

Mona Bråten og Jørgen Svalund

Statlig renhold på anbud

Mona Bråten og Jørgen Svalund

Statlig renhold på anbud

© Fafo 2015
ISSN 0804-5135

Innhold

Forord	4
Kapittel 1 Innledning og bakgrunn	5
Bakgrunn	5
Renhold – en utsatt bransje	6
Utskilling og virksomhetsoverdragelse	10
Kapittel 2 Argumenter for og imot konkurranseutsetting	12
Argumenter for konkurranseutsetting	12
Argumenter mot konkurranseutsetting	13
Hva mener norske tillitsvalgte?	15
Kapittel 3 Universitetet i Oslo	18
Renholdstjenestene	20
Anbud stiller krav til UiO sin organisasjon	22
Tillitsvalgtes innflytelse i utskillings- og innlemmingsprosessen	24
Kapittel 4 Haakonsværn og Forsvaret	26
Hakonsværn – militært treningsanlegg hvor renhold ble tatt tilbake	26
Kapittel 5 Oppsummerende betraktninger	30
Referanser	33

Forord

I dette notatet retter vi oppmerksomheten mot utskilling av renholdstjenester, og vi ser nærmere på to tilfeller hvor renholdet delvis har blitt skilt ut og delvis gjøres av egne arbeidstakere. Vi har studert hvilke argumenter som har vært tungtveiende for å skille ut disse tjenestene i de to eksemplene. Hva har vært viktig når deler av renholdstjenestene beholdes internt, eller, dersom de er skilt ut, når virksomhetene allikevel velger å utføre renholdet med intern arbeidskraft? Renhold består ikke bare av tjenester, men også av ansatte og mennesker som utfører tjenestene. Et spørsmål som sjelden blir belyst i debatten omkring utskilling av renholdstjenester i offentlig sektor, er hva man setter ut til. I dette notatet tegner vi et bilde av renholdsbransjen slik vi kjenner bransjen fra tidligere studier som Fafo har gjennomført. Hensikten er å sette spørsmålene om utskilling av renholdstjenester i offentlig regi inn i en større diskusjon omkring ansattes lønns- og arbeidsvilkår.

Undersøkelsen er gjennomført på oppdrag for LO og to forbund – Norsk tjenestemannslag Forsvaret (NTL Forsvaret) og Norges Offisersforbund (NOF). NTL Forsvaret har bidratt med kontaktopplysninger til tillitsvalgte vi har intervjuet, og de skal ha takk for det. Takk også til lederne og de tillitsvalgte som tok seg tid til å bli intervjuet i en travelt hverdag. En spesiell takk til Tom-Rune Klemetsen i NTL Forsvaret, som har koordinert tilbakemeldinger på et tidligere notatutkast, og som har vært forskernes kontaktperson når det har oppstått ulike spørsmål underveis.

Ved Fafo har Mona Bråten og Jørgen Svalund gjennomført intervjuer og skrevet notatet, mens Sissel Trygstad har stått for kvalitetssikringen.

Fafo, oktober 2015

Mona Bråten og Jørgen Svalund

Kapittel 1 Innledning og bakgrunn

Produksjon av tjenester innenfor offentlig sektor er under press. Deler av den offentlige tjenesteproduksjonen vil kunne konkurranseutsettes. I den senere tid er det blant annet vedtatt at renhold i Forsvaret i sin helhet skal skilles ut (outsources), og 364 renholdere vil dermed ikke lenger ha Forsvarsbygg som sin arbeidsgiver. I dette notatet ser vi nærmere på to offentlige virksomheter som har skilt ut alt eller deler av sitt renhold, og som senere/samtidig har valgt å ta tilbake (insource) eller beholde deler av renholdet. De aktuelle virksomhetene er Universitetet i Oslo og Forsvarets treningsanlegg Haakonsværn i Bergen. Vi er opptatt av to forskningsspørsmål:

- 1) Hva har vært tungtveiende argumenter for at disse virksomhetene har skilt ut deler av sitt renhold?
- 2) Hva har vært tungtveiende argumenter for at virksomhetene samtidig valgte å beholde deler av renholdet, eller senere har valgt å ta tilbake deler av renholdet?

Bakgrunn

Det parlamentariske grunnlaget til Solberg-regjeringen hviler på samarbeidsavtalen (regjeringsplattformen) mellom Høyre, Fremskrittspartiet, Kristelig Folkeparti og Venstre. I avtalen legges det vekt på at regjeringen skal skape større rom for private eiere. Private eiere skal i større grad slippe til innenfor den offentlige tjenesteproduksjonen, og dette kan skje enten ved overtakelse av tjenester som skilles ut, eller i konkurranse med den interne offentlige tjenesteleverandøren. Regjeringens mål er at statens eierskap skal reduseres. I den forbindelse ble det fra 1. januar 2015 gjennomført en ordning med nettoføring av merverdiavgift i ordinære statlige forvaltningsorgan – såkalt «nøytral moms». De ordinære statlige forvaltningsorganene omfatter i hovedsak departementer og underliggende etater. Ifølge Finansdepartementet er bakgrunnen for innføring av nøytral moms at statlig sektor er utenfor mva-systemet og derfor ikke har fradragsrett for merverdiavgift på anskaffelser til bruk i virksomheten. I faktaark fra departementet står det videre at merverdiavgiften dermed skaper en konkurransevridning ved at staten kan produsere tjenester med egne ansatte uten merverdiavgift, mens kjøp fra private tilbydere blir belastet med merverdiavgift. Ordningen med nøytral moms skal bidra til at private aktører lettere kan konkurrere om å løse oppgaver som staten selv utfører. En tilsvarende ordning med nøytral moms er under utredning for helseforetakene med sikte på innføring 1. januar 2016. I et notat¹ fra samfunnsøkonomisk avdeling i LO blir det pekt på at denne momsreformen vil kunne påvirke et bredt spekter av offentlige oppgaver. Dette gjelder blant annet produksjon og drift av tjenester samt ulike saksbehandlingsoppgaver, oppgaver som i dag utføres av statlige ansatte. Over tid kan resultatene bli konkurranseutsetting av driftsoppgaver og økt bruk av innleide konsulenter til erstatning for statsansatte saksbehandlere (Thonstad 2015). Endringer i momsreglene kan

¹ Samfunnsdokumentasjon 1/15

føre til at staten i årene framover – med argumenter om bedre effektivitet – vil skille ut tjenester som eksempelvis renhold og drift av kantiner til private aktører. Thonstad (2015) peker på at spørsmål om hvilke konsekvenser økt konkurranseutsetting i forvaltningen, sykehus og infrastruktur har for effektiviteten i forvaltningen, samfunnssikkerheten og evnen til krisehåndtering, ikke var utredet av regjeringen i tilstrekkelig grad før konkurransevilkårene ble endret til fordel for private aktører.

Omstillinger, konkurranseutsetting og privatisering kan ha en rekke ulike årsaker. I en studie av endringer i statlig sektor i perioden 1990–2004 (Trygstad et al. 2006:75), trekkes teknologiske endringer, flytting av tjenester, nye konkurransekraav, endret syn på statens rolle og politikk fram som viktige drivkrefter for de store utskillingsprosessene som ble gjennomført i tidsperioden. Endringene i Posten og Televerket var for eksempel delvis begrunnet ut fra teknologiske endringer og nye konkurransekraav i kjølvannet av EØS-avtalen, og delvis ut fra et endret syn på statens rolle som eier. I dette notatet er vi opptatt av statlige virksomheter som har valgt å skille ut renhold, men som samtidig har valgt å beholde deler av renholdet, eller som senere har valgt å ta deler av renholdet tilbake igjen. Før vi ser nærmere på prosessene og hvilke argumenter som har vært tungtveiende i de to virksomhetene – Universitetet i Oslo og Haakonsværn i Bergen –, skal vi gi en kort presentasjon av hva vi ut fra tidligere forskning vet om aktørene som konkurrerer om anbud når renholdet overlates til eksterne leverandører. Vi tegner et bilde som både består av kjennetegn ved virksomhetene og ved ansatte og deres arbeidsmiljø, og som vil være et bakteppe for diskusjonene omkring outsourcing/insourcing av renholdstjenestene i de to casene våre.

Renhold – en utsatt bransje

I økende grad har virksomheter i både privat og offentlig sektor skilt ut renholdet. Tidligere utredninger og forskningsrapporter beskriver hvordan renholdsbransjen har hatt utfordringer knyttet til lave krav til formell kompetanse, lave etableringskostnader og lite kontroll og oppfølging fra myndighetenes side. Dette har bidratt til at bransjen er spesielt utsatt for useriøse aktører (Trygstad et al. 2011, 2012). Situasjonen er likevel ikke av ny dato. Allerede på 1970-tallet var problemer i bransjen gjenstand for debatt (se Trygstad et al. 2011, NOU 1981: 27). I de siste tiårene har disse problemene blitt forsterket. Det har vært en stor vekst i antall arbeidstakere med innvandringsbakgrunn uten kjennskap til lov- og avtaleverk, noe som gjør dem til en utsatt gruppe arbeidstakere. Det har også vært en kraftig økning i antall registrerte firma. En ukjent andel av disse virksomhetene driver på kanten av eller utenfor lovverket. Kreativiteten omtales som stor.

Det å utføre renhold er arbeidsintensivt. Erfarne aktører i bransjen angir at mellom 80 og 85 prosent av renholdsutgiftene er lønnsrelaterte. Hvor effektivt renholdet kan utføres, og til hvilken pris, blir derfor viktige konkurranseparametere. I mange tilfeller er det kun pris som teller i anbudskonkurranser om renholdsoppdrag; ikke minst i offentlig sektor (Berge & Sønsterudbråten 2011; Trygstad et al. 2011; Trygstad et al. 2012). Dette har gitt rom for useriøse aktører, noe som igjen har ført til en serie avslørende medieoppslag. Vinteren 2015

kunne vi eksempelvis i Dagbladet lese om at renholdere vasket ulovlig både på Statsministerens kontor og ved andre sentrale militære installasjoner:

«Gjennom dokumenter, fortrolige opplysninger, bekymringsmeldinger, tilsynsrapporter og avviksmeldinger kan Dagbladet avdekke en rekke lovbrudd hos Abo Renhold, som blant annet vasker på Statsministernes kontor, Forsvarsdepartementet, og en rekke sentrale norske militære baser og installasjoner.»²

Samtidig er det viktig å understreke at bransjen er sammensatt. Det kommer vi tilbake til under. Når det gjelder arbeidsvilkår, framheves disse trekkene i foreliggende forskning i Norge (og Norden):

- Renholderne er blant de mest utsatte for psykososiale arbeidsmiljøbelastninger.
- Renholderne er blant de mest utsatte når det kommer til selvopplevde helseplager.
- Arbeidspresset beskrives som økende (Trygstad 2012:8).

Problemene er delvis knyttet til strukturelle forhold i bransjen. Renholderne jobber ofte alene og er gjerne spredt hos ulike kunder. Det er en utfordring for ledelsen å skulle fange opp signaler om eventuelle problemer, blant annet fordi ledelsen ikke møter arbeidstakerne regelmessig. Samtidig viser også studier et tydelig forbedringspotensial når det gjelder ledelsesutøvelse i bransjen (Trygstad et al. 2011). Konflikter mellom arbeidstakere og ledere, og da særlig arbeidsledere, er ikke uvanlig. Dette påvirker arbeidsmiljøet i negativ retning. Det er også mangler hva gjelder lovpålagte HMS-ordninger og det å ha en operativ og effektiv vernejeneste. Eksempelvis er det ikke uvanlig at det mangler verneombud i virksomheter som er pålagt å ha dette, eller at virksomheten ikke er tilknyttet en offentlig godkjent bedriftshelsetjeneste (Trygstad et al. 2012). Privat tjenesteyting, som renhold er del av, er også nederst på lista når det gjelder andelen av daglige ledere som har gjennomført lovpålagt HMS-opplæring (Andersen & Bråten 2011). Ytterligere to faktorer kan legges til. Sykefraværet i bransjen er høyt, og en forholdsvis stor andel blir uføretrygdet. I tillegg kan det nevnes at organisasjonsgraden er lav. Det er også svært vanskelig å rekruttere tillitsvalgte i organiserte bedrifter (se Trygstad 2011, 2012).

Bransjen er preget av høy turnover, både når det gjelder virksomheter og ansatte. Statistikk viser at kun hvert fjerde nyetablerte selskap overlever etter fem år, og om lag halvparten er borte etter to år (Trygstad et al. 2011:57). Arbeidstakerstatistikken viser tilsvarende høy turnover blant ansatte; knappe halvparten av de sysselsatte gjenfinnes i bransjen etter to år, og en av fire har mindre enn ett års ansiennitet hos arbeidsgiver. Blant de som forblir i bransjen, blir flertallet hos samme arbeidsgiver. Tallene tyder også på at bransjen i betydelig grad rekrutterer personer som er nye på det norske arbeidsmarkedet, fordi de enten er nye i landet eller ikke har vært i arbeid tidligere (Trygstad et al. 2011:98).

² <http://www.dagbladet.no/2015/02/07/nyheter/innenriks/renholdsbransjen/37576791/>

Svært forenklet kan vi skissere en tredeling av bransjen som vist i figur 1.1.

Figur 1.1 Seriøsitetmodell



Kilde: Trygstad et al. 2011:21.

De siste årene har det vært stor grad av enighet mellom myndighetene og partene i bransjen om at vilkårene i de useriøse delene av bransjen representerer store utfordringer for de seriøse aktørene. Det er svært krevende for seriøse virksomheter å konkurrere mot tilbydere som kan dumpe prisen fordi de bryter arbeidstidsbestemmelser, eller på grunn skatteunndragelser. Ulike konkurransevilkår vil kunne bevege mellomkategorien over til mer useriøs virksomhet, samtidig som det også vil kunne påvirke selve driftsgrunnlaget for de seriøse (Trygstad et al. 2011). De tiltakene som er iverksatt i bransjen, som allmenngjøring av lønnsattsene i renholdsoverenskomsten, godkjenningsordningen i bransjen, påbud om id-kort for ansatte samt ordning med regionale verneombud, har alle som mål å få virksomheter som opererer i det grå og svarte markedet, over til lovlydig og seriøs drift.

Et element som særlig har vært vektlagt av motstanderne i debatten omkring utskilling av renholdet i deler av det offentlige, er hensynet til sikkerhet. Enkelte offentlige virksomheter har ansvar for kritisk infrastruktur, som for eksempel strømproduksjon, herunder kontroll og tilsyn, de har ansvar for oppgaver som involverer statshemmeligheter, særskilte offentlige myndighetspersoner og tilgang til militære anlegg som ikke skal være offentlig tilgjengelige. Man kan da spørre seg om kontrollen over de som utfører renholdstjenestene er god nok. Undersøkelser i 2011 viste at offentlige virksomheter som kjøper inn renholdstjenester i liten grad kontrollerer om vilkårene i kontrakten følges opp (Berge & Sønsterudbråten 2011; Trygstad et al. 2011).

Allmenngjøring: påseplikt for bedriftene og innsynsrett for tillitsvalgte

Allmenngjøring av tariffavtaler innebærer blant annet at minstelønnsattsene i tariffavtalen gjøres gjeldende for alle arbeidstakere. I de allmenngjorte områdene har bedriftene påseplikt når det gjelder lønns- og arbeidsvilkår for ansatte hos underleverandør – de skal påse at lønns- og arbeidsvilkår er i samsvar med allmenngjøringsforskriften.

I april 2013 ble det stilt spørsmål til LOs tillitsvalgtpanel om renholdstjenestene på deres arbeidsplass kjøpes utenfra, og i hvilken grad vilkårene for de ansatte følges opp (Hagen 2013; arbeidslivet.no)

Foruten i kommunesektoren, viste det seg at det er svært vanlig å skille ut renhold. Om lag halvparten av de tillitsvalgte bekreftet at det ble kjøpt renholdstjenester utenfra. Deltakerne i LOs tillitsvalgtpanel ble så spurt om de eller arbeidsgiver sjekket vilkårene for renholderne ved kjøp av eksterne renholdstjenester. Bare en drøy fjerdedel av disse (27 prosent) svarte at deres arbeidsgiver hadde undersøkt om renholderne fikk lønn etter den allmenngjorte avtalen. 23 prosent svarte nei, mens resten ikke visste (arbeidslivet.no).

Av undersøkelsen framgår det at heller ikke de tillitsvalgte selv har vært aktive på dette området. Halvparten svarer nei på spørsmålet om «har du eller andre tillitsvalgte undersøkt om renholdsfirmaet betaler lønn i henhold til allmenngjort tariffavtale?». Den andre halvparten fordeler seg nokså likt mellom «ja» og «ikke sikker» (arbeidslivet.no).

Tillitsvalgte i de allmenngjorte områdene har innsynsrett når det gjelder lønns- og arbeidsvilkår. Hagen (2013) påpeker imidlertid at situasjonen blir spesiell når det gjelder renhold. Ifølge allmenngjøringsloven (§ 11), må tillitsvalgte representere en organisasjon som er part i den allmenngjorte avtalen (i dette tilfellet renholdsoverenskomsten) for at innsynsretten skal gjelde. Dette vil sjelden være situasjonen når et eksternt renholdsfirma utfører oppdrag i en offentlig virksomhet. De ulike tiltakene som er satt i verk i renholdsbransjen, er avhengige av kontroll ute på arbeidsplassen dersom de skal ha effekt. I den forbindelse påpeker Hagen (2013) at tillitsvalgte uansett bør ha interesse av å etterspørre hva slags vilkår ansatte hos underleverandørene har, selv om forskriften ikke gir *rett* til innsyn.

Spørreundersøkelsene blant tillitsvalgte indikerer liten grad av involvering i anbudsprosesser. Hvorvidt dette skyldes at arbeidsgiverne insisterer på å holde tillitsvalgte utenfor eller at tillitsvalgte i liten grad tar initiativ til å delta i prosessene, har vi begrenset informasjon om. Et intervju med hovedtillitsvalgt om kjøp av renholdstjenester i Oslo kommune, kan illustrere hvordan tillitsvalgte har blitt mer oppmerksomme på sin rolle når det gjelder å påse lønns- og arbeidsvilkår hos eksterne renholdere ved kommunale sykehjem:

Intervjuer: Jeg antar at en del av disse sykehjemmene kjøper renholdstjenester, vet du om plasstillitsvalgte der ute er involvert i den anbudsprosessen?

Hovedtillitsvalgt: Nei det er de ikke. Det er det vi som skal være. Men er vi det? Nei. Jobber vi med det nå? Ja, det skal vi gjøre. Det er veldig viktig at tillitsvalgte er med på disse prosessene. Nå har Fagforbundet Oslo nok et prosjekt i forhold til konkurranseutsatt i renhold, hvor vi nå kartlegger alt renhold. Først kartla vi kun på de kommersielle sykehjemmene i forhold til underleverandører, men nå går det på alle hjemmene våre. For det er jo også kommunale sykehjem som har konkurranseutsatte renhold. Nå skal vi inn i fase to hvor vi da skal se på alt i forhold til underleverandører, lønns- og arbeidsvilkår, og ser om alt er i orden. Da må vi gå på hvert sykehjem og etterspørre kontraktene.

Utskilling og virksomhetsoverdragelse

Regler for innkjøp

Offentlige innkjøp er regulert i lov om offentlige anskaffelser av 16. juli 1999 nr 69 (LOA) med tilhørende forskrifter. Detaljerte bestemmelser om hvordan offentlige anskaffelser skal gjennomføres, finnes i forskrift om offentlige anskaffelser av 7. april 2006 (FOA). Regelverket innebærer at det over visse terskelverdier skal være åpen, internasjonal konkurranse om leveranser til det offentlige. I Norge er det dessuten fastsatt regler for anskaffelser under de internasjonale terskelverdiene som Norge er forpliktet til gjennom blant annet EØS-regelverket og WTO-avtalen. Hovedregelen er at planlagte innkjøp skal kunngjøres, og at anskaffelsen så langt det er mulig skal skje etter konkurranse. De offentlige virksomhetene lyser derfor i de aller fleste tilfeller ut en åpen anbudskonkurranse når de skal kjøpe renholdstjenester.

Konsekvenser for renholderne

Utskilling av renholdstjenester kan ha konsekvenser for de berørte arbeidstakerne. Et viktig spørsmål er om arbeidstakerne får tilbud om andre oppgaver hos sin nåværende arbeidsgiver, eller om de får tilbud om å fortsette sitt arbeid under en ny arbeidsgiver, det vil si den som har vunnet anbudet og tatt over renholdstjenestene. I de tilfeller hvor det er snakk om virksomhetsoverdragelse, har renholderen rett til å være med over til den nye arbeidsgiveren, og denne vil tre inn i arbeidsavtalen arbeidstakeren hadde med sin forrige arbeidsgiver (Trygstad et al. 2011:142). Som utgangspunkt videreføres arbeidstakernes tidligere lønns- og arbeidsvilkår. Retten til å opprettholde etablerte goder gjelder likevel ikke ubetinget. Virksomheten som erverver, kan ensidig innlemme ansatte i sin eksisterende pensjonsordning, selv om den har dårligere ytelsesnivå enn det ansatte hadde hos sin forrige arbeidsgiver³ (Mjaaland & Finnøy 2010).⁴ Dersom virksomheten som overtas er bundet av tariffavtale, vil virksomheten som overtar i utgangspunktet bli bundet av denne (AML § 16-2, andre ledd). Det gjelder helt til tariffavtalen utløper; da må man forhandle om ny tariffavtale med den nye arbeidsgiveren. Imidlertid kan selskapet som overtar, fri seg fra forpliktelsene i tariffavtalen dersom det skriftlig underretter det aktuelle fagforbundet senest tre uker etter overdragelsestidspunktet.

Virksomhetsoverdragelse

Hvorvidt en utskilling kan karakteriseres som en virksomhetsoverdragelse, reguleres av AML § 16.1. Dersom hele virksomheten overdras fra én arbeidsgiver til en annen, vil man ifølge AML alltid stå overfor en virksomhetsoverdragelse. I tilfeller der bare en del av virksomheten er overdratt, som når en selvstendig økonomisk enhet blir overdratt, kan en slik endring også bli karakterisert som en virksomhetsoverdragelse. Om det er slik, avhenger av en rekke momenter: i hvilken grad overføres for eksempel utstyr og lokaler, immaterielle rettigheter, ansatte og kunder? Slike avveininger innebærer at overdragelse av rene støttefunksjoner som regnskap, renhold og kantine vanligvis ikke anses som virksomhetsoverdragelse i AMLs

³ I så fall vil de ansatte få en fripolise knyttet til pensjonsopptjeningen som har funnet sted forut for overføringstidspunktet.

⁴ I tillegg vil det være slik at de som er over 55 år og bytter arbeidsgiver, vanligvis mister retten til AFP ved 62 år.

forstand. Renholdsvirksomheter eller renholdsavdelinger rår sjelden over betydelige fysiske aktiva, noe som betyr at virksomheten som tar over renholdet, selv kan vurdere om han eller hun ønsker å ta over de ansatte. Ifølge Berge og Sønsterudbråten (2011) kan dette medføre at dersom virksomheten som tar over renholdet også tar over renholderne, vil utskillingen falle inn under regelverket for virksomhetsoverdragelse, men dersom virksomheten som vinner anbudet ikke tar over noen av renholderne, så er man ikke omfattet av regelverket for virksomhetsoverdragelse.

Kapittel 2 Argumenter for og imot konkurranseutsetting

I dette kapitlet setter vi outsourcing inn i en teoretisk og empirisk kontekst, ved å peke på en del vanlige argumenter som brukes for og imot konkurranseutsetting av offentlige tjenester.

Det har tidligere vært gjennomført analyser av hvilke besparelser offentlige virksomheter kan hente ut av å privatisere hele eller deler av en tjeneste. Det ligger utenfor dette prosjektets rammer å gå dypt inn i disse analysene. Vi nøyer oss derfor med å peke på noen av de viktigste teoretiske argumentene som brukes for og imot konkurranseutsetting av tjenester.

Argumenter for konkurranseutsetting

I diskusjoner rundt behovet for å konkurranseutsette og endog del- eller helprivatisere deler av den offentlige tjenesteproduksjonen, trekkes det gjerne fram ulike for-argumenter. Vi velger å dele disse inn i tre grove kategorier; effektivitet, arbeidskraftstrategier og ideologiske begrunnelser.

Effektivitet

For det første: når det gjelder effektivitet, argumenteres det gjerne for at offentlig tjenesteproduksjon er kostbar. Når driftsoppgaver løses internt, kan dette føre til en automatikk i måten tjenester produseres på. Tjenestene vil bli skjermet for endrings- og effektiviseringspress (Colbjørnsen 2015). På grunn av manglende profittmotiv vil virksomhetens incentiv til å kutte kostnader og øke produktiviteten være begrenset. Videre, ifølge enkelte vil konkurranse kunne føre til nyskaping. På samme måte som at «nød lærer naken kvinne å spinne», vil hard konkurranse mellom virksomheter kunne presse fram nye og innovative løsninger. Dette vil kunne øke produktiviteten, effektiviteten og kvaliteten på tjenestene.

Arbeidskraftstrategier

For det andre kan det argumenteres for at eksempelvis det å konkurranseutsette renholdstjenester eller kantinedrift, er fornuftig ut fra vurderinger knyttet til arbeidskraftstrategier. Innenfor renhold viser tidligere undersøkelser at viktige argumenter for å kjøpe renholdstjenester eksternt framfor å ha egne ansatte, er ønsket om å slippe administrasjonen av selve renholdet samt å følge opp arbeidstakerne (Trygstad et al. 2011:146). Turnoveren og sykefraværet blant renholdere er høy, noe som betyr at man stadig vil måtte bruke ressurser på å finne vikarer, rekruttere nye ansatte samt opplæring. Videre kan manglende stordriftsfordeler også være et argument. Eksempelvis vil det ofte være kun én eller to ansatte som har som oppgave å drifte en kantine. Dette kan skape problemer ved sykdom, samtidig som det kan være utfordrende å opprettholde og videreutvikle kompetanse.

Samtidig har gjerne kantiner begrenset åpningstid, noe som gjør at det kan bli kostbart med egne ansatte til å løse disse oppgavene. For at læringseffekten ved utskilling skal kunne skje, er det avgjørende at tilbyderne faktisk er dyktigere på å lære enn virksomheten som skiller ut for eksempel renhold (Colbjørnsen 2015).

Ideologiske motiver

For det tredje kan ønsket om å konkurransesutsette være ideologisk motivert. Her kan det argumenteres for at konkurransesutsetting bidrar til å skape vekstmuligheter for det private næringslivet gjennom å åpne opp for nye markeder og nye investeringsmuligheter. Dette argumentet dreier seg utelukkende om sektor og private virksomheters muligheter til etablering. Men det kan også dreie seg om at man generelt er positivt innstilt til konkurransesutsetting. Alsos et al. (2013) fant at fire av ti kommunepolitikere svarer at de «på generelt grunnlag er positive til konkurransesutsetting av offentlige tjenester» (s. 41). Slike argumenter kan framføres relativt åpent av ledere, politikere eller interesseorganisasjoner.

Andre argumenter for

I tillegg til argumentene over, finnes det flere årsaker til utskilling av tjenester fra offentlige virksomheter som ikke alltid brukes av de som beslutter endringene. For det første er enkelte politiske partier opptatt av å redusere størrelsen på offentlige budsjetter eller andelen offentlige ansatte (POGO 2012). Dersom større deler av offentlig sektor, eller en stor andel av tjenestene i offentlige virksomheter, skilles ut, reduseres antall offentlig ansatte, og summen penger som brukes på offentlige virksomheter går ned. I slike tilfeller vil arbeidsoppgavene som finansieres av offentlige midler være den samme, men det vil framstå som om offentlig sektor er mindre omfattende. Videre er fagforeningene i offentlig sektor velorganiserte, og organisasjonsgraden er høy. Dette kan innebære at fagforeningsmedlemmer har en del muligheter for medbestemmelse, og at de vet å bruke medbestemmelsen. Renhold og en del annen tjenesteproduksjon i privat sektor har en mye lavere organisasjonsgrad (Berge et al. 2013; Trygstad et al. 2011), og utskilling kan dermed øke mulighetene for raske endringer og svekke fagforeningenes innflytelse over organiseringen av arbeidet (Colbjørnsen 2015).

Argumenter mot konkurransesutsetting

Økte transaksjonskostnader og krav om velfungerende markeder

For at konkurransesutsetting skal øke effektiviteten og redusere kostnadene, krever konkurransesutsetting og utskilling av intern tjenesteproduksjon velfungerende markeder. Dersom det kun er én eller noen få eksterne tilbydere av en type tjeneste, vil disse ha monopol (duopol) på tjenesteproduksjon, og de vil da kunne utnytte sin markedsposisjon til å hente ut profitt. Når det gjelder renholdstjenester, er ikke markedsutfordringene knyttet til få aktører, snarere tvert imot. I renholdssektoren har en stor andel små aktører og mange useriøse virksomheter som opererer på utsiden av regelverket, vært en hovedutfordring og hindret et velfungerende marked. Disse vil ikke hente fordelene av konkurranseeksponering, slik vi har beskrevet det tidligere. I slike tilfeller er det fullt mulig å argumentere for at det er

bedre å beholde tjenesten internt, hvor det er lettere for de som styrer å holde kontroll med tjenesteproduksjonen.

I en del sammenligninger av kostnader ved å beholde en tjeneste internt kontra å skille tjenesten ut, har det blitt regnet på forskjellene på å ha for eksempel renholdspersonalet internt kontra det å legge renholdet ut på anbud. I en del slike tilfeller har ikke kostnader knyttet til utarbeidelse av anbud, utvelgelse av leverandør, eller kontroll med at leverandøren leverer den lovte tjenesten, blitt inkludert i regnestykkene – eller slike kostnader, gjerne kalt transaksjonskostnader, har blitt undervurdert. I tidligere undersøkelser fant vi at de offentlige innkjøperne i liten grad faktisk kontrollerer hva som blir levert (Trygstad et al. 2011; Berge & Sønsterudbråten 2011)

Tjenester som renhold er, som tidligere nevnt, arbeidsintensive. Arbeidsoppgaver som er arbeidsintensive er i en del sammenhenger vanskelige å effektivisere. Mens det er mulig å lage en ny robot som kan produsere deler i typisk industriproduksjon slik at arbeidsprosesser kan effektiviseres og produktiviteten kan øke, er dette krevende å få til med arbeidsoppgaver som er mye vanskeligere å gjennomføre ved hjelp av teknologiske verktøy. Dette innebærer også at dersom kostnader går ned gjennom utskilling, vil dette kunne bety at kostnadene ikke senkes på grunn av effektivisering (smartere arbeidsmetoder), men på grunn av lavere lønn og pensjoner. I så fall betyr utskilling av tjenester en omfordeling fra renholderne til virksomhetene som konkurranseutsetter, og eventuelt til de private eierne av renholdsfirmene som vinner anbudene. Vedtaket om allmenngjøring av lønn i renholdsbransjen i 2011 var et tiltak for å hindre at en slik lønns- og prisdumping skulle skje. I intervjuer har det kommet fram synspunkter om at en ikke tilsiktet effekt av økte lønnskostnader ved allmenngjøring, kan være økte krav til intensiviteten på renholdsarbeidet. Vi har imidlertid ikke empirisk belegg for at dette er tilfellet (Bråten & Nicolaisen 2013; Trygstad et al. 2012).

Ideologiske motiver

Det finnes også noen motargumenter mot konkurranseutsetting av offentlig virksomhet som kan sies å være ideologisk forankret i tillegg til å ha en økonomisk begrunnelse. I enkelte tilfeller har det blitt pekt på at privatisering kan føre til oppdeling av oppgavene, hvor de private tar seg av de enkleste oppgavene. De enkleste oppgavene har også de laveste kostnadene, mens den offentlige virksomheten sitter igjen med de krevende og mest kostbare arbeidsoppgavene.

Sikkerhetsaspekter

Et argument mot utsetting av renhold i statlig virksomhet har også vært begrunnet med sikkerhetshensyn og mangelfull oppfølging og kontroll med eksterne renholdsleverandører og deres personell. Statlige virksomheter behandler ofte svært sensitive opplysninger, og det stilles strenge krav til hvem som kan utføre jobb i lokaler hvor man kan få tilgang til sensitive opplysninger. I et tidligere prosjekt har vi pekt på et en økende innvandrerandel i renholdsbransjen blant annet medfører noen utfordringer når det gjelder forståelse av sikkerhetsregler (Trygstad et al. 2012:118). Samtidig vil det være knyttet særskilte utfordringer til sikkerhetsklarering av renholdere i de tilfellene hvor utenlandsk byråkrati må inn i

prosessen – for eksempel sikkerhetsklarering av personer fra krigsherjede områder slik som Syria, Irak og Afghanistan. I avsnittet over viste vi til et oppslag i Dagbladet om renholdere som vasket ulovlig både på Statsministerens kontor, i Forsvarsdepartementet og ved flere sentrale militære installasjoner. Slike oppslag illustrerer hvordan manglende oppfølging og kontroll kan bidra til at personer uten nødvendig godkjenning slipper inn på sikkerhetsgradert område med tilgang til sensitive opplysninger. Sikkerhetsrisiko som følge av høy grad av turnover blant renholdere og hyppig utskifting av personell, er også et av argumentene som framholdes i debatten mot utskilling av renhold i statlig virksomhet. Som et eksempel kan vi peke på den pågående anbudsprosessen om renhold i Forsvaret – som vi skal komme nærmere tilbake til. Anskaffelsen er vurdert som sikkerhetsgradert, noe som blant annet innebærer krav om sikkerhetsklarering av personell. Tillitsvalgte har lagt vekt på at sikkerhetskravene er en av grunnene til at renhold i Forsvaret ikke bør settes ut til eksterne. Bekymring omkring sikkerhetskravene til eksterne renholdsfirmar som utfører renhold i Forsvarets ulike lokaliteter, er tema som har vært diskutert i Forsvaret tidligere. Vi har også fått tilgang til et internt notat som viser at renhold på ettermiddag/kveldstid og utfordringer knyttet til nødvendig sikkerhetsklarering av personell hos ekstern renholdsleverandør, var årsaker til at det ble ansatt egne renholdere hos Forsvarets Etterretningstjeneste (e-tjenesten) i 2002, da ansvaret for renholdet i Forsvaret ble overført til Forsvarsbygg.

Vi kan konkludere med at det fra et virksomhetsperspektiv finnes argumenter både for og imot utskilling av tjenester fra en større virksomhet, og at noen av disse argumentene knytter seg spesifikt til utskilling fra offentlige virksomheter. Imidlertid dreier flere av argumentene seg ikke om eierskap, men om at tjenestene som skilles ut, ikke er sentrale for produksjonen i virksomheten som skiller ut disse tjenestene.

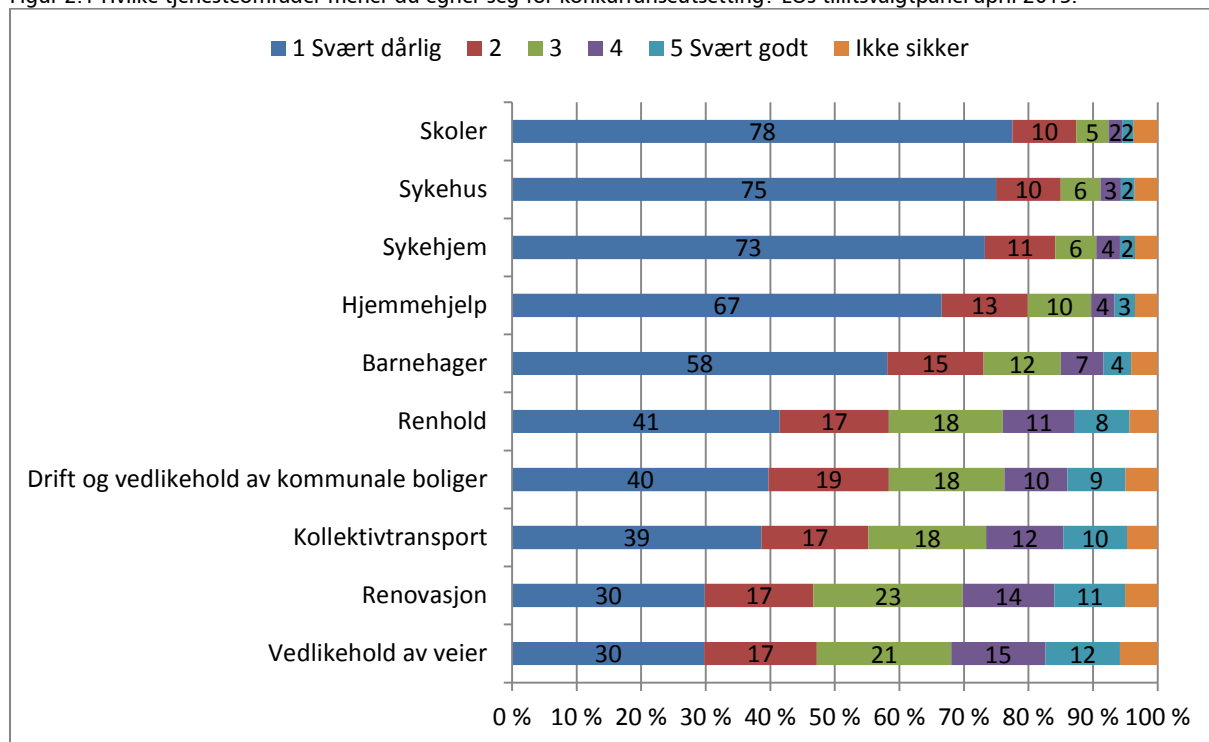
Hva mener norske tillitsvalgte?

Det kan framføres en rekke argumenter for og imot konkurranseutsetting av tjenester i norske virksomheter. Som nevnt argumenterer Colbjørnsen med at konkurranseutsetting kan brukes for å redusere fagforeningers makt i enkelte tilfeller. På den bakgrunn er det grunn til å anta at norske tillitsvalgte er skeptiske til konkurranseutsetting. Samtidig viser enkelte undersøkelser (Bråten & Nicolaisen 2013) at arbeidsvilkår kan forverres ved utskillelse. Også dette kan innebære at norske arbeidstakere, og tillitsvalgte, i utgangspunktet kan tenkes å være noe negative til konkurranseutsetting. Fafo har gjennom LOs tillitsvalgtpanel (se boks på neste side) spurt tillitsvalgte i ulike LO-forbund om hvilke tjenestemråder de mener egner seg for konkurranseutsetting. De som svarte på undersøkelsen, skulle svare på en skala fra 1 til 5, der 1 betyr at området egner seg svært dårlig og 5 betyr at området egner seg svært godt for konkurranseutsetting. Svarfordelingen kommer fram i figur 2.1.

Om tillitsvalgtpanelet

Om lag 3500 tillitsvalgte fra LO-forbundene har sagt seg villig til å delta i et tillitsvalgtpanel. Undersøkelsene gjennomføres av Fafo og foregår ved at det sendes ut e-post med spørreskjema. Denne undersøkelsen ble foretatt i mai 2015. Svarprosenten i denne runden er rundt 65 prosent.

Figur 2.1 Hvilke tjenesteområder mener du egner seg for konkurranseutsetting? LOs tillitsvalgtpanel april 2015.

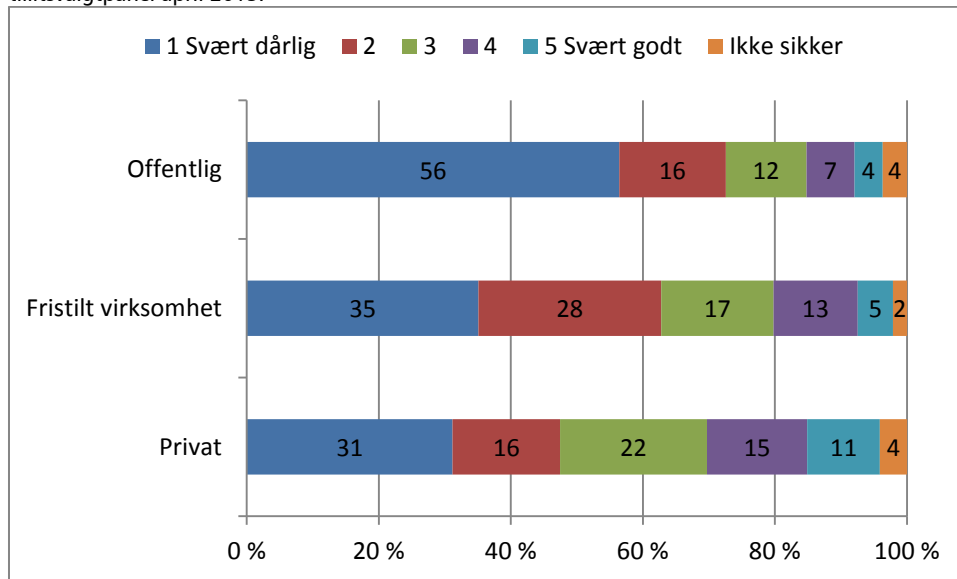


Note: N=2021

Figur 2.1 viser at LO-tillitsvalgte i svært begrenset grad mener at noen tjenesteområder egner seg svært godt. Imidlertid varierer det ganske sterkt hvilke områder de mener egner seg svært dårlig eller tett opp til svært dårlig (2). Mens en svært høy andel, mer enn åtte av ti tillitsvalgte, mener at skoler, sykehus og sykehjem egner seg svært dårlig for konkurranseutsetting, mener en klart mindre andel at renhold, drift og vedlikehold av kommunale boliger, kollektivtransport, renovasjon og vedlikehold av veier egner seg svært dårlig eller tett opp til det (2). Tjenestene hvor en klart høyere andel ikke er fullt så negative, er tjenester som i ganske stor grad er konkurranseutsatt per i dag. 58 prosent mener at renhold egner seg svært dårlig eller tett opp til det (2), mens 19 prosent svarer at det egner seg svært godt eller nesten svært godt (4).

I figur 2.2 har tillitsvalgte vurdert om renhold egner seg for konkurranseutsetting. Her har vi delt inn tillitsvalgte etter sektor, for å se om det er noe forskjell i svarene etter hvilken sektor de tillitsvalgte hører til.

Figur 2.2 Egner renhold seg for konkurranseutsetting? Etter eierskap på virksomheten den enkelte er tillitsvalgt i. LOs tillitsvalgtpanel april 2015.



Note: N: Offentlig=867, fristilt = 94, og privat = 828.

Figur 2.2 viser at tillitsvalgte i offentlige virksomheter i klart mindre grad opplever at renholdsområdet egner seg for konkurranseutsetting, sammenlignet med tillitsvalgte i private virksomheter og i fristilte virksomheter. I offentlige virksomheter er det bare en av ti tillitsvalgte som svarer at renhold egner seg godt for konkurranseutsetting, mens i private virksomheter mener en av fire tillitsvalgte at renhold egner seg godt for konkurranseutsetting.

Og hva mener norske kommunepolitikere?

Avslutningsvis vil vi også nevne en undersøkelse Fafo gjennomførte i 2013, om holdninger til konkurranseutsetting blant norske kommunepolitikere. I denne undersøkelsen kom det fram at 17 prosent av kommunene kjøper renholdstjenester kommersielt (Alsos et al. 2013:34). Renhold er dessuten et område, sammen med drift og vedlikehold av kommunale bygg og anlegg, som vurderes konkurranseutsatt (s. 37).

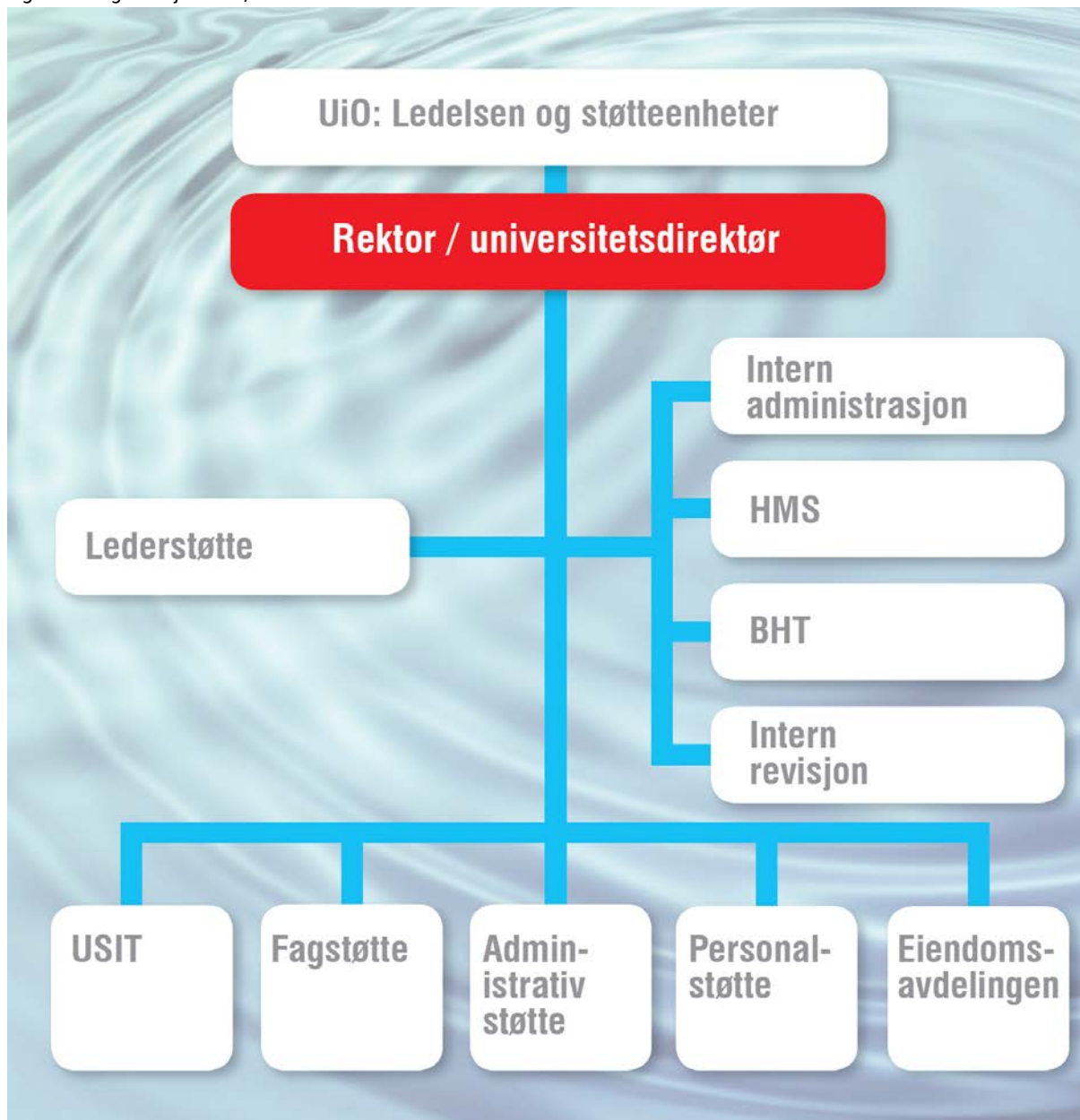
Kapittel 3 Universitetet i Oslo

Gjennom en rekke år har Universitetet i Oslo (UiO) kjøpt renholdstjenester fra private leverandører. I dette kapitlet beskriver vi kort bruken av eksterne renholdsleverandører på UiO og kommer nærmere inn på hva som har vært tungtveiende argumenter for at virksomheten har outsourcet deler av sitt renhold, og hva som har vært viktige argumenter for at de samtidig har valgt å beholde deler av renholdet, eller senere har valgt å ta deler av renholdet inn igjen (insource).

Universitetet i Oslo (UiO) er Norges største institusjon for forskning og høyere utdanning, med 27 000 studenter og over 6000 ansatte. UiO har 8 fakulteter, 3 museer og flere ulike senter (UiO 2015a). Universitets- og høyskolesektoren i Norge er i liten grad politisk (detalj)styrt. Selv om den direkte styringen er begrenset, er det Kunnskapsdepartementet, ved den til enhver tid sittende statsråd, som finansierer virksomheten. Formelt styres Universitetet i Oslo via et styre, som er UiO sitt øverste organ (se figur 3.1) (UiO 2015b:4). Styret har ansvar for at den faglige virksomheten holder høy kvalitet og for at UiO drives effektivt og i overensstemmelse med de lover og regler som gjelder. Styrets hovedoppgaver er å trekke opp strategien for UiOs utdannings- og forskningsvirksomhet og legge planer for den faglige utviklingen. Styret fastsetter mål og resultatkrav og har ansvaret for at økonomiske ressurser og eiendom disponeres i overensstemmelse med bestemmelser om dette gitt av Kunnskapsdepartementet (overordnet myndighet) (UiO 2015c). Styret har elleve medlemmer og består av styreleder (rektor), tre medlemmer valgt blant ansatte i undervisnings- og forskerstilling, ett medlem valgt blant de teknisk og administrativt ansatte, to medlemmer valgt blant studentene og fire eksterne medlemmer. De fire eksterne styrerepresentantene er valgt av departementet. Universitetsdirektøren er styrets sekretær (UiO 2015c).

Som øverste ledelse kan styret ta beslutninger som påvirker om renhold og andre støttetjenester utføres av egne ansatte, eller av eksterne tjenestetilbydere. Renholdstjenestene ved Universitetet i Oslo er rent organisatorisk plassert i eiendomsavdelingen, som er ansvarlig for forvaltning, drift, vedlikehold og utvikling av alle UiOs bygninger, tekniske anlegg og utearealer. Eiendomsdirektøren er derfor formelt ansvarlig for hvordan renholdstjenestene skal organiseres og utføres. Eiendomsavdelingen har tre underavdelinger: underavdeling for drift og vedlikehold, underavdeling for plan og prosjekt, og underavdeling for stab. Renhold hører til i underavdeling for drift og vedlikehold. Denne avdelingen har ansvar for drift og vedlikehold av UiOs bygninger og servicetjenester til studenter og ansatte.

Figur 3.1 Organisasjonskart, Universitetet i Oslo.



Kilde: UiO (2015b:4).

Per juni 2015 var beslutninger rundt bruk av en del eksterne renholdstjenester først og fremst fattet i eiendomsavdelingen og den tilhørende underavdelingen. For å få kunnskap om hvorfor virksomheten har skilt ut deler av sitt renhold, og hva som har vært viktige argumenter for at de samtidig har valgt å beholde deler av renholdet, har vi intervjuet lederen for underavdeling for drift og vedlikehold. Samtidig har vi vært opptatt av hvordan fagforeningen opplever utskilling av slike tjenester, og deres oppfatning av hvorfor noe av renholdet skilles ut og noe beholdes. Vi har derfor også intervjuet en av de mest sentrale fagforeningslederne for renholderne ved UiO, lederen for NTL ved UiO.

Renholdstjenestene

Renholderne ved Universitetet i Oslo, internt ansatte og eksterne tilbydere har, sammen med ledelsen, ansvar for renhold av 582 000 kvadratmeter areal. I underavdeling for drift og vedlikehold ved UiO er det ansatt 57 renholdere, inkludert ledelse. I tillegg til renholdssjef har UiO også ansatt husøkonomer, som har ansvar for kvalitet og for anbudsprosesser og oppfølging av de eksterne firmaene. En tredel av renholdet utføres av interne, mens resten kjøpes inn fra eksterne leverandører. Ifølge underdirektøren ved drift og vedlikeholdsavdelingen kjøper UiO inn renholdstjenester for 70 millioner per år. Ifølge NTLs hovedtillitsvalgt ved UiO har det foregått en gradvis outsourcing i løpet av de siste ti årene, hvor ledelsen ikke har hatt noe måltall, men hvor ett og ett område har blitt lagt ut på anbud.

Det interne renholdet er organisert i fem geografiske områder. Eksterne kontrakter er også organisert etter et slikt mønster, gjerne etter hus og lokale områder, og per juni 2015 har UiO åtte renholdskontrakter med åtte leverandører. UiO har brukt eksterne leverandører på deler av renholdet i lang tid, og dette har vært en innarbeidet praksis lenge før dagens underdirektør begynte i sin nåværende stilling. Når vi spør underdirektøren om de ønsker å skille ut større deler av renholdstjenestene, og flere renholdere, og hvem som bestemmer om renhold skal skilles ut eller utføres internt ved Universitetet i Oslo, kommer betydningen av organisasjonsstrukturen vi har beskrevet tydelig fram.

Per nå har vi ingen ambisjon om noen endringer, noen økning i andelen egne renholdstjenester. Samtidig, det er rektoratet som bestemmer ved UiO, og KD [Kunnskapsdepartementet] over der. Dersom de ønsker slike endringer vil vi selvfølgelig lojalt følge vedtakene. Dersom vi skulle bestemme oss for endringer må det godkjennes av rektoratet. Slik sett er vi en brikke i et større system, men vi har ingen ambisjon om noen endringer per i dag.

Gitt en slik beslutningsstruktur, hvor de som fatter beslutningene i en del tilfeller sitter langt fra organisering og arbeidsprosesser blant renholderne ved UiO, preges argumentene som brukes for og imot utskilling av renholdstjenester av at dette delvis er ute av hendene til de som er nær produksjonen av disse tjenestene. Samtidig, UiO er som universitet relativt lite politisk styrt, og organisering av renholdstjenestene har derfor vært styrt av eiendomsavdelingen.

Ifølge vår tillitsvalgte informant, ble det av eiendomsavdelingen i 2009 utarbeidet kriterier for hvilke bygg som skal ha eget renhold av ulike grunner. For eksempel skulle enkelte museumsbygninger ha dette på grunn av sikkerhet, enkelte restaurerte bygninger på grunn av behov for spesialkunnskap om flatene, de nyeste bygningene på grunn av bedre mulighet for maskinbruk og tilrettelagt arbeid, bygninger med lite «morgenklemme» (bygninger som brukes av mange og som må vaskes i løpet av et kort tidsrom) og bygninger med større bruk av arealene til UiOs representasjon. Den tillitsvalgte er usikker på om avdelingen fremdeles følger disse kriteriene.

Antagelig følges ikke disse kriteriene, i alle fall ikke helt stringent. Bruk av interne og eksterne har ikke, slik underdirektøren opplever det, vært strategisk valgt. Ledelsen for renholdstjenestene har styrt etter en strategi om at en tredel av renholdet skal være internt, og så har bruk av interne og eksterne utviklet seg ut fra denne overordnede strategien. Det

framholdes fra vår informant at det ikke har vært strategisk eller gjennomtenkt hvilke bygg som holdes rene av interne renholdere, og hvilke som holdes rene av eksterne leverandører.

Hvorfor utskilling?

Selv om underdirektøren er tydelig på at beslutninger om utskilling kan fattes på organisasjonsnivåer et stykke over han selv, er han også tydelig på fordelene med og grunnen til at omtrent to tredeler av renholdet er lagt ut på anbud blant eksterne tilbydere. Gjennom å kombinere bruk av internt ansatt renholdere og kjøp av tjenester, kan sammenligning (benchmarking) mellom interne og eksterne leveranser benyttes for å øke den totale effektiviteten. Samtidig, en slik sammenligning strekkes ikke særlig langt. Som underdirektøren sier:

UiO er en IA-virksomhet. Når man har egne ansatte må man tilpasse for å få best ytelse. Det er ikke bare pris, det er personer dette dreier seg om.

For å kunne sammenligne renholdstjenestene ved UiO med andre, har underavdelingen for drift og vedlikehold blitt med på et stort benchmarking-program, hvor de interne renholdstjenestene sammenlignes med andre universiteter og høyskoler i Norge, Sverige og i Danmark. Den tillitsvalgte forteller den samme historien, men sett fra arbeidstakerens ståsted:

Det gjentas ofte at effektivisering ligger bak behov for outsourcing. Effektiviser, ellers blir det outsourcing. Det er et trykk på effektivitet. Renholdernes arbeidshverdag er ekstremt detaljstyrt, «en do, ett minutt», osv. tiden de bruker sammenlignes med krav fra INSTA 800⁵. Nå er det og startet et benchmarking-prosjekt sammen med andre universiteter og høyskoler i Norge, Sverige og Danmark.

Kompetanse, lønn og pensjon

Våre informanter framhever at effektivisering er en viktig grunn til utskilling av renholdstjenester. Videre, som nevnt i kapittel 2, går det an å tenke seg at de økonomiske besparelsene knyttet til utskilling av arbeidsintensive tjenester i liten grad dreier seg om effektivitet eller å gjøre tjenestene smarte, men at det i bunn og grunn dreier seg om kutt i lønns- og arbeidsbetingelser. Kravene til hvor stort areal som skal vaskes, kan for eksempel heves. Selv om allmengjøring av renhold reduserer hvor store lønnsforskjellene kan være, spiller de fortsatt en rolle. Vår informant fra UiO påpeker at statlig ansatte uansett har bedre vilkår, og renholdsbedrifter har dårligere tariffavtaler, de setter bare av 2 prosent til pensjon, og totalpakken på lønns- og avtalevilkår slår derfor inn på de totale kostnadene. Selv om dette er viktig for arbeidsgiveren, opplever fagforeningen allikevel ikke dette som sentralt når de er i kontakt med arbeidsgiverens representanter. Den tillitsvalgte opplever ikke at trykket er på lønn, og tillitsvalgte klarer å hjelpe renholderne i for eksempel lønnsforhandlingene, hvor renholderne er gruppen ved UiO som har lavest lønn. I intervjuet med den tillitsvalgte spurte vi om ledelsen hadde lagt fram tall for hvor mye som kunne spares ved å skille ut renhold, og om slike forhold hadde vært brukt som argument i de tilfeller hvor utskilling av renhold

⁵ (NS) Insta 800 er et standardisert system for å fastsette og bedømme rengjøringskvalitet.

hadde vært diskutert. Ifølge den tillitsvalgte hadde det ikke vært brukt som et viktig argument fra ledelsens side.

I enkelte sammenhenger har det vært hevdet at det ofte er de enkleste tjenestene som konkurransen utsettes. De mer ressurskrevende oppgavene utføres av egne ansatte. Vi var derfor opptatt av om det stilles ulike krav til de interne renholderne kontra de eksterne, som at renhold som krever spesiell kompetanse, for eksempel rundt verneverdige utstyr eller bygninger, kun utføres av internt ansatte. Underdirektøren pekte på at dette ikke var tilfellet, og at det ikke var slik arbeidet ble delt opp.

De eksterne får områder, vi prøver å få til slik at de får større områder, slik at det er effektivt. Hva som er på de områdene kan jo variere. For eksempel har eksterne hele Nedre Blindern. Vi deler ut områdevis.

Samtidig peker både den tillitsvalgte og underdirektøren på at vaskefrekvens har betydning for arbeidsdelingen mellom interne og eksterne: UiO har store fellesområder som skal vaskes på kort tid, og som er en utfordring å få gjennomført for de interne. For å øke fleksibiliteten i denne tidsperioden, bruker UiO eksterne renholdere. Vår informant fra ledelsen peker imidlertid på at også de eksterne renholderne har de samme utfordringene med at en del bygg helst skal være vasket innenfor korte tidsrom.

Som nevnt tidligere blir stordriftsfordeler tidvis framhevet som et viktig argument for konkurransen utsetting. Ved UiO er det store områder som skal renholdes, og det er slik sett grunnlag for et stort antall internt ansatte. Av den grunn er det mulig å tenke seg at spesialisering og stordriftsfordeler i seg selv ikke er et viktig argument for å skille ut tjenester. Samtidig peker den NTL-tillitsvalgte på at renholdet er delt opp i områder, og at antallet renholdere innenfor et geografisk område brukes som argument for utskilling:

Ta for eksempel Tannlegehøgskolen, Odontologisk fakultet: det var en 3-4 renholdere igjen. Og det var allerede firmaer inne. Ledelsen argumenterte da med at det var et for lite arbeidsmiljø, at det var tungt for de som var igjen. Det endte med at de ansatte ble overflyttet.

Samtidig peker den tillitsvalgte på at arbeidsgiver i noen tilfeller bruker rekrutteringsvansker som en begrunnelse for å bruke eksterne renholdsleverandører. Det er ifølge dem vanskelig å få kvalifiserte søkere, søkerne har ikke fagbrev, og de kan ikke norsk, noe UiO krever. Samtidig, renholdere uten fagbrev og norskkunnskaper arbeider for de eksterne firmaene, noe som innebærer at det i praksis synes å være ulike krav til interne og eksterne. Den tillitsvalgte peker dessuten på at fagforeningens innsyn og medvirkningsmuligheter er svært begrensede, de får ikke kravspesifikasjonene på anbudsutlysninger, selv om de har bedt om det en rekke ganger. Dermed vet de heller ikke i detalj hva som kreves av de eksterne.

Anbud stiller krav til UiO sin organisasjon

Ifølge underdirektøren møter også de eksterne kvalitetskrav, disse er ikke rettet mot den enkelte, men mot firmaets praksis, til metodene som brukes. Husøkonomene snakker med arbeidsleder, som må kunne norsk, kontrollerer skatteattester, tariffen, HMS og kvalitet.

I tidlige, generelle analyser av hvilke økonomiske besparelser konkurranseutsetting av offentlige tjenester kan føre til, ble transaksjonskostnader ikke alltid regnet med. Transaksjonskostnader er blant annet knyttet til at kostnader med selve anbudsprosessene, herunder tid brukt på å utforme selve tilbudet, forhandlinger og valg av tilbyder, kontraktsinngåelse samt oppfølging og kontroll av leveransene, ofte ikke er innberegnet i tallgrunnlaget. Også UiO må bruke tid på disse oppgavene. De har blant annet husøkonomer som har som ansvarsområde å følge opp de eksterne renholderne, i tillegg til UiO sine egne renholdere. De skal ha kompetanse på hva renhold er, hvilke metoder som kan og skal brukes, og hvilke standarder som skal brukes. Ved UiO brukes Insta800, en standard som gir retningslinjer for hvordan det skal vaskes. Standarden angir hvordan kvalitetsnivåene skal være etter utført renhold, hvordan byggets ulike rom grupperes inn i romprofiler (kvalitetsprofiler), hvordan man for hver profil setter kvalitetsnivåer for gulv, inventar, vegg og himling, og hvordan dette skal måles og følges opp i kontroller. Underdirektøren legger vekt på at det å få et tilbud, og det at tilbyderne følger tilbudene, er to forskjellige ting. Av den grunn må husøkonomene følge opp leverandørene nokså tett. For eksempel er det slik at selv om UiO vektlegger miljø og miljøbevissthet, er det ikke alltid det følges opp. Tilbyderne skriver i tilbudet at de skal følge opp dette, men det skjer ikke alltid i praksis, og derfor må husøkonomene følge med for å se om de kontraktsfestede kravene faktisk følges, og gi beskjed ved brudd.

Vi spurte underdirektøren om det er krevende å følge opp leverandørene:

Ja, husøkonomene jobber kontinuerlig med det! Det er det vanskeligste, å følge opp. Ikke økonomi, men utførelse. Staten er flinke til å inngå avtaler, men har vi kapasitet på å følge opp? Det krever mye å følge, spesielt dersom det brukes underleverandører. Finner vi ut at noen av våre leverandører bruker underleverandører kan de bli byttet ut. Det er ikke tillatt.

Argumenter mot utskilling

Fagforeningens hovedoppgave er å sikre de ansattes lønns- og arbeidsvilkår, herunder også jobbsikkerhet. Det var også hovedargumentet tillitsvalgte ved Universitetet i Oslo brukte mot ytterligere utskilling av renholdstjenester. Ved UiO har det ikke skjedd noen vesentlig utskilling av renhold i løpet av de ti siste årene. Da vi spurte hvorfor det har vært en stopp, pekte underdirektøren på at fordelingen med en tredel internt ansatte var det de hadde bestemt seg for. For en del år siden hadde fagforeningene drøftet kriterier for hvorfor det er viktig å ha et eget renhold, og hva som skal til for å ha egne renholdere, med ledelsen. På den andre siden ble renholdstjenestene beholdt internt da informatikkbygget ble åpnet i 2011. Dermed gikk antall ansatte opp fra 40 til 50, og selv om dette ikke er en insourcing, økte antallet internt ansatte renholdere. Når vi spurte den tillitsvalgte hva det skyldtes at antallet interne renholdere økte, pekte hun på at NTL kjempet for at de nye oppgavene skulle utføres av egne ansatte. Eiendomsdirektøren ved UiO var positivt innstilt til å ha interne renholdere, og med argumentasjon om arbeidsforhold og henvisninger til Adecco-skandalen, lyktes de i å få utlyst egne stillinger i stedet for å anbudsutsette.

Fagforeningen har hele tiden vært motstander av utskilling av renhold. Et viktig argument er at de mener kvaliteten på de eksterne arbeid er dårligere, og det brukes mye ressurser på oppfølging av eksterne renholdere. Samtidig har de opplevd at ledelsen tappet enkelte områder for renholdere. Hver gang noen ble pensjonert eller sluttet, ble deres arbeidsoppgaver erstattet av renholdere ansatt i renholdsfirmar. På Det odontologiske fakultet, der det etter noen år kun var få renholdere igjen, ble dette brukt som begrunnelse for å legge resten ut på anbud, og å overflytte de som var igjen til andre områder ved UiO. Renholdsenheten var ikke «robust» nok med hensyn til arbeidsmiljø og sykefravær.

En grunn til at fagforeningen har vært negativ til utskilling av renhold, er at de har ment at kostnadene går ned gjennom å presse renholdernes lønns- og arbeidsbetingelser.

De eksterne må vaske mye mer enn de interne renholderne, og dette får selvfølgelig konsekvenser for kvaliteten. Den tillitsvalgte opplever at eksterne har akkurat samme utfordringer som de interne renholderne, men:

Det har vært eksempler på forferdelige kontrakter for de eksterne renholderne, hvor de for eksempel ikke får betalt for tiden hvor de reiser mellom arbeidssteder. Det er ikke en god løsning for fagforeningen. Vi som fagforening burde jobbet mer med det, men det er krevende å ta tak i sosial dumping-spørsmål.

Tillitsvalgtes innflytelse i utskillings- og innlemmingsprosessen

Som nevnt er det flere ledelsesnivåer ved Universitetet i Oslo som har beslutningsmyndighet over renholdet. For det første er renholdet delt opp i fem geografiske områder, med en renholdsleder på hvert av de fem områdene. Over dette er det en husøkonom, over dette igjen en renholdsleder, så en driftssjef, og øverst en eiendomsdirektør. For fagforeningen er det et problem at det er så mange ledernivåer. Det gjør det vanskelig når det skjer endringer, eller når de ønsker å påvirke. Da må alle disse nivåene involveres, og det må koordineres. I spørsmål rundt outsourcing/insourcing må i noen tilfeller også universitetsdirektøren involveres i problemstillingen. Dermed fragmenteres ledelsen i stor grad, slik at det er vanskelig å plassere ansvar. Dette begrenser mulighetene for medbestemmelse.

Samtidig har fagforeningene liten mulighet til å følge opp lønns- og avtaleforhold blant de eksterne renholderne. Allmenngjøringsloven gir ikke tillitsvalgte i offentlig virksomhet rett til innsyn i lønns- og arbeidsvilkår for ansatte hos eksterne renholdsleverandører. Tillitsvalgte kan bare kreve innsyn i lønns- og arbeidsvilkår etter allmenngjøringsloven dersom organisasjonen de representerer er part i avtalen (allmenngjøringsloven § 11). Tillitsvalgte i offentlig sektor er derfor avhengig av at ledelsen gir tillitsvalgte innsyn i lønns- og arbeidsvilkår for renholdere i eksternt firma, noe som ikke er tilfellet ved UiO:

Vi får ikke tilgang til dokumenter, innsyn, uten å gjøre innsynet til en kampsak. De sier det fungerer godt, og at de kontrollerer kontrakter via stikkprøver. Og at dersom vi har annen info, må vi ta saken selv. Det er krevende for oss å få oversikt. Kontraktene arbeidsgiver har ser ok ut, men vi har sett eksempler på at reell lønn har vært lavere. I tillegg er de eksterne organisert i Arbeidsmandsforbundet, som jo ikke er part ved UiO, noe som gjør

det vanskeligere. Det er i tillegg tøft for renholderne med dårlig jobbsikkerhet å kreve sin rett. Alt dette gjør at problemstillingene blir individualisert (tillitsvalgt UiO).

Den siste store utskillingsprosessen ved UiO foregikk ved Det odontologiske fakultet. Vi spurte den tillitsvalgte om de, og eventuelt når, ble involvert i prosessen. Den tillitsvalgte svarte da:

De sier «dette er våre planer». De har ikke argumenter for at dette er lurt. Det er vanskelig når det ikke er styrt av for eksempel kvalitet, da kunne vi argumentert mot eller gjort endringer. Det er bestemt før det kommer på vårt bord.

Selv om fagforeningen ikke greide å påvirke selve beslutningen, fikk de bremset prosessene gjennom å bruke sosiale hensyn. Enkelte hadde kanskje jobbet der lenge, var 60 år og hadde bare noen få år til de skulle pensjoneres. I tillegg har Det odontologiske fakultet spesielle krav til renhold i sine klinikker, og dette bidro til en forsinkelse av utskillingen, selv om fagforeningen ikke klarte å stoppe den.

Strategien fra ledelsen ved utskilling av renholdstjenester ved UiO har ifølge vår tillitsvalgte informant vært å unngå omfattende prosesser. I stedet for tydelige prosesser, gjøres det «kontinuerlige forbedringer», noe som gjennomføres uten involvering og medbestemmelse. Det krever en ny arbeidsmetode, og for fagforeningen er det en kamp bare å få tak i hva som egentlig foregår. Ifølge vår informant har det bedret seg noe:

... arbeidsgiver forsøker å finne en balanse for hvor lite de kan involvere oss. Deres strategi er å unngå medbestemmelse der de kan.

Som en del av det samme, påvirkes fagforeningenes muligheter til å redusere denne typen utskilling også ved at utskillingsprosessen ved UiO har vært gjennomført stykkevis og delt, mye ved bruk av rammeavtaler. Det kjøpes mer og mer. Da er det vanskelig for fagforeningen å komme på banen. Som vår tillitsvalgtinformant sier det:

Vi vet hva vi skal gjøre dersom de kommer og sier «nå tar vi hele renholdsavdelingen». Hovedavtalen er basert på god vilje og felles erkjennelse. Uten det «funger den ikke». Hovedavtalen er viktig, men det er noen arbeidsgiverstrategier som ikke dekkes inn.

Kapittel 4 Haakonsvern og Forsvaret

I dette kapitlet beskriver vi kort bruken av privat renhold ved det militære treningsanlegget Haakonsvern i Bergen, og vi kommer nærmere inn på hva som har vært viktige argumenter for at man her valgte å ta renholdet tilbake i egen regi sommeren 2014. Parallelt med at man lokalt valgte å ta renholdet tilbake ved Haakonsvern, ble det tatt politiske beslutninger om at alt renhold i Forsvaret skulle skilles ut – en beslutning som også omfattet renholderne ved Haakonsvern. I dette kapitlet belyser vi denne prosessen og peker på noen utfordringer ved utskilling av renholdstjenestene i Forsvaret.

Haakonsvern – militært treningsanlegg hvor renhold ble tatt tilbake

Forsvarsbygg er en del av Forsvarets forvaltningsmodell vedtatt av Stortinget, med ansvar for planlegging, anskaffelse og drift av eiendommer, bygg og anlegg for Forsvaret. Forsvarsbygg tok over ansvaret for renholdet fra Forsvaret i 2002, og har høsten 2014 cirka 420 ansatte som utfører renholdstjenester for Forsvaret. I tillegg kjøper Forsvarsbygg renholdstjenester fra private aktører for å dekke forsvarssektorens behov for renholdstjenester. Forsvarsbyggs renholdstjeneste er inndelt i fem markedsområder. I noen markedsområder utgjør innkjøp av renholdstjenester cirka 50 prosent, mens omfanget i andre markedsområder utgjør en mindre andel. Totalt dekker Forsvarsbygg 70 prosent av behovet med eget personell, mens resterende 30 prosent blir dekket av renholdspersonell fra eksterne aktører. Arealet som rengjøres, er cirka 980 000 kvadratmeter.

Hvorvidt renholdet skal utføres av egne ansatte eller av private aktører, har i stor grad vært opp til lokal eiendomssjef å bestemme. Tillitsvalgte har generelt vært lite involvert i de lokale prosessene rundt kjøp av renholdstjenester. Ved Haakonsvern i Bergen var det meste av renholdet satt ut til eksterne tilbydere fram til 2013, da ny eiendomssjef ble ansatt. Den nye eiendomssjefen tok raskt tak i utfordringer knyttet til klager på manglende renhold ved Haakonsvern treningsanlegg i Bergen. Kundeklagene beskrives som massive, og de var ene og alene knyttet til kvaliteten på renholdet. Renhold ble målt etter INSTA-standard, men ifølge den tillitsvalgte vi intervjuet, erfarte man på Haakonsvern at renholderne ikke kom for å gjøre jobben, at jobben ble utført på en slurvete og dårlig måte, og at søppel ikke ble fjernet. Klagene beskrives som massive, og kundetilfredsheten ble målt til å være svært lav.

Den nye eiendomssjefen besluttet å ansette seks egne renholdere med mandat til å forbedre tjenesten – levere bedre renhold og sørge for bedre kundetilfredshet ved Haakonsvern. Disse ble satt inn der hvor klagene var størst. Renholderne ble ansatt sommeren 2014, og det ble ansatt renholdere både med og uten fagbrev. De seks renholderne ble rekruttert på det åpne markedet, og det var mange søkere til stillingene. De var alle fulltidsstillinger, noe som er en stor mangelvare i renholdsbransjen (Trygstad et al. 2012). Tillitsvalgte vi intervjuet legger vekt på at økonomiske sider ikke var oppe i diskusjonen om å

ta renholdstjenestene tilbake i egen regi. Det var kvalitet i tjenestene som var hovedbegrunnelsen:

Å levere gode tjenester til kunden var det primære – vi måtte gjøre de tingene vi gjorde (ta renholdstjenestene tilbake) (tillitsvalgt).

Renholdssjefen fikk ansvaret for renholderne – i tillegg ble det innført renholdsledere ved Haakonssvern. Renholdslederne har fått personalansvaret for renholderne, og de skal også utføre renhold selv. Om effekten av å ta renholdstjenestene tilbake i egen regi, sa den tillitsvalgte følgende:

Forsvarsbygg opplevde å få stor skryt etter at de ansatte nye renholdere – antallet kundeklager gikk rett ned (tillitsvalgt).

Det kom som en overraskelse både på eiendomssjefen og tillitsvalgte at renholdstjenestene ble overflyttet til FLO og vedtatt skilt ut i sin helhet allerede høsten 2014. En av de tillitsvalgte vi intervjuet, fortalte at dette var en politisk beslutning som aktørene lokalt ikke har hatt noen mulighet til å påvirke. Tillitsvalgte har vært lite involvert i forkant, og beslutningen om å sette ut renholdstjenestene i sin helhet, kom svært overraskende. En av de tillitsvalgte sa det slik:

Vedtaket ble gjort over hodet på oss – det var lite vi kunne gjøre i forkant (tillitsvalgt).

NTL Forsvaret har likevel vært aktive i prosessen i etterkant av beslutningen, og har blant annet spilt inn negative erfaringer med privat renhold ved Haakonssvern til ledelsen, men har ikke opplevd at argumentene har nådd fram. Tillitsvalgte mener det vil være vanskelig å få regjeringen til å gå tilbake på en slik beslutning.

Tillitsvalgtes oppgave i prosessen med å skille ut all renholdsvirksomhet fra Forsvaret, har blant annet vært å informere og støtte medlemmene. Når det gjelder veien videre for renholderne i Forsvarsbygg ved Haakonssvern, forklarte tillitsvalgte at renholderne etter regler om virksomhetsoverdragelse får tilbud om å være med over til den som vinner anbudet. Ifølge tillitsvalgte var det mange spørsmål fra medlemmene til å begynne med når det gjaldt overføringen til Forsvarets logistikkorganisasjon (FLO) og utsetting av renholdet. Medlemmene hadde litt ulike reaksjoner på vedtaket om outsourcing. Noen var positive og så det som en mulighet, mens andre var negative. Tillitsvalgte vi intervjuet, opplevde at det var mange henvendelser ved starten av prosessen, mens det nå har blitt færre, etter hvert som realiteten har sunket inn og prosessen har kommet i gang. Noen har også valgt å søke seg til jobber utenfor Forsvaret.

Når det gjelder ledelsens holdning til utskilling av renholdstjenestene, mente tillitsvalgte vi intervjuet at lederne tok beslutningen til etterretning og karakteriserte oppfølgingen fra ledelsen i Forsvarsbygg på følgende måte:

De hadde sympati med renholderne da beslutningen om outsourcing ble tatt rett etter at renholderne ble ansatt i Forsvarsbygg. Lederne visste ingen ting om hvilke omorganiseringsprosesser som var satt

i gang internt i Forsvaret. De fikk ingen signaler i forkant. Lederne har vært veldig støttende overfor renholderne i måten de har opptrådt (tillitsvalgt).

I neste avsnitt gir vi en kort presentasjon av situasjonen når det gjelder utsettingen av renholdstjenester i Forsvaret. Beslutningen om å skille ut renholdstjenestene i sin helhet i Forsvaret, omfatter også renholdsmedarbeiderne ved Haakonssvern, som ble ansatt sommeren 2014.

Utsetting av renholdstjenester i Forsvaret

Forsvarsdepartementet besluttet høsten 2014 at Forsvarsbyggs enerett og plikt til å levere renholdstjenester til forsvarssektoren skulle opphøre. Dette var en beslutning tatt av politisk ledelse i Forsvarsdepartementet. Ansvaret for renholdstjenester ble overflyttet til Forsvarets logistikkorganisasjon (FLO), som samtidig fikk i oppdrag å anskaffe renholdstjenester basert på konkurranse i det kommersielle markedet. Ifølge anbudsdokumentene er formålet med anskaffelsen å redusere kostnader knyttet til renholdstjenester i sektoren. Renholdstjenester i Forsvaret er en landsdekkende tjeneste, og anskaffelsen er delt inn i ti geografiske områder. For hvert geografiske område skal det inngås en rammeavtale med én leverandør, som skal imøtekomme brukernes behov for renholdstjenester. Etter anbudsprosessen kan det altså dreie seg om totalt ti leverandører av renholdstjenester til Forsvaret. Rammeavtalen inngås for fire år med muligheter for gjenkjøp i inntil tre år i tillegg – altså totalt syv år.

Anbudsprosessen innebærer at alle renholdstjenester i Forsvarsbygg avvikles, og det er lagt til grunn at dette vil være en virksomhetsoverdragelse etter arbeidsmiljølovens kapittel 16. Dette betyr at renholdspersonell som i dag er ansatt i Forsvaret/Forsvarsbygg, automatisk vil bli overført til ny leverandør ved overdragelsen, med mindre de reserverer seg mot å bli overført.

Anskaffelsen av renholdstjenester til Forsvaret er vurdert som en sikkerhetsgradert anskaffelse, jfr. sikkerhetsloven samt forskrifter. Det settes særlige krav til leverandøren i forbindelse med en leverandørklaringsprosess, jfr. sikkerhetsloven § 28. Dette innebærer også en sikkerhetsklarering av personell. Sikkerhetsklareringen av personell er noe gradert, men generelt stilles det strenge krav for å jobbe på Forsvarets anlegg. Forsvaret oppgir blant annet følgende registre og kilder som relevante ved personkontroll, og med minimum ti års historikk:

- Reaksjonsregisteret
- Straffesakregisteret
- Register hos PST
- Det sentrale folkeregister
- Register ved Skattedirektoratet
- Register ved Statens innkrevingsentral
- Register ved Utlendingsdirektoratet
- Register hos NSM

- Private kredittopplysningsregistre
- Tilsvarende registre i fremmede stater

Ved en personkontroll vurderes følgende:

- Straffbare handlinger
- Fare for direkte eller indirekte press
- Misbruk av rusmidler
- Endring av sivilstand
- Tilknytning til andre stater
- Gi feilaktig informasjon/unnlate å informere
- Sykdom som påvirker dømmekraften
- Dårlig privatøkonomi
- Sikkerhetsbrudd/kompromittering
- Tilknytning til organisasjoner med ulovlig formål
- Andre relevante forhold.

De ansattes organisasjoner (NTL Forsvaret) har stilt spørsmål ved sikkerhetsklareringen av renholdere fra private firma. Ifølge NTL fungerer ikke dette særlig godt i dag, og de spør hvordan man har tenkt at dette skal fungere ved full privatisering. Dersom man ikke får nok sikkerhetsklarert personell, vil det i praksis bety at man ikke får rengjort byggene og forsvarsanleggene, påpeker NTL i et notat fra mai 2015. En av de tillitsvalgte vi intervjuet understreket at muligheten for å få nok sikkerhetsklarert renholdspersonell, ville variere ulike steder i landet. Om utfordringer knyttet til sikkerhetsklarering sa den tillitsvalgte følgende:

Sikkerhetsklarering er den store utfordringen – det gjør at det også er vanskelig å skaffe folk til rett tid. Det er ikke ofte sikkerhetsklarert folk går rundt og venter på vikaroppdrag på mindre steder. Jeg tror ikke det med sikkerhetsklarering blir så lett framover heller (tillitsvalgt).

En tidligere leder ved Forsvarsbygg bekrefter at sikkerhetsklarering av renholdere kan by på visse utfordringer når renhold nå settes ut til eksterne aktører:

Hvordan de skal få til å organisere sikkerheten ved renholdet i Forsvarsbygg og Haakonvern forstår jeg ikke. Det blir vanskelig med sikkerhetsklarering. Mange av de som arbeider med renhold har utenlandsk bakgrunn. Det tar ofte lang tid å få sikkerhetsklarering når utenlandsk byråkrati skal involveres. Med folk med utenlandsk bakgrunn må det til, siden vi ikke har lang historikk på dem i Norge. For å få sikkerhetsklarering for en person fra Syria, da må syriske myndigheter kontaktes. Og det tar lang tid å få svar, fort en 7–8 måneder. Hvordan de skal klare å bemanne renholdet i Forsvaret forstår jeg ikke, heldigvis er ikke det mitt ansvar, men sikkerhetsklarering var en grunn til at dette ikke ble gjort i min tid der (tidligere leder Forsvarsbygg).

Forsvarsbygg skriver på sine hjemmesider at utviklingen av renholdstjenester i Forsvarsbygg forskyves fra 1. august 2015 til 30. april 2016. Begrunnelsen for dette er i hovedsak utfordringer i forbindelse med anskaffelsesprosessen og sikkerhetsklarering av leverandører og ansatte.

Kapittel 5 Oppsummerende betraktninger

I dette notatet har vi vært opptatt av å belyse hvilke argumenter som er tungtveiende henholdsvis for å skille ut renholdstjenester og for å beholde renholdstjenestene internt i offentlige virksomheter. Vi har valgt to case for å belyse våre problemstillinger. Det ene er renholdstjenestene ved Universitetet i Oslo, hvor man har skilt ut deler av renholdet, men samtidig valgt å beholde noe av det internt. Det andre er det militære treningssenteret Haakonsværn i Bergen, hvor man valgte å ta renholdet tilbake i egen regi sommeren 2014, men hvor det samtidig ble tatt politiske beslutninger om at alt renhold i Forsvaret skal settes ut.

Mange av argumentene for outsourcing av offentlige tjenester har vært økonomisk fundert. Både ideologiske begrunnelser og faktiske beregninger har sprunget ut av økonomiske antagelser om økt effektivitet, mindre ressurskrevende personaladministrasjon, bidrag til vekstmuligheter for privat næringsliv og reduserte offentlige utgifter. Flere av disse framholdes også som begrunnelser for å sette ut hele eller deler av renholdet i våre to case – UiO og Forsvaret/Haakonsværn i Bergen.

Ifølge NTLs hovedtillitsvalgt ved UiO har det foregått en gradvis utskilling av renholdet i løpet av de ti siste årene, hvor ledelsen ikke har hatt noe måltall, men hvor ett og ett område har blitt lagt ut på anbud. I dag er omtrent to tredeler av renholdstjenestene ved UiO satt ut til eksterne leverandører, mens en tredel utføres av egne ansatte. Økonomiske besparelser har vært hovedargumentene for outsourcing ifølge den tillitsvalgte. Slik blir interne renholdere gjenstand for «benchmarking» både etter internasjonale standarder (INSTA 800) og overfor renholdere ved tilsvarende virksomhet i både inn- og utland.

Det andre caset, som er det militære treningsanlegget Haakonsværn i Bergen, illustrerer et litt spesielt tilfelle. Her var dårlig kvalitet og massive klager på renhold levert av et eksternt firma grunnen til at Forsvarsbygg valgte å ta renholdet tilbake i egen regi. Parallelt med at man lokalt valgte å ta tilbake renholdet ved Haakonsværn, ble det tatt politiske beslutninger om at alt renhold i Forsvaret skulle overflyttes fra Forsvarsbygg til Forsvarets logistikkorganisasjon (FLO), for så å skilles ut i sin helhet. Denne beslutningen omfattet også de nyansatte renholderne ved Haakonsværn. Beslutningen kom som en overraskelse både på den lokale eiendomssjefen og på den tillitsvalgte.

Undersøkelser av renholdstjenester som blir skilt ut fra offentlig virksomhet, har så langt vi kjenner til vært lite opptatt av å stille spørsmål om hva renholderne skilles ut til – det vil si hvilke lønns- og arbeidsvilkår som venter de som blir overført til private renholdsfirmaer. Fagforeningens hovedoppgave er å sikre de ansattes lønns- og arbeidsvilkår, herunder også jobbsikkerhet. Lovverket skal beskytte ansatte i omstillingsprosesser og sikre lønns- og arbeidsvilkår, men hvor langt rekker dette? Regler om virksomhetsoverdragelse garanterer ansattes lønns- og arbeidsvilkår (unntatt pensjon) ut tariffperioden – men hva skjer

etter tariffavtalens utløp med områder som arbeidsvilkår, ytelser, arbeidstid og jobbsikkerhet? Og hva skjer med de som ikke blir med over ved virksomhetsoverdragelse?

Det er påtagende få spørsmål som stilles om hva renholderne outsources til. Undersøkelser har vist at renhold er en delt bransje, med seriøse aktører som følger lover og regler, men også med en ikke ubetydelig andel bedrifter der det er klare utfordringer knyttet til prispress, press på ytelser, skatteunndragelse og svart arbeid – de vi har valgt å kalle useriøse aktører, og som i en del tilfeller vil være kriminelle aktører. I sistnevnte gruppe vil vi finne aktører som systematisk bryter arbeidsmiljøloven og allmenngjøringsloven med tanke på økt inntjening, og hvor virksomheten har en konkurransevridende effekt. I disse virksomhetene vil man gjerne også finne andre lovbrudd, som eksempelvis skatteunndragelser og svart arbeid.

Arbeidsforholdene og konkurransesituasjonen i renholdsbransjen har skapt bekymring helt siden 1970-tallet (se f.eks. NOU 1981: 27), og nyere forskning har vist at renholdsbransjen fortsatt er en presset bransje med betydelige utfordringer (Trygstad et al. 2011 og 2012). I dette notatet har vi oppsummert noen av funnene fra undersøkelser Fafo har gjennomført i renholdsbransjen, og lagt vekt på funn som viser en bransje med stort prispress, noe som får konsekvenser for arbeidsvilkårene til den enkelte renholder. Vi har også pekt på undersøkelser i bransjen som viser at offentlige innkjøpere er svært opptatt av pris, og hvor det er klare utfordringer knyttet til oppfølging og kontroll av inngåtte avtaler. Lange kontraktkjeder er blant de forholdene som vanskeliggjør innsyn og kontroll. Samtidig viser undersøkelser blant tillitsvalgte (LOs tillitsvalgtpanel) at de også i liten grad har etterspurt lønns- og arbeidsvilkår hos renholdere ansatt i eksterne firma. Hvorvidt dette skyldes at tillitsvalgte ikke har bedt ledelsen om innsyn i lønns- og arbeidsvilkår, eller om det skyldes at tillitsvalgte har etterspurt men blitt nektet slikt innsyn, framkommer ikke i våre undersøkelser. Allmenngjøringsloven gir bare tillitsvalgte som representerer den organisasjonen som er part i avtalen rett til innsyn i lønns- og arbeidsvilkår hos leverandør av renholdstjenester – tillitsvalgte i offentlig sektor vil som oftest ikke kunne kreve slikt innsyn for renholderne, da disse ikke representerer Norsk Arbeidsmandsforbund, som er part i renholdsoverenskomsten.

Til slutt vil vi framheve at studier som er gjort av utskilling av renholdstjenester fra offentlig sektor, gir indikasjoner på at lovverket i liten grad beskytter renholdere som blir outsourcet. Å slippe administrative kostnader knyttet til opplæring, oppfølging av sykefravær, IA-arbeidet og rekruttering, er begrunnelser som ofte framheves i vurderingene omkring utskilling av renhold i offentlig sektor, men det stilles forbausende få spørsmål om tilsvarende personaladministrativt arbeid og ressurser hos eksterne aktører.

Casene i denne undersøkelsen – UiO og Forsvaret/Haakonsværn – gir eksempler på hvordan tillitsvalgte opplever ledelsen som fragmentert, anbudsprosessen som lukket og hvor tillitsvalgte i liten grad gis innsyn eller muligheter for medbestemmelse i beslutningene om outsourcing, i påfølgende anbudsprosesser og i hva som venter ansatte som blir overdratt til en ny virksomhet – ikke bare ved overdragelse, men også etter at tariffavtalen har løpt ut.

Renholderne i Forsvarsbygg står i en slik situasjon i dag; usikkerheten er stor – mange har lang tjenestetid og relativt høy alder. Hva en virksomhetsoverdragelse vil medføre av konsekvenser for lønns- og arbeidsvilkår, jobbsikkerhet og pensjon for den enkelte renholder, har politikerne ikke lagt vekt på i beslutningen om å skille ut renholdet i Forsvaret. Et betimelig spørsmål er hvem som har ansvaret for å bære kostnadene ved en slik beslutning, og hvor store konsekvensene blir for den enkelte renholder. Dette vil være interessante problemstillinger i et prosjekt hvor man følger utskillingsprosessen i Forsvaret – en prosess som er besluttet og satt i gang, men hvor de som blir outsourcet vet lite om hva dette vil innebære for dem i praksis.

Referanser

- Alsos, K., Berge, Ø. M. & Steen, J. R. (2013). *Norske kommunepolitikeres holdninger til konkurranseutsetting*. Fafo-rapport 2013:30.
- Andersen, R. K. & Bråten, M. (2011). *Arbeidsgivers plikt til å gjennomgå HSM-opplæring. En kartlegging av status og utfordringer*. Fafo-rapport 2011:29.
- Berge, Ø. M. & Sønsterudbråten, S. (2011). *Anbud og arbeidstakerrettigheter: en studie av bransjene renhold, vakt og anlegg*. Fafo-rapport 2011:14.
- Bråten, M. & Nicolaisen, H. (2013). *Tilrettelegging i buss, renhold og vaktbold: Hvorfor så vanskelig?* Fafo-rapport 2013:32
- Colbjørnsen, T. (2015). Konkurransen i staten. *Dagens næringsliv*. Hentet fra <https://www.bi.no/bizreview/artikler/konkurranse-i-staten-/>
- Mjaaland, M. & Finnøy, F. (2010). Virksomhetsoverdragelse - Konsekvenser for ansatte. *Magma: Econas tidsskrift for økonomi og ledelse*, 4.
- POGO. (2012). *Bad Business: Billions of Taxpayer Dollars Wasted on Hiring Contractors*. Washington DC: Project on Government Oversight (POGO).
- Trygstad, S. C., Lorentzen, T., Løken, E., Moland, L. & Skalle, N. (2006). *Den nye staten. Omfang og effekter av omstillingene i staten 1990-2004*. Fafo-rapport 530..
- Trygstad, S. C., Nergaard, K., Alsos, K., Berge, Ø. M., Bråten, M. & Ødegård, A. M. (2011). *Til renholdets pris*. Fafo rapport 2011:18.
- UiO. (2015a). Tal og fakta om UiO. Hentet fra <http://www.uio.no/om/tall-og-fakta/>
- UiO. (2015b). *UiO: ledelsen og Sotteenheter (LOS)*. Oslo: Universitetet i Oslo.
- UiO. (2015c). Universitetsstyret. Hentet fra <http://www.uio.no/om/organisasjon/styret/index.html>

Statlig renhold på anbud

Dette notatet belyser hvilke argumenter som er tungtveiende for å skille ut eller for å beholde renholdstjenester internt i statlig virksomhet. Notatet bygger på to casestudier, renholdstjenestene ved Universitetet i Oslo og det militære treningssenteret Haakonvern i Bergen. Med tidligere forskning på arbeidsforholdene i renholdsbransjen som bakteppe, reiser vi spørsmål om hva renholderne i statlig virksomhet har i vente når arbeidet settes ut på anbud. Hva skjer med arbeidsvilkår, ytelser, arbeidstid, jobbsikkerhet og pensjon? Dette er spørsmål som bør bringes fram i diskusjoner om utskilling av renhold fra statlig virksomhet.