er de som har vært mest berørt av omorganiseringer i løpet av de siste to årene. Det er også de som i størst grad forventer at utviklingen vil fortsette, med nedbemanning og sammenslåinger. Blant medlemmene i helseforetakene er det færre som har vært gjennom større endringer siste to år, og det er færre som forventer endringer to år fram i tid.

Når det gjelder ny teknologi som gjør oppgaver overflødige, ser dette ut til å være særlig aktuelt for medlemmer i direktorater og ytre etat.

Deltar tillitsvalgte?

- I forberedelsesfasen: 47 prosent
- I informasjonsfasen: 63 prosent
- I planleggingsfasen: 51 prosent
- I gjennomføringsfasen: 54 prosent



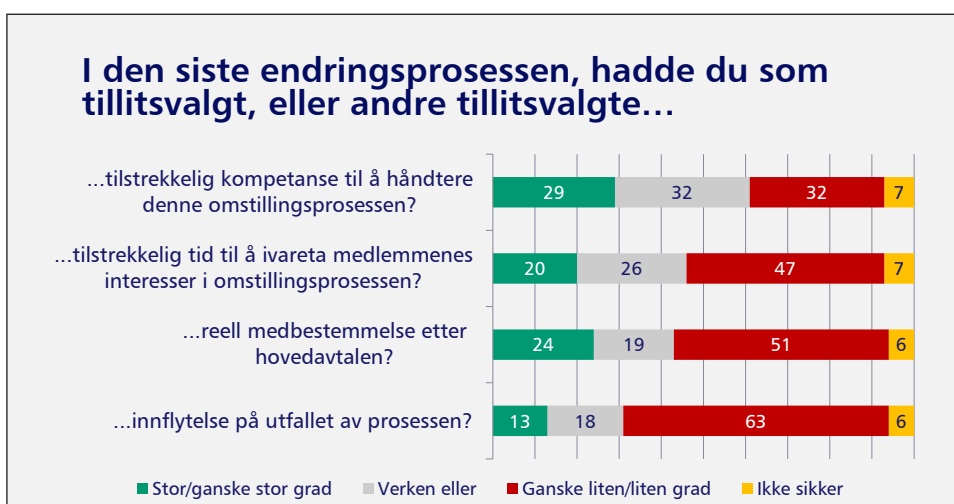
Nær to av ti har ikke selv deltatt, eller vet om at andre tillitsvalgte har deltatt i noen av de nevnte fasene

For å kunne vurdere hva slags innflytelse tillitsvalgte har i ulike endrings- og omstillingsprosesser stilte vi først spørsmål om de var med i de ulike fasene i prosessen: forberedelse, informasjon, planlegging og gjennomføring. Nær to av ti har ikke deltatt selv i noen fasene og vet heller ikke om andre tillitsvalgte har vært med. De som deltok i alle fasene utgjorde drøye fire av ti. De tillitsvalgte ble bedt om å ta utgangspunkt i den siste endringsprosessen som ble gjennomført.

Under pkt. 1 i Hovedavtalen i staten står det, under «Utøvelse av medbestemmelseretten», at: «Partene er enige om at medbestemmelseretten best utøves gjennom organisasjonens tillitsvalgte, og på en slik måte at de tas med i utrednings- og beslutningsprosessen så tidlig som mulig.» Tillitsvalgtes deltakelse og innflytelse i omorgani-

seringsprosesser kan på sett og vis betraktes som en lakmustest på hvordan samarbeidet fungerer. Når «så tidlig som mulig» er, vil imidlertid bero på øynene som ser. Ideelt sett skal tillitsvalgte delta i strategiske diskusjoner forut for vedtak, de skal kunne uttale seg om de forslag ledelsen kommer med, og de skal delta i informasjonsarbeidet overfor medlemmene. Betydningen av at de tillitsvalgte deltar i de forberedende fasene, kan vanskelig overdrives, her legges premisser og strategier for veien videre.

Samme spørsmål ble stilt til fagorganiserte i ulike LO forbund i privat sektor i 2014. Da var det en andel på 27 prosent innenfor industrien som ikke hadde deltatt i noen av de nevnte fasene. Andelen som ikke deltar i noen faser blant LO stats medlemmer er med andre ord lavere enn det vi fant i privat sektor.



Deretter ble de tillitsvalgte bedt om å ta stilling til ulike påstander, også knyttet til den siste omstillings- eller endringsprosessen.

Drøye seks av ti svarer at de i liten grad hadde innflytelse på utfallet av prosessen, og halvparten mener de ikke hadde reell medbestemmelse etter Hovedavtalen.

Det er også en god del som følte at de manglet kompetanse (32 prosent) og tilstrekkelig tid (47 prosent).

Desto flere faser (forberedelse, informasjon osv.) de tillitsvalgte deltok i, jo større vurderes innflytelsen. Aller sterkest er sammenhengen med påstanden om «reell medbestemmelse etter Hovedavtalen» og deltakelse i de ulike fasene.

Fikk de tillitsvalgte hjelp eller støtte?

- 51 prosent fikk hjelp fra forbundet
- 15 prosent fikk annen støtte fra fagbevegelsen
- 11 prosent svarer at saken fikk medieoppmerksomhet
- 4 prosent fikk støtte fra politiske parti(er).



Som resultatene har vist, så kan det skorte både på kompetanse og tid for de tillitsvalgte i en omstillingsprosess. Spørsmålet er derfor om de fikk hjelp eller støtte i arbeidet. Over halvparten har fått støtte fra sitt eget forbund, mens 15 prosent fikk støtte fra annet hold i fagbevegelsen. Noen saker er også interessante for offentligheten, noe som gjenspeiler seg i at 11 prosent av disse fikk medieoppmerksomhet. En beskjeden andel på 4 prosent av de tillitsvalgte svarer at de fikk støtte fra politikere.

Vurderinger av den siste omstillingsprosessen



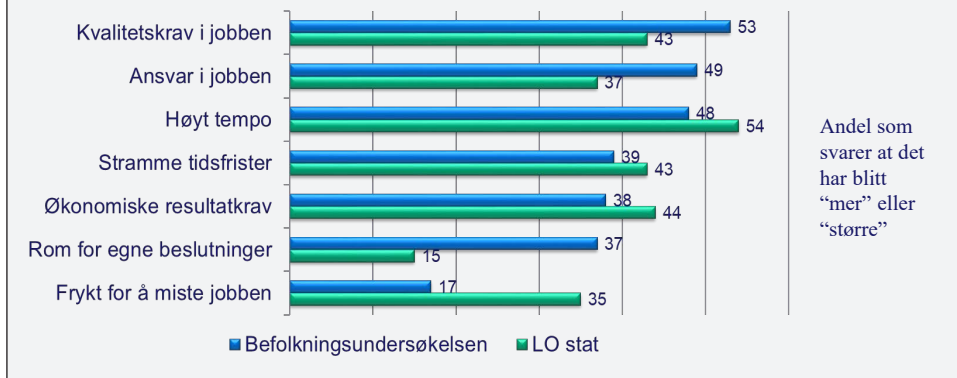
Så har vi spurt alle medlemmer (altså ikke bare de tillitsvalgte) som har vært gjennom en omstillingsprosess om hvordan de vurderte denne. Andelen som vises i figuren er de som har svart helt eller delvis enig på påstandene.

46 prosent vurderer informasjonen de fikk fra sin arbeidsgiver som god, og nesten like mange svarer at de ble godt ivaretatt av de tillitsvalgte/fagforeningen. De som følte at de ble godt ivaretatt av ledelsen er noe lavere (36 prosent).

35 prosent er enig i at omstillingsprosessen var nødvendig.

Bare to av ti er enig i at tillitsvalgte hadde innflytelse på utfallet av prosessen. Drøye seks av ti er uenige.

Vurdering av arbeidssituasjonen de siste tre årene



Hvordan vurderer medlemmene i LO Stat endringer i arbeidssituasjonen de siste tre årene (grønn søyle)? Vi har stilt samme spørsmål til arbeidstakerne i befolkningsundersøkelsen (blå søyle).

Tempo og økonomiske resultatkrav har endret seg mest for LO Stats medlemmer. For arbeidstakerne i befolkningen er det kvalitetskrav og ansvar som topper lista.

LO Stats medlemmer frykter i større grad å miste jobben sammenliknet med befolkningen for øvrig (35 vs. 17 prosent).

Det er også store forskjell i svaret på «rom for egne beslutninger». I befolkningen er det 37 prosent som svarer at det har blitt større rom for egne beslutninger, mens kun 15 prosent av LO Stats medlemmer svarer det samme.

Strammere tidsfrister er noe som er blitt merkbart større for begge grupper.

De som har vært gjennom omstillingsprosesser siste to år har...



- Mindre rom for egne beslutninger
- Strammere tidsfrister
- Økt arbeidstempo
- Økt frykt for å miste jobben

Hvis vi kun konsentrerer oss om medlemmene, så ser vi at de som har vært gjennom omorganiseringsprosesser de siste to årene i større grad enn andre svarer at det har blitt mindre rom for egne beslutninger (38 vs. 20 prosent), strammere tidsfrister (47 vs. 32 prosent), økt arbeidstempo (57 vs. 46 prosent) og økt frykt for å miste jobben (40 vs. 23 prosent).

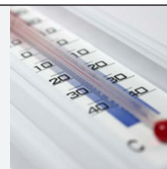
Hvilke av følgende tiltak tror du kan bidra til større effektivitet på jobben? Fem på topp/bunn



Avslutningsvis – vi har spurt de ansatte: hvilke tiltak vil kunne bidra til større effektivitet på arbeidsplassen? Her vises de fem tiltakene som flest har pekt på og de fem som færrest har svart. På topplista er «bedre organisering av arbeidsoppgaver», «bedre opplæring», «klarere oppgavefordeling», «bedre IT-systemer» og «flere ansatte».

Oppsummering

- Høy omstillingstakt som forventes å være høy!
- Tillitsvalgte som har vært gjennom omstilling:
 - Over halvparten hadde ikke medbestemmelse etter Hovedavtalen.
 - Drøye en av ti hadde innflytelse på utfallet av prosessen.
- Fire av ti ansatte mener seg ikke godt ivaretatt av arbeidsgiver i omstillingsprosessen
- Omorganiserte har mindre rom for egne beslutninger, strammere tidsfrister, høyere tempo og større frykt for å miste jobben enn andre.



Omstillingstakten er høy, og den forventes også å være høy i de nærmeste årene framover. Tillitsvalgte opplever en lav grad av medbestemmelse i omstillingsprosessene, og fire av ti ansatte føler ikke seg ikke godt ivaretatt av arbeidsgiver. De som har vært gjennom en omorganisering mener at det har blitt mindre rom for egne beslutninger, strammere tidsfrister og høyere tempo. Disse frykter også i høyere grad enn andre arbeidstakere å miste jobben.

Konkurransetsetting, omstilling og innflytelse i offentlig sektor

Fafo har fått gjennomført to undersøkelser om holdninger til konkurranseutsetting av offentlige tjenester. I den ene er et representativt utvalg av befolkningen spurt, og i den andre et utvalg av LO Stats medlemmer. Resultatene ble først presentert på LO Stats kartellkonferanse den 21. november 2017.

Den første delen av notatet dreier seg om holdninger til konkurranseutsetting, og utskillelsen av renholdet fra Forsvarbygg og konkurranseutsetting av jernbanen spesielt. Del to handler om arbeidstakernes opplevelse av omstillinger og medbestemmelse.



Borggata 2B
Postboks 2947 Tøyen
N-0608 Oslo
www.fafo.no

Fafo-notat 2017:13
ISSN 0804-5135
Bestillingsnr. 10263