

Rolf K. Andersen, Mona Bråten,
Jørgen Steen,
Ragnhild Steen-Jensen,
Sissel C. Trygstad og
Mikkel Myhre Walbækken

Innkjøp av renholdstjenester i proffmarkedet



Rolf K. Andersen, Mona Bråten, Jørgen Steen, Ragnhild Steen-Jensen,
Sissel C. Trygstad og Mikkel Myhre Walbækken

Innkjøp av renholdstjenester i proffmarkedet

Fafo-rapport 2021:19

Fafo-rapport 2021:19

© Fafo 2021

ISBN 978-82-324-0610-4

ISSN 2387-6859

Omslagsfoto: Colourbox

Innhold

Forord	4
1 Innledning og bakgrunn	5
1.1 Problemstillinger	5
1.2 Bakgrunn.....	6
1.3 Metodisk tilnærming.....	8
2 Proffkundene i renhold	13
2.1 Hvordan ordner proffkundene sitt renhold?	13
2.2 Seriøsitet og kriterier for valg av renholdslleverandør.....	16
2.3 Bruk av underleverandører, selvstendig næringsdrivende og apper	17
2.4 Godkjenningsordningen og HMS-kort.....	18
2.5 Kontroll av lønns- og arbeidsvilkår	21
3 Situasjonsbilde sett fra renholdsbedriftene	23
Leverandørenes vurderinger av markedet.....	23
3.1 Om kunder og oppdrag	24
3.2 Kontraktsforhold	27
3.3 Innførte tiltak.....	27
3.4 Konkurransen fra useriøse.....	29
4 Offentlige anbud på renholdstjenester	33
4.1 Antall utlysninger.....	33
4.2 Vekting av pris.....	34
4.3 Estimerte verdi og varighet	36
4.4 Kontraktsvilkår	37
5 Innkjøp av renhold sett fra to virksomheter	38
5.1 Stor privat aktør.....	38
5.2 Oslo kommune.....	40
6 Arbeidstilsynets tilsynsaktivitet	46
7 Avslutning og oppsummering	49
7.1 Er det bare pris som i første omgang bestemmer hvem som får tilbudet?	49
7.2 Hvordan oppfatter leverandørene markedet de opererer i – er useriøsitet et problem?	50
7.3 Er det forskjeller mellom offentlig og privat sektor?	50
7.4 Hvordan er utformingen av ulike kontrakter, og blir det som står avtalt gjennomført i praksis?.....	52
7.5 Hvordan fungerer innkjøp i store organisasjoner med sentral innkjøpsfunksjon?	52
7.6 Har innkjøper tilstrekkelig kjennskap til regelverk og påseplikt?	53
7.7 Er det forskjeller mellom innkjøpere fra store og små virksomheter?.....	54
7.8 Utvikling i indikatorene for innkjøperne?	54
Referanser	56

Forord

Fafo har fulgt utviklingen i renholdsbransjen siden 2011. Vi kartla situasjonen forut for allmenngjøringen av renholdsoverenskomsten i 2011. Vi så videre på innføringen av godkjenningsordningen og HMS-kort i 2012. I 2016 undersøkte vi om de innførte tiltakene hadde hatt noen effekt på situasjonen i bransjen. I 2017 og i 2018 analyserte vi registerbaserte data og pålegg gitt av Arbeidstilsynet, og vi gjennomførte nye analyser av tidligere spørreundersøkelser blant virksomheter og kunder. Vi har også gjennomført spørreundersøkelse blant arbeidstakere i bransjen, inkludert renholdere fra Polen og Litauen, på morsmål.

I denne rapporten setter vi nok en gang søkelyset på innkjøperne av renholdstjenester. Vi har, slik vi gjorde i 2016, gjennomført en spørreundersøkelse blant innkjøpere i både privat og offentlig sektor. Det gjør det mulig å se om innkjøpernes rutiner og kjennskap til ulike tiltak som har blitt satt i verk i sektoren, har endret seg over tid. I dette prosjektet har vi samarbeidet med Samfunnsøkonomisk analyse. Jørgen Steen og Mikkel Myhre Walbækken har hatt ansvaret for analysene i kapittel 4, hvor det med bakgrunn i de tilgjengelige dataene i utlysingsbasen Doffin er gjennomført en analyse av offentlige anbud. Vi har også foretatt kvalitative intervjuer med renholdsbedrifter og sett på to store sentraliserte anbudsprosesser, en i offentlig og en i privat sektor.

Vi vil takke Arbeidstilsynet som ga oss oppdraget. Vi retter en særlig takk til Kari Lysberg som har vært prosjektleder for prosjektet i Arbeidstilsynet og til lederen av bransjeprogrammet for renhold. Vi vil også takke Marianne Nordtømme og Cathrine Prahls Reusch, som har gitt gode og viktige innspill på deler av rapporten. I den første fasen av prosjektet gjennomførte vi en workshop med bransjeprogrammet i renhold, der deltakelsen var utvidet med inspektører og regionale verneombud. Deltakerne takkes for viktige og gode innspill i starten av prosjektet. Medlemmene i bransjeprogrammet ga også nyttige og viktige innspill til rapporten i sluttfasen av prosjektet.

Vi takker ikke minst alle respondentene som har delt informasjon med oss. Uten innkjøpere og renholdsbedrifter som har deltatt gjennom spørreundersøkelser, kvalitative intervjuer og i casene, hadde det ikke blitt noen undersøkelse.

Hos Fafo har Anne Mette Ødegård gjort en god innsats som kvalitetssikrer, språkkonsulent skal ha stor takk for å ha luket bort språklige feil og uklarheter, og Fafos publiseringsavdeling for å ha bidratt til å gjøre rapporten mer leservennlig. Selv om mange har bidratt underveis, er alle funn og konklusjoner som trekkes likevel forfatterens ansvar, likeså alle eventuelle feil og mangler ved rapporten.

Oslo, juni 2021

Rolf K. Andersen, prosjektleder

1 Innledning og bakgrunn

Initiativet til dette prosjektet ble tatt av bransjeprogrammet i renhold og Arbeidstilsynet. Utgangspunktet var et ønske om å se nærmere på hvordan renholdsmarkedet i det såkalte proffmarkedet fungerer. Det vil si innkjøp av renhold fra offentlige og private virksomheter. Bakgrunnen er blant annet utfordringer knyttet til kritikkverdige lønns- og arbeidsvilkår, herunder mangler i HMS-standarder og arbeidstid, samt manglende kunnskap hos innkjøpere om gjeldende lover og regler (Trygstad et al. 2018; Andersen et al. 2016).

I starten av 2010-tallet kom det flere initiativ til å gjøre noe med arbeidsforholdene i renholdsbransjen. I 2011 ble det gjort et allmenngjøringsvedtak, som betød at det ble innført en lovfestet minstelønn i sektoren i henhold til tariffavtalens bestemmelser.¹ Allmenngjøringsforskriften ble sist fornyet i 2019. Siden renholdsbransjen er omfattet av en allmenngjøringsforskrift, har bestilleren plikt til å informere og påse at leverandørens lønns- og arbeidsvilkår er i tråd med de allmenngjorte vilkårene, såkalt påseplikt. I 2012 ble godkjenningsordningen for renhold innført.² Alle virksomheter som helt eller delvis tilbyr renholdstjenester, måtte fra 1. september det året søke om godkjenning fra Arbeidstilsynet. Det er videre forbudt å kjøpe renholdstjenester fra virksomheter som ikke er godkjent. Denne ordningen inkluderer krav om at renholderne skal utstyres med et synlig HMS-kort.

Arbeidstilsynet har prioritert renholdsbransjen i sin tilsynsvirksomhet i perioden 2012 til 2018, og det er etablert en ordning med regionale verneombud.

1.1 Problemstillinger

Prosjektet er en oppfølging av flere tidligere undersøkelser, og problemstillingene springer ut fra et behov for å vite mer om hvordan proffmarkedet og kjøperne av renhold vurderer hva som kan ha betydning for lønns- og arbeidsvilkårene for renholderne. Problemstillingene i prosjektet har vært:

- Er det bare pris på tjenestene som i første omgang bestemmer hvem som får tilbudet?
- Hvordan oppfatter leverandørene markedet de opererer i?
- Er det forskjeller mellom offentlig og privat sektor?
- Hvordan er utformingen av ulike kontrakter, og blir det som står avtalt gjennomført i praksis?
- Brukes Standardkontrakt NS-8431 ulikt?³ Er det forskjeller i bruk av kontrakten mellom offentlig og privat sektor?
- Hvordan fungerer organiseringen av innkjøp i en stor organisasjon med sentral innkjøpsfunksjon?

¹ Overenskomst for Renholdsbedrifter mellom NHO og NHO Service og Handel på den ene siden og LO og Norsk Arbeidsmandsforbund på den andre siden.

² FOR-2012-05-08-408

³ Standard Norge utarbeidet i 2005 en standardkontrakt (NS-8431) for levering av renholdstjenester, mellom oppdragsgiver og leverandør. Den kan også brukes i kontraktsforhold der én part (underleverandøren) påtar seg en del av den leveransen som leverandøren har påtatt seg (altså en kontrakt mellom hovedleverandør og underleverandør). Standarden ble revidert i 2015, og da ble det blant annet innført at leverandøren ikke kan ha flere enn to ledd med underleverandører under seg.

- Har innkjøper tilstrekkelig kunnskap om regelverket og påseplikten?
- Er det forskjeller mellom innkjøpere fra store og små virksomheter?

For å besvare problemstillinger er det nødvendig å innhente informasjon både fra renholdsbransjen (leverandørene) og fra kundene/kjøperne av renholdstjenester (norske virksomheter). Leverandørens vurdering av markedet, og eventuelle forskjeller mellom privat og offentlig sektor, må adresseres renholdsvirksomhetene. Spørsmål om organisering av innkjøp, vekting av pris med videre må i første omgang rettes til de som kjøper renholdstjenester. Men også leverandører av renhold kan ha viktige synspunkter på hvordan kunden vektlegger pris sammenlignet med andre parametere.

I en Fafo-rapport fra 2016 ble det foreslått fire indikatorer for å se på utviklingen i proffmarkedet (Andersen et al. 2016). I dette prosjektet kartlegger vi om det har skjedd endringer i disse indikatorene:

- *Kjennskapen til godkjenningsordningen* for renhold. Denne var ganske lav i proffmarkedet, særlig i privat sektor i 2016.
- *Kundekontrollen*. I 2016 var det rundt halvparten av kjøperne i privat sektor som svarte at de ikke hadde undersøkt om leverandørene av renholdstjenester var godkjent.
- *Kjennskapen til krav om HMS-kort*. Kravet innebærer at alle renholdere skal bære et synlig HMS-kort når de er på jobb, med blant annet navn og bilde av renholderen og navn på firmaet de er ansatt i. Det er renholdsbedriften som plikter å søke om og skaffe HMS-kort til de ansatte. Kjennskapen til HMS-kort-ordningen var liten blant innkjøperne i privatmarkedet i 2016.
- *Oppfyllelse av påseplikten*. Med allmenngjøringsforskriften i renhold kom det også inn en *påseplikt* for de som kjøper renhold i proffmarkedet. Dette innebærer blant annet at det pålegger innkjøper å ha kontrollrutiner for å sjekke at lønns- og arbeidsvilkårene som følger av den allmenngjorte tariffavtalen følges opp. I 2016 svarte to av tre i privat sektor at de ikke hadde sjekket lønns- og arbeidsvilkår. Også statistikk fra Arbeidstilsynet viser et betydelig antall brudd på dette området.

1.2 Bakgrunn

Veksten i renholdsbransjen i Norge de siste to tiårene skyldes i all hovedsak en økning i virksomheter som setter ut renholdet til eksterne bedrifter. Totalmarkedet er anslått til 18 mrd. kroner, og i tillegg kommer renhold i private hjem, beregnet til om lag 5 mrd. (Svarstad & Trygstad 2018). I det sistnevnte markedet er de profesjonelle renholdsselskapene foreløpig lite representert. Ifølge NHO Service og Handels bransjestatistikk var om lag halvparten av totalmarkedet i privat sektor konkurranseutsatt i 2017, og ytterligere 11 prosent i offentlig sektor (NHO Service og Handel, Renhold – bransjestatistikk 2018).

Bransjen preges av mange små virksomheter og høy turnover, samtidig sto de ti største aktørene for 60 prosent av totalmarkedet i 2018.⁴ De små virksomhetene vil ha selvstendige oppdrag, gjerne hos små og mellomstore kundebedrifter (Andersen et al. 2016), samtidig som de inngår som underleverandører hos store renholdsvirksomheter.

Utfordringer knyttet til useriøsitet i bransjen har vært diskutert siden 1970-tallet, men ble ytterligere forsterket av arbeidsinnvandringen fra Øst-Europa på 2000-tallet (Trygstad et al. 2011; Trygstad et al. 2012). I 2010 ble det første treparts bransjeprogrammet etablert i renhold. Målet med bransjeprogrammene er økt seriøsitet i de delene av arbeidslivet som har utfordringer med lav organisasjonsgrad, press på lønns- og arbeidsvilkår, utfordringer

⁴ <https://www.nhosh.no/tall-og-fakta/tall-og-trender/tall-og-trender-2020/DriftogService-tall-og-trender-2020/#part10>

knyttet til HMS, svart arbeid og andre skatteunndragelser samt en stor andel utenlandske arbeidstakere. Useriøse leverandører fører til konkurransevridding, der seriøse virksomheter taper anbud på grunn av dumping av pris på oppdrag. I 2016 svarte eksempelvis 55 prosent av renholdsleverandørene at de i løpet av de siste to årene hadde opplevd å bli utkonkurrert av en tilbyder de vurderte som useriøs (Trygstad et al. 2018:86).

Regelverk for kjøp av renholdstjenester

Innkjøpere av renholdstjenester er underlagt ulike regler med formål om å ivareta sikkerhet, helse og arbeidsmiljø, samt lønns- og arbeidsvilkår. Med hjemmel i arbeidsmiljøloven har Arbeids- og sosialdepartementet som nevnt innført en forskrift om godkjenningsordning for renholdstjenester. Kjøp av renholdstjenester er kun tillatt fra virksomheter som har fått godkjent virksomheten sin, eller har søknad om godkjenning eller HMS-kortbestilling under behandling, se § 17.⁵ Som en del av godkjenningsordningen skal vilkårene som følger etter eventuelt allmenngjort tariffavtale for renholdsvirksomheter, følges, se § 5 første ledd, bokstav d.

Siden renholdsbransjen er omfattet av en allmenngjøringsforskrift, har bestilleren plikt til å informere leverandører om plikten til å etterleve forskriften samt påse at leverandørens lønns- og arbeidsvilkår er i tråd med de allmenngjorte vilkårene. Påseplikten for bestiller gjelder kun der leverandøren ikke benytter seg av underleverandør (jfr. forskrift om informasjons- og påseplikt og innsynsrett § 6).

Offentlige innkjøpere må i tillegg forholde seg til anskaffelsesregelverket. Særlig viktig i denne sammenhengen er reguleringene som følger av forskrift om lønns- og arbeidsvilkår i offentlige kontrakter.⁶ Forskriften vil komme til anvendelse dersom det inngås kontrakter for renholdstjenester som overstiger terskelverdiene på 1,3 mill. kroner for statlige virksomheter og 2,05 mill. for øvrige oppdragsgivere. Ved inngåelse av slike kontrakter skal det inntas en kontraktsklausul som sikrer at leverandøren følger allmenngjøringsforskriften og at leverandører og underleverandører dokumenterer at så gjøres. Innkjøper skal også kontraktfeste retten til å sanksjonere brudd på etterlevelsen hos leverandøren, samt føre kontroll av etterlevelsen. Pliktene for offentlige innkjøpere vil langt på vei være sammenfallende etter de to regelverkene, men med noen variasjoner knyttet til kontrollplikt, og hva som skal fremgå i kontrakten. Arbeidstilsynet fører tilsyn med at forskriften overholdes (se anskaffelsesloven § 6 tredje ledd).

Hva vet vi om kundene?

Renhold er en arbeidsintensiv og anbudsutsatt bransje, der mellom 80 og 85 prosent av utgiftene er lønnsrelatert (Trygstad et al. 2011:108). Hvor effektivt renholdet kan utføres, og til hvilken pris, blir derfor viktige konkurranseparametere. Samtidig er det en utbredt oppfatning i bransjen at kundene – og særlig kunder i offentlig sektor – er svært prisorienterte, i form av at de venter lavest mulig pris sterkt i sine anbud (Andersen et al. 2016). En sterk vektlegging av pris vil kunne gå på bekostning av andre forhold, som kvalitet og arbeidstakernes lønns- og arbeidsvilkår. Kundenes holdninger og handlinger er derfor av stor betydning for utviklingen i bransjen.

⁵ Fra 1. juli 2018 gjelder forbudet også for forbruker som kjøper renholdstjeneste til privat bruk.

⁶ FOR-2008-02-08-112

Kundekontroll

I 2016 ble det utviklet en indikator for kundekontroll (Andersen et al. 2016; Trygstad et al. 2018). Den var basert på spørreundersøkelser blant renholdsvirksomheter (2012 og 2016), samt på en spørreundersøkelse i 2016 blant innkjøpere i proffmarkedet.

Vi kartla for det første om renholdsvirksomhetene fikk spørsmål fra kundene om hvorvidt renholdsleverandøren var offentlig godkjent. I 2016, fire år etter innføringen av godkjenningsordningen, svarte 26 prosent av renholdsvirksomhetene at de aldri hadde opplevd dette. Sammenlignet med svarene fra 2012, ble det konkludert med at det ikke var gått «automatikk» i at kunden sjekker om de kjøper sine renholdstjenester fra godkjente aktører (Trygstad et al. 2018). Nesten halvparten av kundene i proffmarkedet manglet kjennskap til godkjenningsordningen, og de var trolig heller ikke kjent med at det er ulovlig å kjøpe renholdstjenester fra ikke-godkjente leverandører.

Kjennskapen til godkjenningsordningen var klart dårligere i små og mellomstore kundebedrifter enn i de store. Det samme gjaldt oppfølging av kontraktsbundne forhold og lønns- og arbeidsvilkår for renholderne (Andersen et al. 2016:105–110). 67 prosent av de som kjente til HMS-kortordningen, hadde undersøkt om renholderne har et slikt kort.

I 2018 ble det også gjennomført en kartlegging blant renholderne (Trygstad et al. 2018). Her fremgikk det at halvparten av de renholderne som hadde fått utdelt HMS-kort, aldri hadde opplevd at kunden har bedt dem om å vise kortet. Oppfølging i form av kontroll synes med andre ord å ha et klart forbedringspotensial.

1.3 Metodisk tilnærming

Under gis en gjennomgang av den metodiske tilnærmingen i rapporten. Fafo har gjennom flere prosjekter skaffet seg godt innblikk i hvordan man empirisk kan kartlegge ulike forhold i renholdsbransjen. I tillegg har vi kartlagt ulike bransjer der lønns- og arbeidsvilkår har vært under press. Gjennom dette arbeidet har vi samtidig fått god kunnskap om hvilke utfordringer og begrensninger ulike tilnærminger har.

I andre prosjekter hvor en har kartlagt om offentlige virksomheter etterlever forskrift om lønns- og arbeidsvilkår i offentlige kontrakter, samt om private og offentlige virksomheter informerer og utøver påseplikten etter allmenngjøringsloven, har det kommet frem store kvalitative forskjeller på hvordan dette gjøres (se f.eks. Alsos et al. 2012; Andersen et al. 2017). Med andre ord kan virksomheter svare at de kontrollerer lønns- og arbeidsvilkår selv om de bare har sjekket hva som lå inne i tilbudet, og ikke hvordan dette fungerer i praksis. For å forstå hvordan innkjøpere følger opp sine plikter, vil det derfor være viktig å spørre mer detaljert om hvordan dette gjøres.

Vårt metodedesign er tilpasset tidligere erfaringer knyttet til prosjekter i renholdsbransjen, samt prosjekter hvor offentlige og private innkjøp har stått sentralt. Det var behov for data både fra innkjøpere og renholdsvirksomheter for å besvare problemstillingene. Erfaringsmessig er det ressurskrevende å nå renholdsvirksomheter gjennom surveyer. Samtidig vil mange av problemstillingene kunne besvares fra innkjøpssiden. Innenfor de ressurser som er tilgjengelige i prosjektet, er det derfor gjennomført en survey til offentlige og private innkjøpere, mens renholdsvirksomhetene er dekket gjennom kvalitative intervjuer. Det metodiske designet ivaretar hensynet til at vi skal kunne sammenlikne resultatene med spørreundersøkelsen blant innkjøpere i 2016 for å se om det har skjedd en endring over tid.

I Fafos tidligere undersøkelser i renholdsbransjen har vi sett at utfordringene knyttet til useriøsitet, som eksempelvis dårlige lønns- og arbeidsvilkår, mangler ved HMS og skatteunndragelser, i noen grad er relatert til størrelse. Dette gjelder både på leverandørsiden og på kundesiden. Kjennskap til de innførte virkemidlene for økt seriøsitet er også dårligst

i de små og mellomstore kundevirksomhetene, som ofte kjøper tjenester fra små og mellomstore renholdsleverandører (Andersen et al. 2016).

Useriøse kunder vil trolig ikke ha ønsker om å delta i undersøkelser. Våre funn vil derfor sannsynligvis være preget av skjevheter, i den forstand at vi ikke fanger opp useriøs virksomhet i stor nok grad. Det å frembringe et mest mulig representativt bilde også av de useriøse kundene, ville krevd alternative tilnærminger som er utenfor rammene for dette prosjektet. På den andre siden vil de resultatene heller ikke overdrive eventuell useriøsitet i bransjen.

I det følgende vil vi redegjøre nærmere for de ulike metodiske tilnærmingene vi har hatt i prosjektet.

Workshop med deltakerne i bransjeprogrammet

For å få bedre innblikk i hvor «skoen trykker», gjennomførte vi ved oppstart av prosjektet en workshop med deltakerne i bransjeprogrammet for renhold. I tillegg til medlemmene i bransjeprogrammet, var workshopen supplert med noen erfarne inspektører fra Arbeids-tilsynet, samt noen utvalgte regionale verneombud for renhold. Hensikten var i en tidlig fase av prosjektet å få innspill til indikatorer, spørreskjema, intervjuguider og hva som var aktuelle respondenter til den kvalitative delen av prosjektet.

Spørreundersøkelse til innkjøpere (proffmarkedet)

Undersøkelsen er designet slik at den dekker virksomheter i både privat og offentlig sektor. For å kunne sammenligne med resultatene fra undersøkelsen i 2016, har vi valgt samme utvalgsstrategi i privat sektor. Vi har, som i 2016, gjort intervjuer i 600 bedrifter, respondentene har i hovedsak vært øverste leder av bedriften, men i en del tilfeller har ansvaret for innkjøp av renhold vært lagt til andre enn øverste leder. I de tilfellene har det vært mest hensiktsmessig at disse har svart på undersøkelsen. Utvalgsstrategien tar hensyn til at bedriftsstrukturen i Norge består av et høyt antall små bedrifter. Samtidig representerer store bedrifter med mange ansatte en vesentlig andel av sysselsettingen, og vil dermed ha større arealer med behov for rengjøring.

For å justere dette forholdet er utvalget derfor kvotert etter antall ansatte. I gruppen 1–5 ansatte og 6–20 ansatte er det intervjuet 180 bedrifter i hver gruppe. I gruppene 21–50 ansatte og i dem med mer enn 50 ansatte, er det i hver gruppe intervjuet 120 bedrifter (til sammen 600 intervjuer). Det betyr at store bedrifter med mange ansatte er overrepresentert, mens de med få ansatte er underrepresentert. Utvalget er satt sammen slik at det likevel er tilstrekkelig antall i alle størrelseskategorier til å kunne sammenligne dem. I 2020-undersøkelsen var det til sammen 46 prosent av de private virksomhetene som hadde renhold via et rengjøringsbyrå. Det er også et visst innslag av at man leier inn enkeltpersoner for å utføre renhold (8 prosent). Disse vil i det følgende bli omtalt som innkjøpere av renhold.

Bruttoutvalget til undersøkelsen var 4962 bedrifter. Av disse kom vi ikke i kontakt med 2896 bedrifter. Det vil i hovedsak si at de ikke har svart på telefonen når de har blitt oppringt. 1446 ønsket av ulike grunner ikke å delta i undersøkelsen. 261 bedrifter ble screenet ut av undersøkelsen siden de ikke hadde renhold levert av renholdsbyrå eller enkeltpersoner. Totalt satt vi igjen med et nettoutvalg på 300 intervjuer. Svarprosenten regnes ut fra totalt antall intervjuer (altså inkludert de som ble screenet ut). Den totale svarprosenten blir da på 11 prosent. Ser vi svarprosenten kun ut fra dem vi har kommet i kontakt med, er den på 27 prosent. Spørreundersøkelsen blant private virksomheter ble gjennomført før Norge stengte ned på grunn av koronapandemien.

En egen undersøkelse blant offentlige virksomheter som har outsourcet renholdstjenesten, er noe mer komplisert. For det første er kommuner, fylkeskommuner og statlige etater organisert ulikt. Noen kommuner har valgt å gjennomføre all rengjøring med egne ansatte, andre har satt alt ut til eksterne leverandører, mens andre igjen har valgt en mellomløsning. Det samme er tilfelle med statlige etater. Blant kommuner som har satt ut renholdet helt eller delvis til eksterne renholdsleverandører, vil det variere hvor ansvaret for innkjøpet ligger. I noen kommuner har man for eksempel en egen innkjøpsavdeling som koordinerer denne typen innkjøp, eller det gjøres gjennom et interkommunalt samarbeid. I andre kommuner er det tjenesteområdene selv som håndterer dette. På samme måte vil dette kunne variere i statlig sektor. NIBR anslår at i 2016 hadde snaut 10 prosent av kommunene satt ut hele eller deler av renholdet (Monkerud et al. 2016).

Erfaringen fra 2016 viste at det var utfordrende å gjennomføre mange intervjuer med offentlige innkjøpere av renholdstjenester. Dette til tross for at vi forsøkte å målrette undersøkelsen mot kommuner og andre offentlige virksomheter der vi antok at outsourcing av renhold var mest sannsynlig. Samlet oppnådde vi intervju med 54 representanter for offentlige virksomheter som hadde outsourcet renholdet. På bakgrunn av det relativt lille antallet offentlige virksomheter, ønsket vi denne gangen å gå bredere ut til de offentlige virksomhetene og intervjuer enhetsledere/tjenesteledere om hvordan de organiserer sitt renhold. De som har outsourcet renhold, ble deretter fulgt opp med tilnærmet det samme spørreskjemaet som i privat sektor. Uttrekket av virksomheter er basert på Brønnøysundregistrene. Det er ingen direkte registrering av hva som er en offentlig eller privat virksomhet, men på grunnlag av hovednæring vil det være mulig å snevre inn utvalget til næringer der de offentlige i hovedsak er registrert (dette gjelder hovednæringene O-U i standard for næringsgruppering).⁷ Siden ikke alle her er offentlige virksomheter, hadde vi innledningsvis et spørsmål som kartla om virksomheten var privat eller offentlig. De private ble screenet ut av undersøkelsen.

Intervjuene i offentlig sektor sammenfalt med nedstengingen av Norge i mars 2020. Da nedstengingen ble iverksatt, valgte vi å gjøre en foreløpig stopp i intervjuingen. Dette ut fra at store deler av offentlig sektor enten var rammet av eller deltok i bekjempelsen av pandemien. Utover mot juni i 2020 bestemte vi oss for å gjenoppta intervjuene. Dette ble gjort ut fra at pandemien nå hadde stabilisert seg en del og at virksomhetene etter hvert hadde funnet måter å håndtere situasjonen på. Det var 780 virksomheter som sa seg villig til å delta i undersøkelsen, 165 av disse ble intervjuet i juni. 409 ble screenet ut siden de tilhører privat sektor. Av de 347 virksomhetene i offentlig sektor var det 84 som hadde outsourcet renholdet. Disse utgjorde dermed nettoutvalget i undersøkelsen.

Frafallet beregnes ut fra det totale antallet intervjuer, det vil si 780. Bruttoutvalget var på 4191 virksomheter. Av disse kom vi ikke i kontakt med 2733. Det vil i hovedsak si at de ikke har svart på telefonen når de har blitt oppringt. 657 ønsket av ulike grunner ikke å delta i undersøkelsen. Den totale svarprosenten blir da på 11 prosent. Ser vi svarprosenten kun ut fra dem vi har kommet i kontakt med, er den på 53 prosent.

Utvalgsstrategien er altså forskjellig mellom 2016 og 2020 når det gjelder offentlig sektor. Det er derfor ikke helt enkelt å sammenligne de to undersøkelsene. I årets undersøkelse svarer 29 prosent av virksomhetene i offentlig sektor at de helt eller delvis har outsourcet renholdet. Av de som svarte at renholdet var outsourcet, svarte 83 prosent at de hadde en eller flere av de følgende ordningene: gjennom et renholdsbyrå, renhold inngår i husleie, de leier inn en eller flere enkeltpersoner som utfører renholdet, eller de har andre ordninger. Det er disse virksomhetene vi har fulgt opp med omtrent de samme

⁷ <https://www.ssb.no/klass/klassifikasjoner/6>

spørsmålene som vi har stilt til de private virksomhetene. Totalt utgjør de som har out-sourcet renholdet 84 virksomheter. Med et så begrenset utvalg er det ikke mulig å analysere materialet på tvers av ulike bakgrunnsvariabler, for mange oppfølgingsspørsmål blir også antallet spurte såpass få at den statistiske usikkerheten blir for stor til å rapportere resultatene. Der svarene fra 2020 skiller seg vesentlig fra det vi fant i 2016, vil vi kommentere dette. Siden det er få svar og dermed også vesentlig feilmargin, har vi valgt å ikke presentere resultatene fra offentlig sektor i egne figurer. Vi presenterer heller ikke den relative andelen (prosent), men refererer til faktisk andeler.

Casestudier

For å få dypere kunnskap om hvordan organisering av innkjøp foregår, og hvordan kontraktfestede forhold følges opp, er det gjennomført casestudier i to store virksomheter som kjøper renholdstjenester. Vi har valgt en kommune og en innkjøper i privat sektor.

Fafo har tidligere undersøkt innkjøpsordningen i Oslo kommune. Her fremgikk det at kommunen stadig fikk inn tilbud på utlyste anbud som de vurderte som useriøse. Et viktig parameter var lav pris. For å gjøre innkjøpene mer oversiktlige og mindre risikoutsatt, er det også bestemt at kommunen ikke skal inngå avtaler med tilbydere som har underleverandører, med mindre det er snakk om rengjøring av en helt spesiell art (Andersen et al. 2016:66). Oslo kommunes innkjøpspolicy – den såkalte «Oslo-modellen» har også fått mye oppmerksomhet ellers i landet. Vi har derfor valgt Oslo kommune som det kommunale caset.

Når det gjelder privat sektor, vil det også her være stor variasjon i hvilket nivå kontrakter om renhold inngås på. Et eksempel på en stor og kompleks innkjøpsorganisasjon vil være eiere av kjøpesentre, som inngår avtaler for renhold av fellesarealene. Oppgaven med å kjøpe inn renhold kan enten legges lokalt på det enkelte senteret eller sentralt hos eieren. Vi har valgt en større eier av kjøpesentre som case fra det private. Ved å gjennomføre en caseundersøkelse hos en kjøpesentereier, fikk vi mulighet til undersøke hvilke vurderinger som gjøres rundt sentrale versus lokale innkjøp, og hva som vektlegges når de velger leverandør.

Hos kjøpsentereier har vi snakket med en representant for den sentrale innkjøpsavdelingen i konsernet. Det var der innkjøpet ble håndtert og vurdert. I Oslo kommune er det større kompleksitet både når det gjelder innkjøp og i kontroll av renholdsbedriftene. Der har vi snakket med lederen av konserninnkjøp, som har ansvaret for inngåelse av samkjøpsavtale. Videre snakket vi med avtaleforvalter, som har ansvaret for avrop på avtalen og som lyser ut minikonkurranser, og en kontrollør fra kontrollenheten, som blant annet gjennomfører kontroller i henhold til påseplikten. Til slutt snakket vi med en lokal innkjøper av renhold, som har ansvaret for å skaffe renholdsfirmen til skolene i Oslo ved minikonkurranser/avrop på avtalen. I tillegg har vi gjennomgått relevante dokumenter.

Resultatene fra casestudiene er ikke representative for sektorene. De er først og fremst et grep for å få innblikk i hvilke vurderinger som legges til grunn når større organisasjoner skal kjøpe inn renhold.

Utlysninger i Doffin

Hvordan kunden vektet pris i forhold til andre parametere, vil være omfattet av spørreundersøkelsene. I tillegg har vi valgt å undersøke utlyste anbud i Doffin (CPV kode 90911000 Renholdstjeneste for lokaler, bygninger og vinduer) fra 2011 og frem til 31.12.2019. I Doffin finner vi alle anbud i offentlig sektor som overskrider terskelverdi for offentlige anbud. Terskelverdiene ble hevet fra 500 000 til 1,1 mill. kroner i 2017, og videre til 1,3 mill. i 2018. For i underkant av 35 prosent av utlysningene er ikke konkurranse-

grunnlaget lenger tilgjengelig. Etter at disse er tatt ut, består datagrunnlaget i kartleggingen av 537 utlysninger. Andelen av utlysningene som er inkludert i datagrunnlaget varierer mellom 54 og 79 prosent årlig, men det er ingen tydelig variasjon fra år til år.

Med bakgrunn i de tilgjengelige dataene i Doffin, har vi gjennomført en analyse av utlysningene der vi ser på vekting mellom ulike faktorer og total ramme, både i verdi og varighet:

- Tildelingskriterier, herunder hvordan oppdragsgiver vekter pris og eventuelle andre tildelingskriterier.
- Kjennetegn ved utvalgte, tilgjengelige kontrakter. Herunder om NS-8431 brukes som kontraktsmal, samt utvalgte kjennetegn som regulering av arbeids- og lønnsvilkår i kontraktene.

Basert på denne datainnsamlingen vil vi ha grunnlag for å analysere utviklingen over tid, samt hvordan kjennetegnene varierer, for eksempel på bakgrunn av ulike typer offentlige oppdragsgivere eller kontraktens omfang.

Strukturerte telefonintervjuer med leverandører i renholdsbransjen

For å få kunnskap om hvordan leverandørene vurderer markedet, og om det er forskjeller på kunder i privat og i offentlig sektor, har vi gjennomført telefonintervjuer med øverste leder eller ledere med personalansvar i 18 renholdsvirksomheter. Virksomhetene var av ulik størrelse, hadde ulik organisasjonsform og holdt til i ulike deler av landet. Utvalget ble satt sammen på bakgrunn av innspill og forslag fra referansegruppen for prosjektet, og målet var å nå ulike segmenter i bransjen. Sentrale temaer i intervjuene var hvordan leverandørene opplevde kundenes krav og bevissthet om arbeidsvilkår, herunder HMS, godkjenningsordningen og hvordan påseplikten fungerer i praksis. Avslutningsvis ba vi også om ledernes vurderinger av hvordan kundene legger vekt på pris opp mot HMS-standarder.

I utvalget ønsket vi å oppnå mest mulig variasjon i størrelse og ulike markedssegmenter. Mens de store leverandørene gjerne har kunder både i offentlig og privat sektor, retter de små seg ofte inn mot privat sektor. Kundene her var i hovedsak hentet fra proffmarkedet, men noen leverte også renholdstjenester til forbrukermarkedet. Når det gjelder størrelse målt i antall ansatte, varierer utvalget fra et lite enkeltpersonforetak med fem ansatte til et stort internasjonalt konsern med noen tusen renholdere fordelt i selskaper over hele landet. Flertallet av bedriftene er enkeltstående virksomheter med mellom 15 og 50 ansatte. Det er to som oppgir å ha færre enn ti ansatte, mens det er fire som har 50 eller flere. Tre av virksomhetene har over 200 ansatte. Med et slikt utvalg har det vært mulig å få et bilde av den store variasjonen i bransjen, og også av hvor sammensatt markedet er.

Vi gjennomførte intervjuer med øverste leder eller leder med personalansvar. Intervjuene tok fra 20 minutter til en time. Vi fulgte en strukturert intervjuguide, og intervjuene ble skrevet ut i etterkant. Intervjuene ble gjennomført både ved fysiske møter og på telefon. Under intervjuene som ble gjennomført under og etter nedstengingen i mars 2020, ble telefon benyttet. I mars 2020 hadde flere av renholdsleverandørene en stor arbeidsbelastning på grunn av koronapandemien. Kravene til renhold hos kundene økte. Samtidig fryktet flere konsekvenser av nedstengingen på lengre sikt. Arbeidstakere på hjemmekontor medførte blant annet at flere leverandører forventet bortfall av renholdsoppdrag innen kontor og lignende. Også de som utførte renhold i private hjem opplevde å miste oppdrag. Det betyr at situasjonen noen av intervjuene ble gjennomført i, var spesiell. Vi opplevde imidlertid at intervjuguiden fungerte godt, og at vi fikk utfyllende svar på de spørsmålene vi ønsket.

2 Proffkundene i renhold

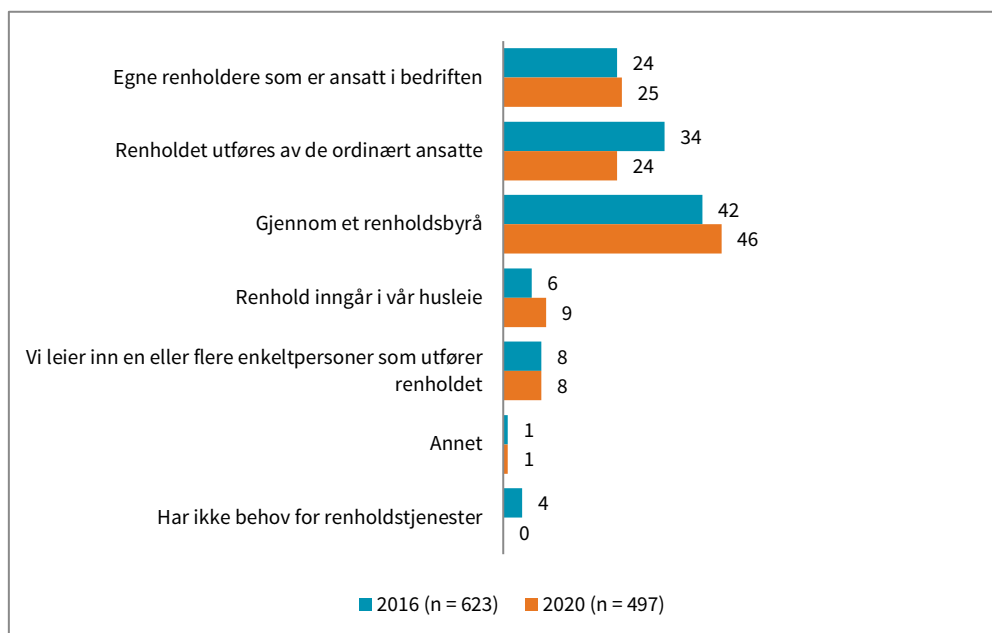
I 2016 gjennomførte Fafo en egen spørreundersøkelse blant kjøpere av renholdstjenester i privat og offentlig sektor (Andersen et al. 2016), det såkalte proffmarkedet. Deler av denne undersøkelsen har blitt gjentatt i dette prosjektet, supplert med noen nye spørsmål. I 2020 har vi kun stilt oppfølgingsspørsmål til de som ordner renhold via renholdsbyrå eller enkeltpersonforetak. Vi hadde i 2016 også en del spørsmål til de som ordnet renhold selv, eller fikk renholdet utført som en del av leiekontrakten med huseier. Når vi sammenligner resultatene mellom 2016 og 2020, er dette gjort kun for de bedriftene som har renholdet via byrå eller enkeltpersonforetak/selvstendige.

2.1 Hvordan ordner proffkundene sitt renhold?

Privat sektor

Det finnes ulike måter virksomhetene kan løse sine renholdsbehov på. Noen vil velge å ordne dette med egne ansatte, enten dedikerte renholdere eller andre ansatte som jobber i virksomheten, eller via eksterne tilbydere av renholdstjenester. Vi har kartlagt dette, og figur 2.1 viser hvordan virksomhetene i privat sektor får utført sitt renhold. Siden bedriftene kan ha ulike renholdsstrategier samtidig, har de kunnet angi flere måter de ordner renholdet på.

Figur 2.1 Hvordan bedrifter i privat sektor ordner sitt renhold. 2016 og 2020. Flere svar mulig. Prosent



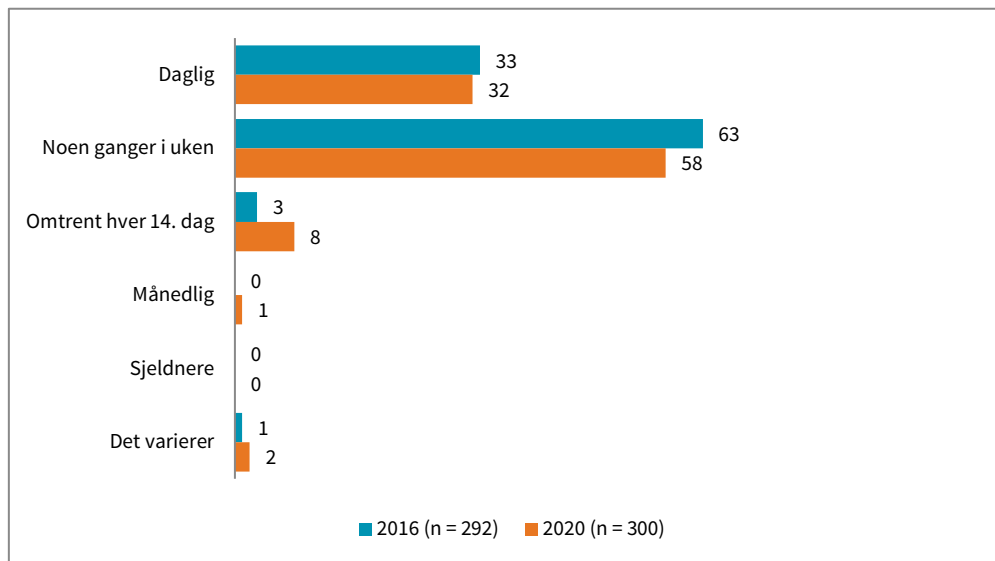
Drøyt halvparten benytter seg av eksterne renholdstjenester, enten i form av et renholdsbyrå (46 prosent) eller via enkeltpersonforetak (8 prosent). Om lag halvparten svarer at de ordner renhold enten med egne ansatte renholdere (25 prosent) eller at de ordinært

ansatte står for renholdet (20 prosent). Disse siste er altså ikke primært ansatt som renholdere, men har også renholdsoppgaver. Et eksempel på dette er når ansatte i en butikk også står for renholdet av butikklokalet. Vi finner at desto større bedriftene er, desto mindre vanlig er det at renholdet blir utført av de ordinært ansatte. Et klart flertall (60 prosent) av bedriftene med over 20 ansatte har renhold utført av renholdsbyrå. Blant dem med 50 eller flere ansatte oppgir 61 prosent at de får utført hele eller deler av renholdet via et renholdsbyrå.

At de ordinært ansatte gjennomfører renholdet er mest vanlig i de aller minste virksomhetene (1–5) ansatte. Ser vi på utviklingen mellom 2016 og 2020, er det færre som i 2020 svarer at renholdet blir utført av de ordinært ansatte. I 2016 oppga én av tre at de ordinært ansatte ble brukt til å utføre hele eller deler av renholdet, dette er redusert til én av fire i 2020. Snaut 10 prosent har renhold som inngår i husleien. Varehandelen skiller seg ut med en særlig høy andel som oppgir at renholdet utføres av de ordinært ansatte, 33 prosent oppgir dette.

I det følgende vil vi konsentrere oss om de virksomhetene som får utført renholdet enten via et renholdsbyrå eller av enkeltpersonforetak/selvstendige. De private virksomhetene ble videre fulgt opp med hvor hyppig de får utført renholdet. Dette er vist i figur 2.2.

Figur 2.2 Hvor ofte virksomhetene i privat sektor får utført renholdet. Prosent.



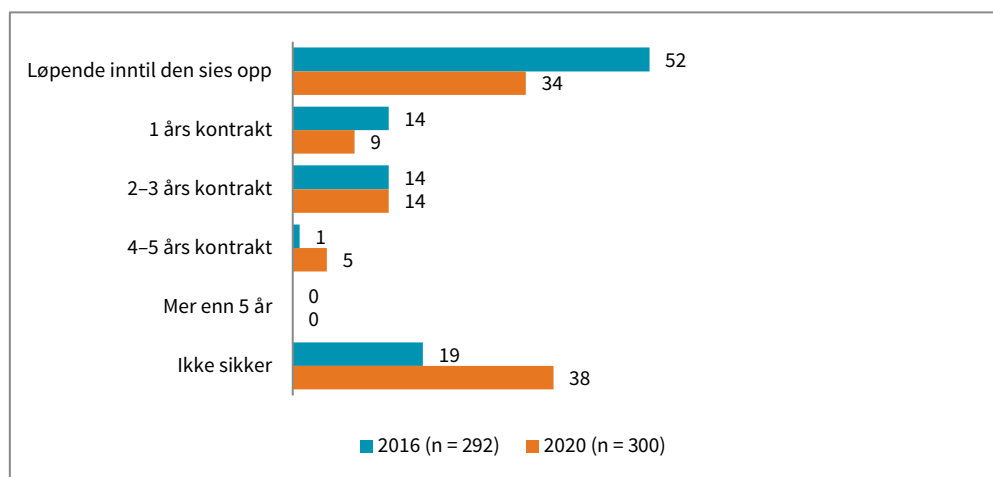
Som det går frem av figur 2.2, får de aller fleste gjennomført renhold noen ganger i uken eller oftere. En av tre oppgir at de har daglig renhold. Daglig renhold er noe mindre vanlig blant de aller minste bedriftene, her er det kun 19 prosent som oppgir at de har dette. Sammenlignet med 2016, har det ikke vært noen vesentlig utvikling på dette området, bortsett fra at det er noen flere som svarer at de får renhold hver 14. dag (fra 3 til 8 prosent fra 2016 til 2020). Varehandelen skiller seg ut ved at de i noe mindre grad oppgir å få utført renhold daglig. Andelen som svarer at de har daglig renhold øker også med økende antall ansatte.

Det er noe variasjon i når på døgnet renholdet foregår. I 2020 svarer 62 prosent at det foregår på dagtid. Men det er også en betydelig andel som svarer at renholdet foregår på tidlig morgen før arbeidet starter (17 prosent), eller på kvelden etter arbeidstidens slutt (23 prosent). Det er ingen endringer i når på døgnet renholdet foregår om vi sammenligner med det vi fant i 2016. Det er med andre ord ingenting i våre data som tyder på at flere forskyver renholdet fra dagtid og over til sen kveld eller tidlig morgen. Samtidig er det en

klar tendens til at flere i privat tjenesteproduksjon enn i varehandel og privat vareproduksjon oppgir at renholdet foregår på sen kveldstid. En av tre virksomheter i denne delen av privat sektor oppgir dette. Halvparten av virksomhetene oppgir at de har kontraktfestet når på døgnet renholdet skal foregå, 39 prosent svarer at de ikke har en slik regulering i kontrakten, mens 11 prosent ikke er sikre på dette. Vi finner ingen sammenheng mellom når på døgnet renholdet foregår og om virksomhetene har kontraktfestet tidspunkt for renholdet eller ikke. For de som har kontraktfestet tidsrommet, oppgir tre av fire at det aldri skjer at renholdet foregår på andre tidspunkt enn det som er avtalt. Nær en av fire svarer at det kan skje av og til.

I 2016 fant vi at den mest vanlige renholdskontrakten i privat sektor var løpende frem til den eventuelt ble sagt opp. Vi stilte dette spørsmålet også i 2020, dette er vist i figur 2.3.

Figur 2.3 Lengde på kontraktsperiode for renhold i privat sektor. Prosent.



Som det går frem av figur 2.3, er det vesentlig færre som oppgir at renholdet er løpende frem til det sies opp i 2020 enn det vi så i 2016. Forskjellen skyldes i hovedsak at det er langt flere som svarer «ikke sikker» på dette spørsmålet i 2020 enn i 2016. Det er vanskelig å si noe om hva som er årsaken til at såpass mange flere svarer at de ikke vet. En mulig forklaring kan være at det i større konsern har blitt mer sentraliserte innkjøp av renholdstjenester, det vil si at underliggende enheter i mindre grad får anledning til å fremforhandle avtaler på egen hånd, og sånn sett heller ikke har førstehånds kunnskap om innholdet i kontraktene.

Som vist over, er det utviklet en egen standardkontrakt for renhold som skal regulere forholdet mellom innkjøper og renholdsfirma. Flere av partene var involvert i utviklingen av denne kontrakten. Vi spurte proffkundene i privat sektor om de hadde hørt om denne standardkontrakten. Dette er vist i figur 2.4.

Figur 2.4 Andel virksomheter som har hørt om standardkontrakten NS-8431. (N=300) Prosent.



Som det går frem av figur 2.4, svarer de aller fleste virksomhetsledere i privat sektor (83 prosent) at de ikke har hørt om standardkontrakten. 13 prosent oppgir at de har hørt om denne. De som hadde hørt om kontrakten ble spurt om de benyttet den, totalt oppga 17 bedrifter at de brukte kontrakten. Ser vi dette opp mot totalt antall intervjuede bedrifter, utgjør det 6 prosent av virksomhetene i privat sektor. Som vi skal se senere, er lav kjennskap til standardkontrakten ikke nødvendigvis en indikator på at den er lite brukt.

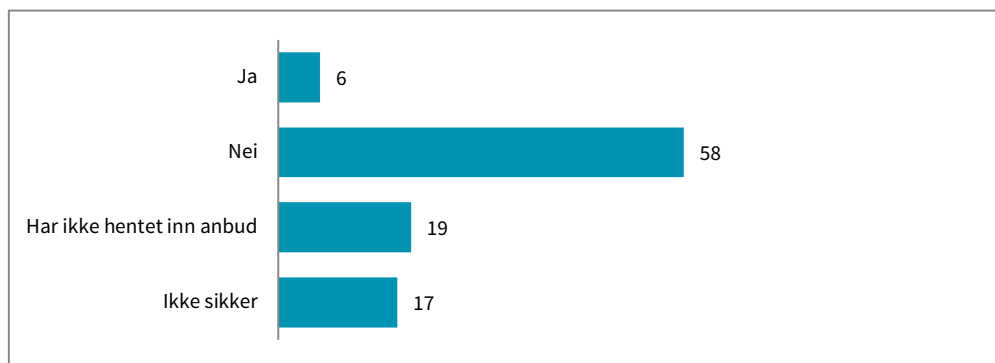
Offentlig sektor

Seks av ti av offentlige virksomheter har enten en rammeavtale eller er del av en rammeavtale for renholdstjenester. Når det gjelder kontraktens lengde, er det stor variasjon. To av ti svarer at avtalen er løpende til den sies opp, to av ti at den har en varighet på 2–3 år. Hovedparten svarer imidlertid at de ikke vet hvor lang kontraktsperioden er. Dette tyder på at virksomhetene ikke står spesielt nær avgjørelsene om hvem som skal ha renholdet, eller for hvor lenge. Som vi skal se i kapittel 5, er det ikke nødvendigvis slik at det er de enkelte enhetene eller tjenestestedene som står for kontraktinngåelsene. Kontraktene kan være inngått på et høyere nivå i organisasjonen. I de offentlige virksomhetene vi har intervjuet var det også kun halvparten som svarte at de hadde hentet inn anbud på renholdstjenester i løpet av det siste året. Igjen betyr ikke dette nødvendigvis at det ikke har vært en anbudsprosess på renholdet på deres virksomhet, den kan være gjennomført på et høyere nivå i kommunen.

2.2 Seriositet og kriterier for valg av renholdsleverandør

Som vi så over, varierte det i hvilken grad kontraktene var tidsavgrenset eller ikke. De fleste bedrifter vil uansett med ulike mellomrom få inn tilbud på renhold fra forskjellige leverandører. Selv om det kan være vanskelig å oppdage useriositet i slike prosesser, spurte vi likevel virksomheten om de opplevde å få inn anbud de oppfattet som useriøse. Dette er vist i figur 2.5.

Figur 2.5 Opplever private virksomheter å få inn anbud fra leverandører de oppfatter som useriøse? (n = 300) Prosent.

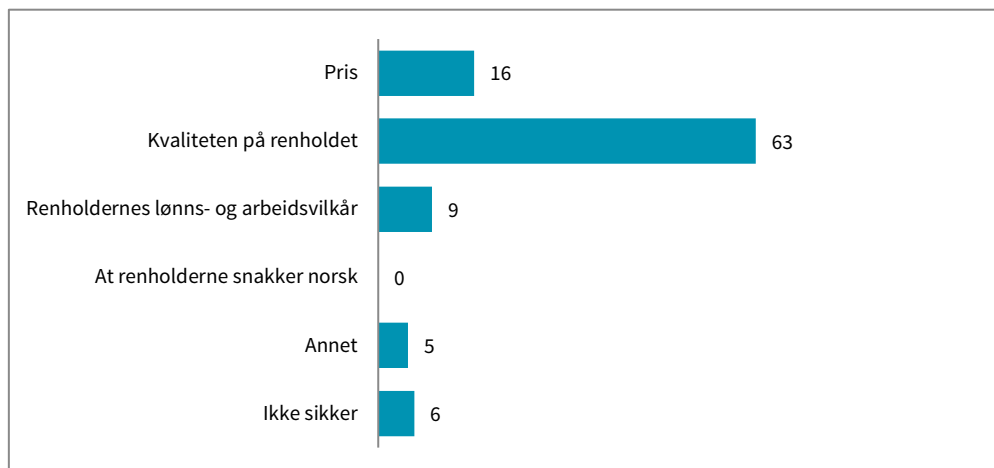


Som figur 2.5 viser, er det relativt få som har opplevd at de har fått inn tilbud på renhold som de oppfatter som direkte useriøse. Samtidig er det en viss grad av usikkerhet på området, 16 prosent svarer «ikke sikker» når de blir spurt.

Når vi i ulike sammenhenger har intervjuet renholdsbedriftene, blir det ofte påpekt at markedet er svært prisdrevet og at lite annet vektlegges. Som vi skal se senere i denne rapporten, er det fortsatt mange renholdsbedrifter som hevder dette, og analysene av Doffin-utlysningene (se kapittel 4) indikerer også at pris er svært viktig i offentlige anbud. Vi

spurte virksomheten hvordan de vektla ulike forhold når de valgte leverandør. Dette er vist i figur 2.6.

Figur 2.6 Det viktigste kriteriet for valg av renholdsleverandør blant virksomheter i privat sektor. (n = 300). Prosent



Når de blir spurt om hva som er viktigst, svarer et klart flertall kvalitet, nær to av tre svarer at den er viktigst. 16 prosent vektlegger pris som viktigste kriterium, mens renholdernes lønns- og arbeidsvilkår blir regnet som viktigst av 9 prosent. Selv om kvalitet er dominerende, betyr ikke det at andre forhold som for eksempel pris ikke er viktig. Kvalitet kan ofte være vanskelig å bedømme, og i en situasjon der man har flere tilbud som regnes som mer eller mindre like på kvalitet, vil prisen fort bli avgjørende.

Offentlig sektor

Også i offentlig sektor svarer en del av virksomhetslederne at de i tilbud har mottatt tilbud de oppfatter som useriøse. To av ti svarer at de har opplevd dette. Når de blir spurt om hva de mener er det viktigste kriteriet for valg av leverandør, svarer de omtrent likt som de private bedriftene: to av ti svarer at pris er viktigst, mens halvparten mener kvalitet er viktigst.

2.3 Bruk av underleverandører, selvstendig næringsdrivende og apper

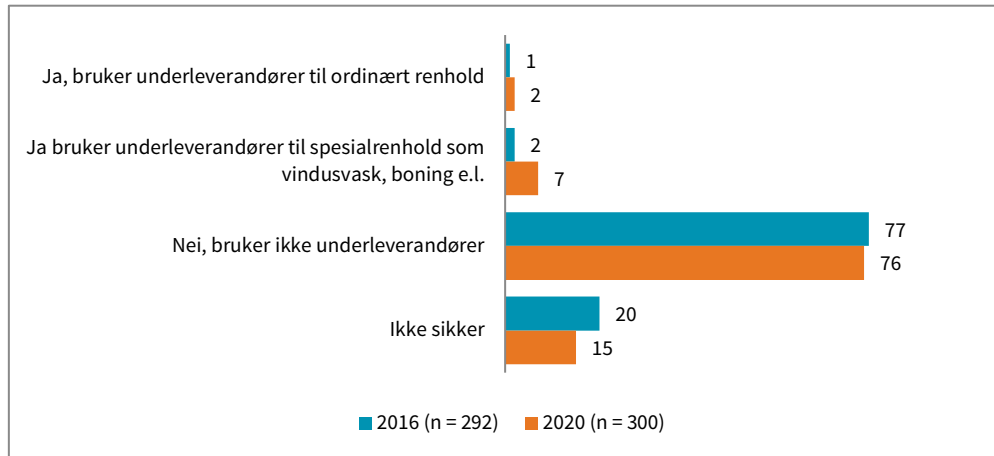
Komplekse leverandørkjeder og utstrakt bruk av underleverandører kan øke risikoen for useriøsitet og ulovligheter i en verdikjede. Vi spurte derfor virksomhetene om den leverandøren de benyttet også hadde underleverandører på oppdraget.

Som det går frem av figuren, fremstår ikke bruk av underleverandører som et ustrakt fenomen for renholdsbransjen i privat sektor, og det har ikke skjedd noen målbar endring siden undersøkelsen i 2016. Kun 2 prosent svarer at de har et renholdsfirma som benytter underleverandører til ordinært renhold. Drøyt tre av fire svarer at det ikke benyttes underleverandører. Vi ser imidlertid at det er en relativt stor usikkerhet på dette området, noe som tyder på at en del ikke følger med på om det er bruk av underleverandører.

I forlengelsen av dette spørsmålet spurte vi også om bruk av enkeltpersonforetak/selvstendige. 69 prosent svarer avkreftende på dette, 9 prosent svarer at de har renholder som er selvstendige/enkeltpersonforetak. Igjen finner vi en relativt stor andel som svarer at de ikke vet dette, 22 prosent. Vi stilte det samme spørsmålet i 2016, og resultatene fra 2020

skiller seg ikke fra det vi fant den gangen. Det er en noe høyere andel som svarer at de benytter selvstendige til renholdet blant de minste bedriftene (1–5 ansatte).

Figur 2.7 Om virksomhetene har kjennskap til om den som leverer renholdstjenester bruker underleverandører til å utføre renholdet. Privat sektor. Prosent.



Bruk av apper til å bestille varer og tjenester har bredt om seg de siste årene. I privatmarkedet er det flere tilbydere der husholdningene kan bestille renhold gjennom apper eller andre digitale plattformer. Vi spurte virksomhetene i privat sektor om de i løpet av det siste året hadde bestilt renholdstjenester gjennom apper eller andre digitale løsninger. 97 prosent svarte at de ikke hadde benyttet slike dataløsninger til bestilling av renhold. Denne typen digitale løsninger har med andre ord ikke fått noen vesentlig utbredelse i den private delen av proffmarkedet.

Offentlig sektor

Seks av ti i offentlig sektor svarer at det ikke brukes underleverandører for renhold i deres virksomhet, mens tre av ti ikke vet om dette benyttes. Vi får et ganske likt svar når vi spør om noen av de som gjør rent hos dem er selvstendig næringsdrivende, drøyt seks av ti svarer nei og tre av ti at de ikke vet noe om dette. Heller ikke i offentlig sektor er bruk av apper vanlig for å bestille renhold. Ni av ti svarer at de aldri har benyttet en slik mulighet.

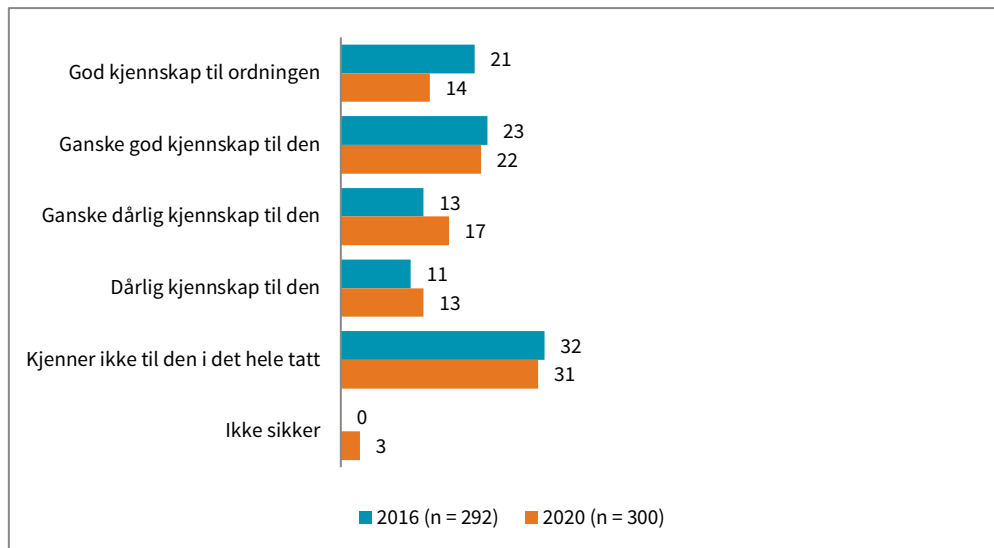
2.4 Godkjenningsordningen og HMS-kort

Godkjenningsordningen for renhold ble innført i september 2012. Godkjenningsordningen er administrert av Arbeidstilsynet. I forlengelsen av godkjenningsordningen ble det også innført en ordning med HMS-kort for de ansatte. Kortet viser hvem renholderen er og hvilken bedrift vedkommende jobber for. Det er virksomhetens ansvar at de ansatte har gyldig HMS-kort. Ordningen gjelder også for selvstendige og bemanningsselskaper som leier ut renholdere. I det følgende skal vi først se på kjennskapen til godkjenningsordningen og hvordan virksomhetene i proffmarkedet mener den har påvirket renholdsbransjen.

Godkjenningsordningen i renhold

Vi startet med å spørre virksomhetene om kjennskapen til godkjenningsordningen, herunder om hvor godt de kjente til den. Dette er vist i figur 2.8.

Figur 2.8 Private virksomheters kjennskap til godkjenningsordningen for renhold. Prosent.

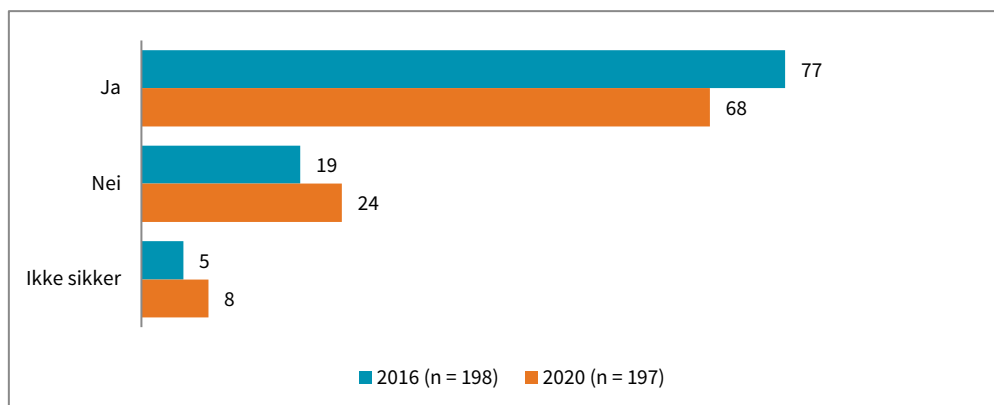


Som det går frem av figur 2.8, er det 31 prosent som oppgir at de ikke kjenner til ordningen i det hele tatt. Det er på samme nivå som i 2016. Det er også noen færre som svarer at de kjenner ordningen godt i 2020 enn det vi så i 2016. På de fire årene siden forrige undersøkelse er det med andre ord ikke noe som tyder på at ordningen har blitt bedre kjent blant innkjøpere av renhold i proffmarkedet i privat sektor. Det er derimot indikasjoner på at kjennskapen til godkjenningsordningen er noe nedadgående. I 2016 fant vi at kjennskapen til godkjenningsordningen var høyere i de store bedriftene enn i de små. I undersøkelsen i 2020 finner vi ikke en slik sammenheng. Kjennskapen til ordningen er med andre ord ganske lik mellom små og store bedrifter i 2020.

Offentlig sektor fordeler seg omtrent helt likt som de private i 2020 når det gjelder kjennskap til godkjenningsordningen. I 2016 svarte nær halvparten av virksomhetene i offentlig sektor at de kjente godt til ordningen. Det kan indikere at kjennskapen til ordningen i offentlig sektor er synkende, siden kun 14 prosent svarer at de kjenner godt til den i 2020.

En ting er å kjenne til ordningen, noe annet er å kontrollere at firmaet som utfører renholdet faktisk er godkjent. De som svarte at de hadde kjennskap til ordningen ble derfor fulgt opp med et spørsmål om de undersøkte om deres leverandør faktisk var godkjent. Dette er vist i figur 2.9.

Figur 2.9 Undersøker virksomhetene i privat sektor om de som leverer renholdet er offentlig godkjent? Prosent.



Som figuren viser, har det vært en nedgang i antallet virksomheter som svarer at de sjekker om de som leverer renholdet er offentlig godkjent. I 2016 var det 77 prosent som svarte at de undersøkte dette, i 2020 har andelen sunket til 68 prosent. I 2020 er det en sammenheng mellom det å sjekke godkjenningen og virksomhetsstørrelse. De aller minste (1–5 ansatte) sjekker dette i mindre grad enn bedrifter med flere ansatte. Vi finner også at de største virksomhetene (50 eller flere ansatte) i vesentlig større grad enn de som er mindre sjekker at renholdsfirmaet er godkjent.

De som kjente til godkjenningsordningen ble også fulgt opp med spørsmål om de mente ordningen gjorde det lettere å finne seriøse leverandører, om den bedret arbeidsvilkårene for de ansatte eller om den gjorde det tungvint å kjøpe renholdstjenester. Dette er vist i tabell 2.1.

Tabell 2.1 Virkninger av godkjenningsordningen, virksomheter i privat sektor. Prosent. (2016 N=198, 2020 N=197)

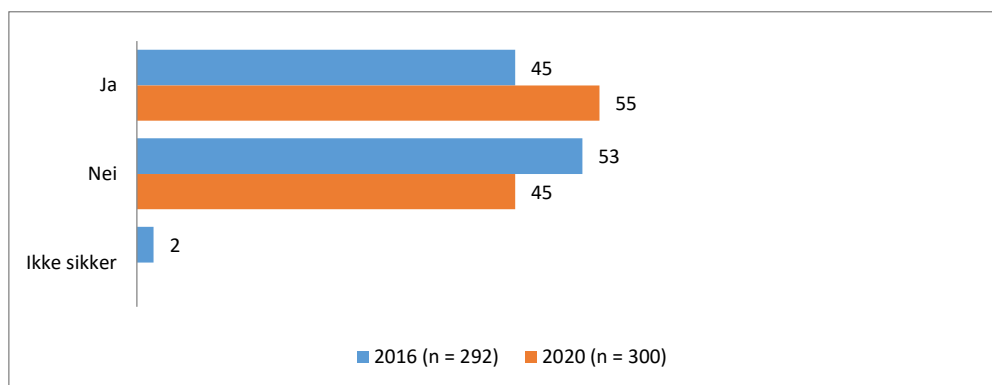
		5 Helt enig	4	3	2	1 Helt uenig	Ikke sikker
Godkjenningsordningen har gjort det lettere for oss å finne seriøse leverandører	2020	41	16	21	5	5	13
	2016	40	15	24	5	9	8
Godkjenningsordningen bedret arbeidsvilkårene for de ansatte	2020	36	21	19	3	2	20
	2016	29	25	21	4	4	18
Godkjenningsordningen har gjort det unødvendig tungvint å kjøpe renholdstjenester	2020	3	4	15	17	44	17
	2016	4	8	12	20	46	11

Som det går frem av tabellen, er det et flertall av virksomhetene som mener ordningen gjør det enklere å finne seriøse leverandører. 57 prosent er enig i dette i 2020. En like stor andel er også enig i at godkjenningsordningen har bedret arbeidsvilkårene for de ansatte. Det er knapt noen som mener at ordningen har gjort det mer tungvint å kjøpe renholdstjenester. De som kjenner til ordningen mener med andre ord at den er grei å forholde seg til og at den har økt seriositeten i bransjen.

HMS-kort

Ordningen med HMS-kort er innført i bygg og anlegg og i renhold. I renhold ble ordningen innført i forbindelse med at godkjenningsordningen ble satt i verk. Det er renholdsvirksomheten som er ansvarlig for at de ansatte har et HMS-kort. Figur 2.10 viser andelen bedrifter i proffmarkedet som kjenner til ordningen med HMS-kort.

Figur 2.10 Kjennskap til HMS-kortordningen blant private virksomheter. Prosent.



Drøyt halvparten av virksomhetene i privat sektor svarer at de kjenner til ordningen med HMS-kort i renhold, og denne andelen har økt, sammenlignet med 2016. Da var det 45 prosent som svarte at de kjente til ordningen. Samtidig er det fortsatt 45 prosent som i 2020 svarer at de ikke kjenner til ordningen. Det er med andre ord et betydelig potensial for å gjøre HMS-kortordningen enda bedre kjent. Videre finner vi at blant de som har kjennskap til ordningen, er det drøyt 60 prosent som sier at de har kontrollert at renholderne hos dem har et slikt kort. Dette er på samme nivå som i 2016.

I offentlig sektor svarer fire av ti at de kjenner til HMS-kortordningen, og det er noe lavere enn i privat sektor. I kapittel 6, der vi ser på renhold i Oslo kommune, kommer det frem at det ute i virksomhetene er en viss barriere mot å kontrollere at renholderne har HMS-kort. Det kan være fordi mange føler at en slik kontroll er ubehagelig å gjennomføre, men det kan også være fordi en del ikke kjenner til ordningen.

2.5 Kontroll av lønns- og arbeidsvilkår

Hensikten med de tiltakene som er innført i renhold, blant annet allmenngjøring av tariffavtalen, godkjenningsordningen og HMS-kortordningen, er å bedre arbeidsvilkårene for de ansatte i bransjen. Av allmenngjøringen følger det også at innkjøper av renhold har plikt til å påse at renholdsbedriftene følger de lønns- og arbeidsvilkårene som er allmenngjort. Unntaket fra denne påseplikten er om renholdsbedriften er omfattet av en egen tariffavtale med fagforening med innstillingsrett.⁸ For å se hvordan dette unntaket fra allmenngjøringsregelen påvirker kontrollen, spurte vi virksomhetene om de visste om bedriftene de kjøpte renhold fra var omfattet av en tariffavtale eller ikke, dette er vist i tabell 2.2

Tabell 2.2 Vet du om den renholdsbedriften som utfører renholdet hos dere i tillegg også har en egen tariffavtale med en fagforening, eller er dette noe dere ikke vet noe om? Prosent.

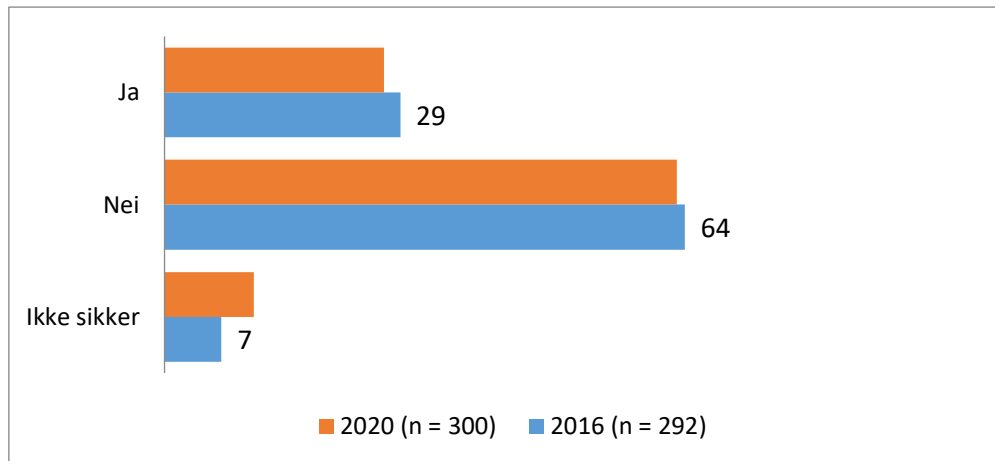
	Total (n=300)
Ja, har tariffavtale	8
Nei, har ikke tariffavtale	6
Vet ikke noe om dette	86

Som det går frem av tabell 2.2, svarer det store flertallet at de ikke er sikre på om renholdsbedriften har tariffavtale eller ikke. 8 prosent svarer at de har renhold fra en tariffbundet bedrift, mens 6 prosent svarer at de ikke har dette. Det er med andre ord så mange som ikke vet om renholdsbedriften har en tariffavtale eller ikke, at det er grunn til å anta at unntaket fra påseplikten ved tariffavtale i liten grad kan sies å ha en effektiv betydning den ene eller andre veien. Videre spurte vi om innkjøperne av renhold faktisk sjekket lønns- og arbeidsvilkårene til renholderne, dette er vist i figur 2.11.

Som det går frem av figur 2.11, svarer snaut to av tre at de ikke har undersøkt lønns- og arbeidsvilkårene til de som gjør rent hos dem. Dette er på samme nivå som det vi fant i 2016. I 2020 er kontrollen klart lavest hos de minste bedriftene (1–5 ansatte). Vi spurte også om virksomheten visste hva renholderne som jobbet hos dem hadde i timelønn. 88 prosent av virksomhetene i privat sektor svarte at de ikke visste noe om dette. I offentlig sektor svarer tre av ti at de eller andre har kontrollert lønns- og arbeidsvilkår for renholderne i løpet av de siste to årene. Drøyt halvparten svarer at dette ikke er kontrollert.

⁸ Se FOR-2019-05-21-654

Figur 2.11 Har du eller andre fra din bedrift undersøkt lønns- og arbeidsvilkårene til de som gjør rent hos dere i løpet av de siste 2 årene? Prosent.



De som svarte at de hadde kontrollert lønns- og arbeidsvilkår fikk oppfølgingsspørsmål om hvor ofte de gjorde dette, og om de noen gang hadde skiftet leverandør fordi de hadde avdekket ulovlige lønns- og arbeidsvilkår. Siden det var relativt få som hadde kontrollert lønns- og arbeidsvilkår, var det også få som fikk disse spørsmålene. Resultatene må derfor fortolkes med forsiktighet, grunnet stor statistisk usikkerhet. Tre av ti som har kontrollert svarer at de har gjort dette årlig. To av ti svarer at dette gjøres med litt tilfeldige stikkprøver, mens fire av ti sier at det gjøres ved kontraktinngåelse. Det er knapt noen som svarer at de har sagt opp en kontrakt fordi de har avdekket ulovlige lønns- og arbeidsvilkår.

Tidligere undersøkelser har avdekket at kontroll av lønns- og arbeidsvilkår er en krevende og tidvis vanskelig oppgave (se f.eks. Andersen et al. 2017). Skal det være mulig å avdekke dårlige lønns- og arbeidsvilkår, må innkjøperne som et minimum prøve å kontrollere dette. Det er de også pålagt i henhold til påseplikten. Når mer enn 60 prosent svarer at de ikke har undersøkt dette i løpet av de siste to årene, kan påseplikten neppe sies å være oppfylt.

3 Situasjonsbilde sett fra renholdsbedriftene

Hvordan vurderer renholdsleverandørene markedet de opererer i? Er det forskjell på kunder i privat og offentlig sektor, hvordan inngås kontrakter og hvordan vurderes konkurransesituasjonen? Har kundene kjennskap til innførte tiltak som godkjenningsordningen og hvordan påseplikten fungerer i praksis? Dette er noen av de spørsmålene vi skal besvare i dette kapittelet. Vi har gjennomført telefonintervjuer med øverste leder i 18 renholdsbedrifter fra ulike kanter av landet.

Det er stor variasjon av renholdsleverandører i utvalget vårt. Vi har alt fra det lille enkeltpersonforetaket med fem ansatte, til store internasjonale konsern med over tusen renholdere fordelt i selskaper over hele landet. Flertallet er likevel enkeltstående selskaper med mellom ti og 50 ansatte. Det er to som oppgir å ha færre enn ti ansatte, mens det er fire som har 50 eller flere, og tre har over 200 ansatte. I den sistnevnte gruppen er to organisert som konsern, mens ett er et enkeltstående selskap. Seks av virksomhetene har tariffavtale og har tillitsvalgte på plass i virksomheten. Samtlige oppgir at de har verneombud. Av anonymitetshensyn benytter vi vide kategorier når vi angir størrelse: liten, middels og stor.

Leverandørenes vurderinger av markedet

Renholdsleverandørene opererer i ulike deler av markedet. De fleste har en god miks av kunder. De leverer renholdstjenester til forbrukermarkedet eller husholdninger, til private bedrifter og til offentlige virksomheter. Det er én virksomhet som bare har oppdrag i private husholdninger, mens for de andre utgjør private husholdninger ingen eller kun en liten andel av oppdragene. Noen renholdsleverandører oppgir at de har spesialisert seg på visse typer oppdrag, én på flyttevask, og to leverer renhold til byggebransjen. Ellers er det mange typer oppdrag, beskrevet slik av en informant:

Vi er jo små, så våre kunder er gjerne mindre, som butikker, kontorlokaler og barer og restauranter i området. Og så har vi trappevask for borettslag (daglig leder i liten virksomhet).

I de største virksomhetene er markedet kun i den profesjonelle delen, og de har både offentlige og private virksomheter som kunder.

I virksomhetene, det gjelder både de største og de minste, har de ansatte i hovedsak arbeidstid på dagtid, det vil si mellom klokken 06 og 21. Et par trekker frem at dette er bra for renholderne, men det er også flere som sier at de er fleksible overfor kundenes behov. Det kan være kunder som har helkontinuerlig drift, som hotell og politi, eller som to av informantene med hovedsakelig bedriftskunder formulerer det:

Det er jo kunder som avgjør, og det er noen bedrifter som helst ikke vil se renholderne (daglig leder, mellomstor virksomhet).

Arbeidstid henger sammen med hvilken kundegruppe vi server. For eksempel ser vi at konsulenter og finans både er veldig restriktive på hvem som kommer inn i «åpningstida», samtidig som de ikke vil bli forstyrret (daglig leder, mellomstor virksomhet).

Den siste informant knyttet ønsket om renhold utenom vanlig arbeidstid til et høyt arbeidspress hos kunden. Dette får konsekvenser for renholdernes arbeidstid. Det er også et par av virksomhetene som peker på at kundens ønsker kan gjøre det vanskelig å få til hel-tidsstillinger for renholderne:

Jeg synes det er en tendens til at man i kontorlokalene i større grad ønsker at renhold skal være ferdiggjort før de ansatte er på jobb. Det vil si mellom 6 og 9, eller etter 17. Dette er ikke gjennomgående, men det gjør at det kan bli litt utfordrende å sette sammen stillinger som er store nok, uten at det blir split shift, som vi forsøker å unngå. Men noen har det, og jobber mellom 6 og 9 og så mellom 19 og 21 (daglig leder, mellomstor virksomhet).

Men det er også virksomheter som forteller om renholdere som selv ønsker å jobbe når kunden ikke er der: «Våre ansatte foretrekker i hovedsak å utføre renholdet når kundene ikke er der» (daglig leder i en mellomstor virksomhet). På spørsmål om kundens ønsker om arbeidstid har endret seg i løpet av de siste to til tre årene, svarer de aller fleste at det er stor stabilitet. Det gjelder også i de tre store virksomhetene. Blant disse er det likevel en som sier at siden han startet i bransjen på begynnelsen av 2000-tallet, har det vært en stor endring fra nattarbeid til dagarbeid. Etter at renholdsoverenskomsten ble allmenngjort i 2011, har det også blitt langt dyrere for kundene å få utført renhold på hverdager i tidsrommet mellom klokken 21 og 06.

3.1 Om kunder og oppdrag

Som beskrevet over, befinner våre renholdsleverandører seg i litt ulike segmenter av markedet. De tre store aktørene har kunder fra det offentlige og større private virksomheter. De viser til at det er to måter de i hovedsak får kunder på, gjennom å svare på anbudsutlysninger og gjennom egne salgskanaler, hvor de selv er ute i markedet og selger tjenestene sine, formulert slik av dem selv:

Det er på to måter. Det ene er at vi har et eget salgssapparat, det vil si vi har selgere som jobber med å selge tjenestene våre. Og så er det anbudsutlysninger (daglig leder, stor virksomhet).

Vi sitter og følger med på utlysninger gjennom Doffin for eksempel. Vi har egne ansatte som gjør det, og så er vi selv aktive i markedet og selger oss (daglig leder, stor virksomhet).

Det er mye anbud, det offentlige har det. Og så har vi en egen salgsvirksomhet (daglig leder, stor virksomhet).

Blant de andre mindre virksomhetene er deltakelse i anbudskonkurranser mer sjelden, og noen deltar aldri. De fleste legger vekt på at det er vanlig at oppdragene kommer gjennom kontakter, og at man over tid har opparbeidet seg et godt rykte. Under følger noen typiske eksempler:

Veldig mye kontakter. Gjør du en god jobb, sprer det seg raskt. Stort trøkk og vanskelig å få folk. Vi øker veldig, så vi må ta det rolig. Det beror på at vi kan levere det de kan betale og at vi leverer godt (daglig leder, mellomstor virksomhet).

Vi får hovedsakelig oppdrag gjennom kontakter. Vi er inne i en gård, så anbefaler de oss til nye leietakere som kommer inn i bygget. Så ryktet vårt og kontakter vi allerede har. Vi er sjelden i anbudssituasjoner, men har vært med i noen. Mitt inntrykk er at det ofte er bestemt på forhånd hvem som skal få disse (daglig leder, mellomstor virksomhet).

Vi får jobber først og fremst gjennom ryktet. Anbud er krevende og her er det stor konkurranse. De store er der og de har en helt annen pris. Vi har deltatt i noe, men for oss er det mer å hente gjennom å ha et godt rykte (daglig leder, mellomstor virksomhet).

Kunden kommer på referanser. De kontakter ofte oss, selv om det hender at vi også sender informasjon om at vi eksisterer, men vi slipper å være særlig pågående. Et godt rykte er avgjørende for vår drift. Det er sånn vi både får og beholder kunder (daglig leder, mellomstor virksomhet).

Disse sitatene viser tydelig at for de mindre og mellomstore renholdsbedriftene er kontakter og gode referanser viktig for å få kunder. Dernest må man gjøre en god jobb, fordi det å inngå kontrakt med en ny kunde ofte bidrar til at man får flere. De fleste av bedriftene i denne kategorien opererer også i lokale, geografisk avgrensede områder.

De mellomstore bedriftene som deltar i anbud forteller at dette er krevende på ulike måter. Som vi ser i ett av sitatene over, viser en av informantene til at størrelse har betydning. De store renholdsvirksomhetene utkonkurrerer ofte de mindre på pris. Dette beskrives som en strategi som de store benytter for å komme seg inn i markedet innenfor et spesielt segment eller for å få fotfeste i en region. Da blir konkurransesituasjonen for de mindre virksomhetene krevende. En informant sier det slik: «De store priser seg usolidarisk vil jeg si. Oppgir priser som ikke er mulig å følge». En annen informant er inne på det samme og sier at han aldri er med på anbud: «Har vært inne og tittet på Doffin. Jeg regnet på det, innså at enten er man dum i hodet eller så lurer man kunden». Om disse sitatene gjengir den faktiske situasjonen, vet vi ikke, men det illustrerer at mindre renholdsbedrifter opplever at det er vanskelig å konkurrere mot store leverandører. Sett fra de mindre leverandørenes ståsted, favoriserer anbudssituasjonen de store virksomhetene. De mindre leverandørene benytter seg derfor av andre strategier for å skaffe seg kunder.

De tre store leverandørene har, som nevnt, først og fremst kunder i det offentlige i proffmarkedet. Det er ofte i anbudssituasjoner. Men også de store renholdsleverandørene opplever konkurransen om anbud som hard, og at det i stor grad handler om pris:

Konkurransen er tøff vil jeg si. Det går mye på pris. Selv om man har andre kriterier også som HMS og slikt, er begrunnelsen på om man får et oppdrag eller ikke, som oftest at man har skåret likt på kvalitetskrav og at pris har vært avgjørende (daglig leder, stor virksomhet).

De (offentlige) sier at de er opptatt av kvalitet, men når alle har tilnærmet samme kvalitet, de samme kvalitetssystemene, så avgjør pris. Jeg vil si at 70–80 prosent handler om pris (daglig leder, stor virksomhet).

De store aktørenes konkurrenter er gjerne andre store selskaper, men de viser også til at de konkurrer mot de mindre. Og der de mindre/mellomstore renholdsbedriftene viser til at de store selskapene presser prisene ned, sier en av de store aktørene at det er vanskelig å konkurrere mot de små:

Det er stor konkurranse generelt, stor konkurranse mellom de store selskapene, men det er det jeg vil kalle en fair konkurranse. Det er vanskeligere mot de små, og de som går inn i et byrå, eller en paraplyvirksomhet. Mange enkelpersonforetak gjør det (daglig leder, stor virksomhet).

Det vi kan trekke ut fra vår intervjuer, er at hvordan man opplever konkurransen om kunder og oppdrag, handler både om hvor i markedet man selv befinner seg og hvem man konkurrerer med. Det er likevel en felles enighet blant store som små i alle segmenter av markedet om at pris har stor betydning for hvem kundene velger. Det sier både de største som konkurrerer om offentlige anbud, de mellomstore som er delvis i det private og offentlige markedet, og den ene renholdsbedriften som bare har kunder i private husholdninger:

Pris er absolutt viktigst. Innkjøpere kjenner ikke i noen særlig grad til de ulike ordningene. Kunden har lite kompetanse og de skjønner ikke sammenhengen mellom pris og kvalitet. De forstår det ikke, og pris er det avgjørende (daglig leder, stor virksomhet).

Jeg skulle ønske at jeg kunne si kvalitet, men i det offentlige synes jeg det går mest på pris. Blant våre faste kunder i privat sektor er leveringssikkerhet viktigere og at vi er lydhøre (daglig leder, stor virksomhet).

I det offentlige sier de at de er opptatt av alle disse tre (kvalitet, pris, HMS), men jeg synes de ender opp med pris likevel (daglig leder, mellomstor virksomhet).

Det er et fåtall som er opptatt av kvalitet og HMS, pris trumfer alt (daglig leder, liten virksomhet).

Samtidig vektlegger informantene at det er kvaliteten på arbeidet som gjør at man får en god relasjon til kunden, et godt rykte og avgjørende for om man får beholde oppdraget over tid.

På spørsmål om kunder i det private proffmarkedet og i det offentlige vektlegger pris ulikt, fikk vi litt blandede svar. Blant de tre store aktørene, som har mange offentlige kunder, varierer erfaringen. Én fremholder at offentlig kunder er blitt mer profesjonelle, at det er blitt høyere kompetanse hos en del av innkjøperne, og med det en større forståelse av at kvalitet koster. En annen mener at offentlige kunder vektlegger pris i større grad enn andre.

Det er forskjell på kunder, og det offentlige opptrer meget merkelig og ikke redelig. Vi tapte en offentlig kunde, etter fire år la vi inn et nyt anbud og fikk da beskjed om at de ville ha oss. De forrige hadde vært dårlige. Da vi vant sa innkjøperen at: jeg vet jo at dere er best på kvalitet, men så var dere heldigvis også best på pris. Da sa han jo at det var pris som avgjorde.

Andre viser til at offentlige kunder er særlig opptatt av alt skal være i orden. Enkelte peker på at det fører til at det offentlige helst bruker de store aktørene fordi de opplever, eller som en beskrev det, «tar for gitt», at det er en sammenheng mellom det å ha orden på formaliteter og størrelse.

Én renholdsbedrift viser til at offentlige kunder er opptatt av forholdene akkurat rundt kontraktsinngåelsen, men at det er lite kontakt utover det, og beskriver det slik:

I det offentlige har jeg inntrykk av at de tenker litt sånn: er vi ikke fornøyde kan vi bytte dem ut ved neste anbudsrunde. Det gir oss jo ikke muligheten til å vise hvor gode vi egentlig er.

Dette sitatet viser også til en forskjell mellom private og offentlige kunder når det gjelder lengden eller varigheten på oppdrag. I offentlige anbud er vanlig lengde på et oppdrag tre år, med mulighet for forlengelse på to år. Blant de private kundene er det annerledes, og vi blir fortalt at kontraktene gjerne strekker seg over lengre tid, så fremt kunden er fornøyd. De mindre og mellomstore renholdsbedriftene som stort sett er i det private markedet, forteller om lange kundeforhold og at varighet på ti år ikke er uvanlig. Dette bekreftes også i spørreundersøkelsen i kapittel 2, der tre av fire innkjøpere i privat sektor svarer at de har løpende kontrakter inntil disse sies opp.

3.2 Kontraktsforhold

Alle vi har intervjuet bruker kontrakter når de inngår avtaler om oppdrag, det gjelder både private og offentlig kunder. De tre store aktørene bruker standardkontrakten, men de opplever også at større kunder har sine egne kontrakter, der standardkontrakten ofte ligger til grunn. Blant de mindre og mellomstore bedriftene varierer det, men det er ingen, heller ikke de minste, som ikke bruker en eller annen form for kontrakt. Flere svarer at de har utarbeidet sin egen, og at denne kan tilpasses ulike kunder:

Vi bruker alltid skriftlig kontrakt som advokaten vår har skrevet og som inneholder all punkter (daglig leder, liten virksomhet).

Vi har en enkel kontrakt som vi tilpasser kundens behov og ønsker (daglig leder, mellomstor virksomhet).

Videre er det noen viser til at de bruker standardkontrakten, men ikke nødvendigvis på alle oppdrag.

Det er få av virksomhetene som bruker apper i bestilling av renhold. De viser til at dette er vanskelig siden de må ha befaring av områder som skal vaskes før de kan gi en pris. Funn fra spørreundersøkelsen viser også at det er få kunder som benytter apper når de innhenter renholdstjenester.

3.3 Innførte tiltak

Det har vært stor grad av enighet mellom partene når det gjelder behovet for å innføre tiltak for å motarbeide useriøse leverandører i renholdsbransjen. I forkant av at deler av renholdsoverenskomsten ble allmenngjort i 2011, var det store forventninger til at dette skulle bedre arbeidstakernes lønns- og arbeidsvilkår samt gjøre konkurransesituasjonen likere og mer rettferdig. Analyser av SSBs lønnsstatistikk viser at allmenngjøringsvedtaket har hatt effekt på lønnsnivået i bransjen. I september 2011 hadde 31 prosent av renholderne en timelønn under allmenngjort minstelønn. I september 2012 var andelen på 9 prosent, og andelen gikk ytterligere ned fra 2012 til 2016. I 2016 hadde 5 prosent av renholderne en avtalt timelønn som lå under satsen (Trygstad et al. 2018:79–80). Samtidig viste en spørreundersøkelse blant renholdere i 2018 at arbeidstakerne ikke nødvendigvis får de tilleggene de har krav på, særlig når man arbeider mellom klokken 21 og 06. Dette indikerer at ikke alle deler av allmenngjøringsvedtaket følges like godt opp, noe som også gjenspeiles i den registerbaserte lønnsstatistikken (ibid.).

Samtidig har kundene en svært sentral rolle når det gjelder å bedre forholdene i renholdsbransjen. Det fordrer blant annet at kundene er seg bevisst de lover og regler som er innført, og at de forholder seg til disse. Vi har spurt våre informanter om kundene i dag i større grad enn tidligere etterspør dokumentasjon om renholdernes lønns- og arbeidsbetingelser ved kontraktsinngåelse. Her deler utvalget seg i to. I den ene delen har vi de som svarer at kunden ofte etterspør slik dokumentasjon, og også undersøker dette en eller flere ganger i løpet av kontraktsperioden. Dette er gjerne de som har store kunder både i privat og offentlig sektor.

Vi opplyser alltid selv om dette. Vi garanterer at vi følger minstelønnsordningen. Det er ikke uvanlig at kunden har bedt om å få se lønsslippen til renholderne. Det hender også at kunden selv har spurt renholderne, men det er ikke vanlig (daglig leder, mellomstor virksomhet).

I den andre delen har vi de som svarer at de ikke har opplevd dette, eller svært sjelden. Én forteller at det hender kunden spør, men de sjekker ikke og nøyer seg med en muntlig bekreftelse. De fleste i denne gruppen svarer imidlertid at kundene ikke etterspør denne typen informasjon og dokumentasjon. Dette forklares delvis med at kundene mangler kunnskap om forholdene i bransjen generelt og om kravene som stilles mer spesielt. Og som vi omtalte over, mange kunder er mest interessert i å betale minst mulig for renholdstjenestene. Samtidig forteller noen av informantene at de selv uoppfordret legger frem denne dokumentasjonen, men at kundene bare er måtelig interessert.

Som nevnt, er allmenngjøringen kun ett av flere tiltak som er innført i bransjen. Kravet om at renholdsleverandører skal være godkjent og at det er ulovlig å kjøpe tjenester fra ikke-godkjente leverandører er et annet. Kjennskapet til ordningen er imidlertid noe begrenset (se kapittel 2).

Blant våre informanter er det likevel flere som svarer at kundene gjerne spør om de er godkjent, og det er også renholdsvirksomheter som bruker sin godkjenning aktivt i markedsføringen av sine tjenester.

Har opplevd flere ganger at kunden spør om vi er godkjent. Og vi markedsfører oss med at vi er godkjent. Det er bra for oss. Vi er jo i dialog med kundene våre og forteller det (daglig leder, stor virksomhet).

Når vi fornyer vår godkjenning, så sender vi beskjed om det til kunden. Da driver vi litt informasjonsarbeid samtidig som vi sprer vi kunnskap. Men det er nok fortsatt en del kunder som ikke er kjent med dette, eller allmenngjøring. Det er nok vanligere med manglete kjennskap i privat sektor (daglig leder, mellomstor virksomhet).

Vi oppgir at vi er godkjent uten at de spør. Og så hender det nok at noen kunder har sjekket i registeret før de kontakter oss (daglig leder, mellomstor virksomhet).

Også når det gjelder godkjenningsordningen er det renholdsleverandører som forteller at kundene aldri spør om dette. Disse kundene spør heller ikke om arbeidstakerne har HMS-kort. En undersøkelse blant renholderne har vist at over halvparten av renholderne aldri har opplevd at kunden har etterspurt HMS-kortet (Trygstad et al. 2018: 73). Forklaringene kan være flere. For det første kan det være at renholderne har HMS-kortene godt synlig, slik at det ikke er behov for å sjekke. Men det kan også være at det føles ubehagelig å be om å få seg forelagt disse kortene, fordi det signaliserer en manglende tillit til renholdsvirksomheten og de ansatte. Nok en forklaring kan være, slik vi så i figur 2.10, at det er mange kunder som ikke kjenner til ordningen med HMS-kort. Samtidig er mer kontroll fra

kundenes side et tiltak renholdsvirksomhetene selv mener kan bidra til større grad av seriøsitet i bransjen. For selv om de innførte tiltakene nå har virket i noen år, er det fortsatt slik at konkurranseforholdene tidvis preges av leverandører som ikke forholder seg til lover og regler.

3.4 Konkurransen fra useriøse

I tidligere undersøkelser har det fremkommet at det å bli utkonkurrert av tilbydere man enten vet eller har mistanke om at bryter lover og regler, ikke er uvanlig. På bakgrunn av funn fra disse undersøkelsene utviklet vi i 2016 en indikator til mål av utviklingen i bransjen: «konkurransen fra useriøse». Utgangspunktet er to spørsmål stilt i spørreundersøkelser til leverandører av renholdstjenester i 2012 og 2016: «Har du fått kjennskap til at useriøse har lagt inn tilbud i anbudprosesser i løpet av de siste to årene?» og «Har du blitt utkonkurrert av tilbydere som du vurderer som useriøse?» I 2016 svarte 47 prosent at de ofte eller hele tiden kjenner til at useriøse har lagt inn tilbud i anbudprosesser, og i 2016 svarte 55 prosent at de stadig blir utkonkurrert av virksomheter som de vurderer som useriøse (Trygstad et al. 2018:86). Svarene i 2012 og i 2016 viste at konkurransen fra virksomheter som ble vurdert som useriøse ikke hadde avtatt nevneverdig, tross innførte tiltak. Spørsmål om konkurranse fra useriøse har også vært tema i intervjuene med renholdsvirksomhetene.

Når det gjelder kjennskap til at useriøse har lagt inn tilbud, er dette noe de aller fleste har erfart. Kun to mangler kjennskap til det. Det er imidlertid noe variasjon blant de 16 når det gjelder hyppighet. Majoriteten svarer likevel at de opplever dette ofte. Samtidig er det også noen som mener at dette har avtatt noe. Her er eksempler på variasjon:

Jeg vil si at det i økende grad skjer, popper opp nye virksomheter som konkurrerer på pris (daglig leder, mellomstor virksomhet).

Det er masse av det, men det har blitt litt bedre, de siste fem årene (daglig leder, mellomstor virksomhet).

Ja, har opplevd det flere ganger, men de blir avslørt og kommer ikke til de siste rundene (daglig leder, mellomstor virksomhet).

Det er også mange av våre informanter som svarer at de har blitt utkonkurrert av virksomheter de tror eller vet er useriøse. Det som gjerne får en til å stusse, er lav pris.

Ja, har opplevd det flere ganger. Dette gjelder både i anbudskonkurranser og i private anbudsinvitasjoner. Men de avslører seg på veldig lav pris. Da hender det at jeg sjekker litt, og det hender at jeg kontakter Arbeidstilsynet (daglig leder, stor virksomhet).

Jeg har flere ganger tenkt at her har de priset seg så lavt at dette ikke er gjennomførbart hvis de følger lover og regler. Men jeg mangler dokumentasjon. Men jeg har sagt fra til Arbeidstilsynet ved to anledninger (daglig leder, mellomstor virksomhet).

Foruten lav pris, går det også rykter i bransjen om hvem som driver på kant med eller utenfor lover og regler. Særlig gjelder dette på mindre steder.

Hva kjennetegner de useriøse leverandørene?

Selv om det å bli utkonkurrert av tilbydere som våre informanter mener er useriøse, er det flere som mener at konkurransesituasjonen har blitt noe bedre. Det er informanter som forteller at de har mistet jobber til leverandører som har priset seg svært lavt, men der kunden etter en tid har kommet tilbake igjen, fordi leveransen ikke holdt mål. De fikk ikke den tjenesten de var forespeilet. Dette gjelder kunder både i offentlig og privat sektor.

Til tross for at det er en oppfatning om at useriøsitet særlig er utbredt blant enkeltpersonforetak og små renholdsleverandører, blant annet fordi de lettere går under radaren til tilsynsmyndighetene, er det informanter som påpeker at det finnes useriøsitet også blant de store og mellomstore renholdsvirksomhetene. Informantene påpeker imidlertid at det er ulike typer av hva de oppfatter som useriøsitet. For det første har du de som presser prisene nedover i sin jakt på markedsandeler. Dette påvirker situasjonen for de ansatte. For det andre har du de som tilsynelatende betaler ansatte en timelønn som er i tråd med minstelønnssetningen. Problemet er bare at de jobber dobbelt så mye for lønnen de får utbetalt, og dette kan bedriftene gjøre fordi de ansatte ofte er nye i landet og har manglende kjennskap til hva de har krav på, samtidig som de er avhengig av inntekt. Da er noe bedre enn ingen ting. Sistnevnte grupper er fortrinnsvis å finne blant de mellomstore. Her er noen eksempler på hva informantene erfarer når det gjelder useriøs praksis hos de store renholdsleverandørene.

Useriøsitet kan uttrykkes på to måter, mot kunder og mot ansatte. Mot kundene at renholdsbedriften ikke leverer det den skal. Jukser med prisen. Mot de ansatte at de ikke får den lønna de skal ha, manglende overtid og nattillegg. Tariffen bestemmer timelønna, men i stedet tilbys man en sum for å gjøre jobben. Ansatte, ofte med innvandrerbakgrunn, kjenner ikke rettighetene sine. Derfor kommer ikke sakene opp.

Jeg mener at mange av de store virksomhetene er useriøse, har feil fokus. Det går ikke an å drive til den prisen de gjør, det er skvis av folk, moderen slaveri kaller jeg det. De priser jobben alt for lavt. Jeg har jobbet i de store virksomhetene og vet det. De skikkelige renholderne vil heller starte for seg selv og gjøre en jobb med god kvalitet.

De store som driver useriøst drar de små med seg, det blir en ond spiral nedover. Det er likevel positivt at noen store kunder blir drittlei. De vil ha mer kvalitet og de går over til mindre firmaer for å få det. De er lei av at renholdet ikke holder den kvaliteten de ønsker.

En informant mener at tilsynsmyndighetene i større grad må se på «tallene». Han viser til at «alle» kjenner marginene i bransjen. Dersom en virksomhet tjener mye, er det som regel noe galt. Da kan det igjen være snakk om enkeltpersonforetak med ingen eller svært få ansatte, som «bruker en gjeng med folk». Derfor er det viktig å følge virksomheter over tid – se på historikken. Det er også flere vi har intervjuet som sier at de gjerne kontakter Arbeidstilsynet dersom de eksempelvis vet eller har sterke mistanker om at virksomheter egentlig ikke følger allmenngjorte satser, eller benytter seg av svart arbeidskraft. Når det gjelder om de selv har hatt tilsyn, svarer den store majoriteten bekræftende på dette. Dette omtales i det store og det hele som positivt, selv om noen mener at inspektørene kan bli «for firkanta og detaljorientert», og at de heller burde gått etter de som «ikke følger lover og regler».

Hvem kjøper tjenester fra useriøse leverandører?

Useriøsitet fordrer at det er kunder som er villige til å kjøpe tjenester av tilbydere som bryter lover og regler. Ifølge dem vi har intervjuet, er det ikke uvanlig å høre om kunder

som skryter av at de betaler lite for renholdet. Men, flere påpeker at det finnes både useriøse leverandører og kunder. Når det gjelder kundene, vises det til at de seriøse er nøye på at «alt er i orden», mens de useriøse «gir blaffen» og er kun opptatt av lavest mulig pris. Her er noen eksempler:

De seriøse følger med på lønnen til damene [renholderne] og er opptatt av å bruke godkjente, bedriftene er seriøse (daglig leder, mellomstor virksomhet).

Useriøse kunder er de som ikke bryr seg. Seriøse kunder etterspør dokumentasjon, spør etter HMS-kort og fører tilsyn (daglig leder, stor virksomhet).

Useriøse kunder behandler renholderen dårlig. Er nedlatende og lite hyggelige. For noen år siden sa jeg opp noen kunder. Jeg hadde fått vite at de hadde oppført seg dårlig mot noen av våre ansatte. Jeg spurte dem [renholderne]: vil dere at vi skal si dem opp? De svarte ja, da gjorde vi det. Det var rett og slett mangel på folkeskikk (daglig leder, mellomstor virksomhet).

Det er en ganske utbredt oppfatning om at det er større sjanse for å treffe på useriøse kunder i mindre virksomheter. En forklaring kan være at kjennskapen til innførte tiltak her er dårlig. Dette bekreftes i spørreundersøkelsen, der kjennskapen er signifikant dårligere i små enn i store kundevirksomheter (se kapittel 2). Vi blir fortalt at det ikke er uvanlig at transaksjonene foregår uformelt, ved at de som driver svart tar direkte kontakt med kunder og selger seg inn på kortere og lengre oppdrag til svært lav pris. Leverandøren er gjerne et lite firma eller et enkeltpersonforetak, og som tidligere omtalt er det ikke uvanlig at kunden og leverandøren har en relasjon i forkant. Det vises i den forbindelse til at det er en del utenlandske firmaer som gjerne kjøper renholdstjenester fra leverandører som kommer fra samme land, og som enten ikke kjenner til reglene eller som bevisst omgår dem. Samtidig peker våre informanter på at det også kan være en kommune eller et advokatkontor som ender opp med å kjøpe tjenester fra noen som viser seg å drive utenfor lover og regler:

Ja, det var et kontoroppdrag jeg mista. Det var flere kontorer, kjøkken, resepsjon og et stort forværelse. De som fikk oppdraget ga et tilbud som var halvparten av vårt, inkludert moms. Da får de som jobber der ingen penger. Men, du må huske at for polske så er 100 kr veldig mye. Det er utrolig mye, det er mange som er her midlertidig (daglig leder, mellomstor virksomhet).

Alt i alt – om tiltak og seriøsitet

Har så de iverksatte tiltakene endret kundenes holdninger på noen måte, og i så fall hvordan? Ikke overraskende: det er ikke ett svar på dette. Likefullt, det synes å være en omforent oppfatning om at det har blitt vanskeligere å drive useriøst, og majoriteten av kundene har blitt mer observante på at det kan være behov for å være varsom med hensyn til hvem som slippes inn på arbeidsplassen for å utføre renholdet. Og flere har nå blitt mer opptatt av å gjøre det riktig – det har blitt en større forståelse for at renhold koster, som en uttaler. Men det pekes på noen regionale forskjeller. Selv om man vil kunne finne virksomheter som forsøker å bryte eller i alle fall tøyne lover og regler alle steder, peker en informant på at Oslo er noe for seg selv. Andre trekker frem at sektorer og størrelse kan ha betydning.

Før kunne timelønna varierer med 30 til 40 kr i timen – mer også. Lønner du etter tariff blir det fortsatt forskjell. Men det har blitt vanskeligere å konkurrere på lønn. Men jeg fikk hakeslepp da jeg kom til Oslo-området. Det er mye villere der. Det jukses mer. Det er langt igjen, det er fortsatt lett å lure systemet, men det har blitt litt vanskeligere for userisøse (daglig leder, mellomstor virksomhet).

Utfordringen er kunnskap om dette blant de som kjøper. De større nasjonale og til en viss grad regionale aktørene kjenner reglene, men mellomstore og små virksomheter har ikke peiling, de forstår ikke at de sammenligner pærer og epler når de bare ser på pris. De er lite opptatt av kvalitet og veldig opptatt av pris. Man får ikke det samme, men det skjønner de ikke (daglig leder, mellomstor virksomhet).

Flere påpeker at det stadig er nye renholdsleverandører som forsøker å vinne anbud på uredelig vis. Og, som tidligere vist, turnoveren blant renholdsvirksomheter er høy (Andersen et al. 2018). Dette skyldes, som omtalt andre steder i rapporten, at etableringskostnadene er lave. Men det skyldes også at det ikke er uvanlig at en virksomhet slår seg selv konkurs, for så å gjenoppstå under annet navn senere. Derfor sendes det inn en stadig strøm av søknader om godkjenning. Disse foretakene blir godkjent uten ansatte, og så viser det seg at de har ansatte likevel, som lønnes langt under tariff, og flere mener at det her foregår «mye svart arbeid».

Selv om flere påpeker at det har blitt mer ryddig, er informantene opptatt av at det fortsatt er gode muligheter for å «jukse» – ikke minst når renholdet utføres utenfor kundens arbeidstid. Eksempelvis på byggeplasser i helgene. Vi blir fortalt at det ofte er nedvasking og klargjøring av bygg i helgene, «da er det fritt frem, og du kan ta med deg dobbelt så mange fordi det ikke er noen kontroll». Det er også informanter som viser til en brist i logikken til kundene. På den ene siden er de kjent med allmenngjorte satser, godkjenningsordning og HMS-kort, på den andre siden fortsetter de å velge leverandøren med den laveste prisen, en pris som sett fra informantenes side ikke er i overensstemmelse med arbeidet som skal gjøres, dersom lover og regler følges.

Vi har spurt informantene om det er tiltak de etterlyser. Få har slike forslag. Men det er de som mener det kan være en god idé å sette tak på antall kontraktledd. Her er noen eksempler:

Jeg tenker at grenser på kontraktledd er bra. Vi har bruk for underleverandører med særlig kompetanse, men mange underleverandører, det er rart (daglig leder, liten virksomhet).

Ja, tak på kontraktsledd er bra, hovedleverandører sjekker ikke om enkelpersonvirksomhetene de bruker har ansatte (daglig leder, mellomstor virksomhet).

Majoriteten av informantene er imidlertid av den oppfatning at «jeg tror ikke vi trenger mer nå, det som er innført må få virke litt, så får vi se». Men, mange er opptatt av at det må få konsekvenser at regler brytes, både for renholdsvirksomhetene og for kundene.

4 Offentlige anbud på renholdstjenester

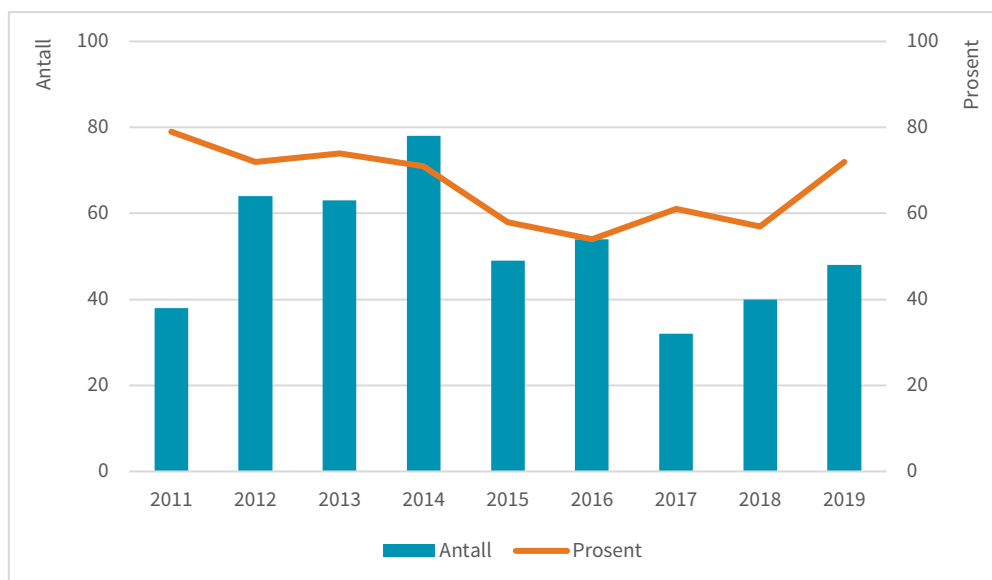
Alle offentlige anskaffelser som overstiger en terskelverdi for offentlige anbud publiseres i Doffin, den nasjonale databasen for kunngjøringspliktige konkurranser. Terskelverdiene har endret seg over tid og økte fra 500 000 til 1,1 mill. kroner i 2017, og til 1,3 mill. i 2018. Utlysningene gir også informasjon om vektning av ulike tildelingskriterier, kontraktsvilkår og størrelse og varighet på kontraktene. For å belyse forholdene på etterspørselssiden i markedet for renholdstjenester, er alle utlysninger i perioden 2011–2019 gjennomgått.

4.1 Antall utlysninger

Kartleggingen tar utgangspunkt i utlysninger med tilknyttet CPV-kode 90911000 – *renholdstjeneste for lokaler, bygninger og vinduer* i perioden 1. januar 2011 til og med 31. desember 2019. I alt er det registrert 814 utlysninger med CPV-kode 90911000 i denne perioden.

For i underkant av 35 prosent av utlysningene er ikke konkurransegrunnlaget lenger tilgjengelig. Etter at disse er tatt ut, består datagrunnlaget i kartleggingen av 537 utlysninger. Andelen av utlysningene som er inkludert i datagrunnlaget varierer mellom 54 og 79 prosent årlig, men det er ingen tydelig skjevhet over tid. Det minste antallet observasjoner i et enkelt år er 32, i 2017. Dette henger sammen med at terskelverdien for utlysning mer enn doblet seg fra 2016 til 2017. Figur 4.1 viser antall og andel av alle utlysninger som er med i datagrunnlaget hvert år. Om noe, indikerer figuren at tilgangen på informasjon i etterkant av utløpsfristen har blitt relativt dårligere de senere årene. Det skyldes blant annet at enkelte tekniske løsninger for innsending av tilbud fjerner tilgangen til grunnlagsdokumentene i utlysningen etter at fristen er utløpt.

Figur 4.1 Antall utlysninger og andel av alle utlysninger inkludert i datagrunnlaget (n = 537) og antall utlysninger med tilgang til kontrakter (n = 471). 2011–2019.



Kilde: Doffin, bearbeidet av Samfunnsøkonomisk analyse (SØA).

Av utlysningene som er inkludert i datagrunnlaget, er det heller ikke alle observasjoner som gir tilgang til alle de nødvendige dokumentene for denne kartleggingen. For totalt 471 utlysninger var *alle* de nødvendige dokumentene tilgjengelig. Disse gir tilgang til å kartlegge blant annet bruk av NS-8431 som kontraktvilkår i utlysningene.

4.2 Vekting av pris

Ved konkurranseutsetting av offentlige oppdrag, oppgis det ett eller flere tildelingskriterier. Tilbyderne konkurrerer ved å levere tilbud som best mulig svarer på kriteriene. I konkurransegrunnlaget vektet også de enkelte kriteriene, og de får dermed ulik betydning i vurderingen av konkurrerende tilbud. I de fleste bransjeområder er pris et viktig tildelingskriterium, det gjelder også ved kjøp av renholdstjenester. Eksempler på andre tildelingskriterier i utlysninger om renholdstjenester er kvalitet på arbeidet, for eksempel NS-INSTA 800, som er en standard for å måle kvalitet på renholdet⁹, gjennomføringsevne, etterlevelse av HMS-reglement, miljøhensyn mv.

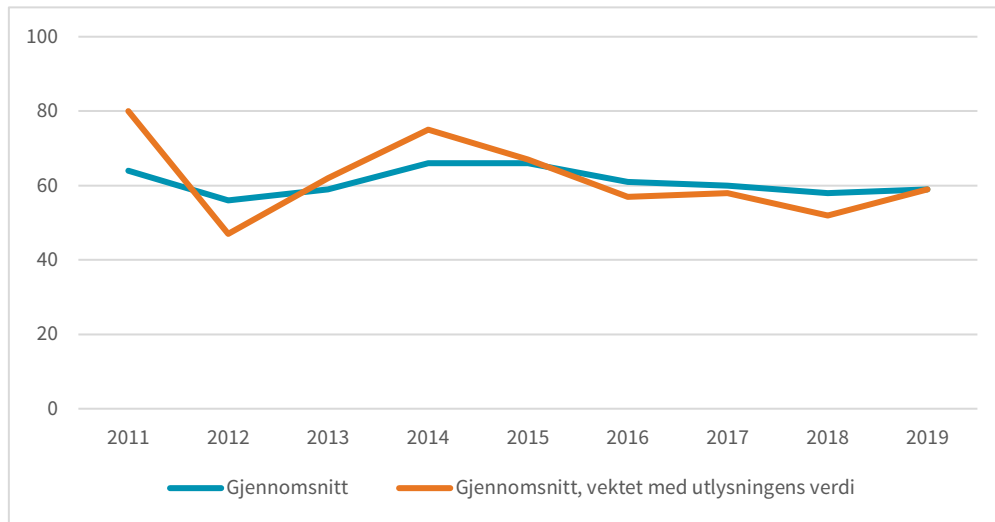
I hvor stor grad pris vektet, er en indikasjon på hvor presset tilbydere kan tenkes å være i priskonkurranse, som igjen kan påvirke arbeidstakernes lønns- og arbeidsvilkår. I datagrunnlaget oppgis om lag 10 prosent av alle utlysninger pris som *eneste* tildelingskriterium. Det vil si at tilbudet med lavest pris, gitt oppfyllelse av formelle minstekrav, vil bli tildelt oppdraget.

I utlysninger med flere tildelingskriterier vektet imidlertid også pris normalt betydelig høyere enn de andre kriteriene. I om lag halvparten av utlysningene vektet pris med mer enn 50 prosent i vurderingen av tilbudene. Andre viktige tildelingskriterier er kvaliteten på arbeidet og leverandørens gjennomføringsevne og leveringssikkerhet. I en del utlysninger vektet også miljømessige hensyn. Gjennomsnittlig vekting av pris som tildelingskriterium har ligget stabilt rundt 60 prosent gjennom hele analyseperioden.

⁹Se: <https://www.standard.no/nyheter/nyhetsarkiv/bygg-anlegg-og-eiendom/2019/rengjøringsstandarden-ns-insta-800--na-pa-norsk/>

Ved å vekte gjennomsnittet med den samlede verdien av utlysningene, kan vi identifisere om store utlysninger vektlegger pris på en annen måte enn gjennomsnittet for alle utlysninger.¹⁰ Det vektete gjennomsnittet har noe høyere variasjon i starten av analyseperioden, men avviker ikke systematisk fra det uvektede gjennomsnittet. Datagrunnlaget gir derfor ingen indikasjon på at vektingen av pris som tildelingskriterium varierer betydelig for utlysninger av større omfang.

Figur 4.2 Gjennomsnittlig vekting av pris i utlysninger i perioden 2011–2019 (n = 528 for uvektet gjennomsnitt, n = 283 for vektet gjennomsnitt). Prosent.



Kilde: Doffin, bearbeidet av SØA.

En annen kilde til priskonkurranse i utlysningene er forholdet mellom den estimerte totalverdien av oppdraget og omfanget av oppdraget målt i kvadratmeter. Dette forholdet gjenspeiler oppdragsgivers estimerte pris per kvadratmeter for de utlyste renholdstjenestene.

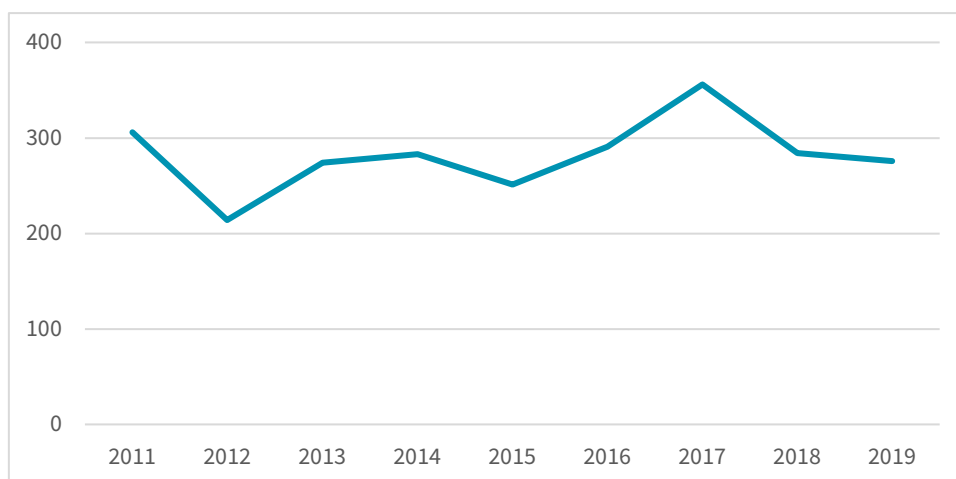
Figur 4.3 viser den estimerte gjennomsnittsprisen per kvadratmeter i utlysningene. For 133 av observasjonene i datagrunnlaget er både estimert totalverdi og omfanget målt i kvadratmeter tilgjengelig.¹¹ Siden antallet er begrenset må resultatene tolkes med forsiktighet. Det tilgjengelige tallmaterialet indikerer at prisen per kvadratmeter har vært relativt konstant, mellom 250 og 300 kroner per kvadratmeter i perioden 2011–2019, med unntak av noe større avvik, med lav estimert pris i 2012 og høy pris i 2017.

Siden allmenngjøringsforskriftens ikrafttredelse i 2011, har den den lovgitte minstelønnssatsen økt fra 152 til 188 kroner i 2019. Det er en økning på 23 prosent. Med generell prisvekst i samfunnet kunne det også forventes en gradvis økning i prisen på renholdstjenester. En analyse av prisutviklingen må imidlertid også ta med i betraktningen eventuell produktivitetsutvikling i bransjen. Det er ikke gjort en egen analyse av slike bakenforliggende forhold i dette prosjektet. I et useriøsitetsperspektiv vil fallende eller konstante priser per kvadratmeter imidlertid representere en risikofaktor, dersom drivere på kostnadssiden tilsier at prisene også burde ha økt over tid.

¹⁰ Ved vekting av et gjennomsnittet får observasjoner der utlysningen har høyere verdi en større påvirkning på det beregnede gjennomsnittet. Med uvektet gjennomsnitt har alle observasjoner samme påvirkning på gjennomsnittet.

¹¹ Pris per kvadratmeter er beregnet ved: $\frac{\text{Estimert totalverdi}}{\text{Antall kvadratmeter}}$. I beregningen er det også justert for utlysningenes varighet. Vi har beregnet pris per kvadratmeter for 133 utlysninger, det begrensede antallet betyr at estimatene må tolkes med forsiktighet.

Figur 4.3 Estimert gjennomsnittlig pris per kvadratmeter. 2011–2019. I løpende priser (n = 133). Kroner.

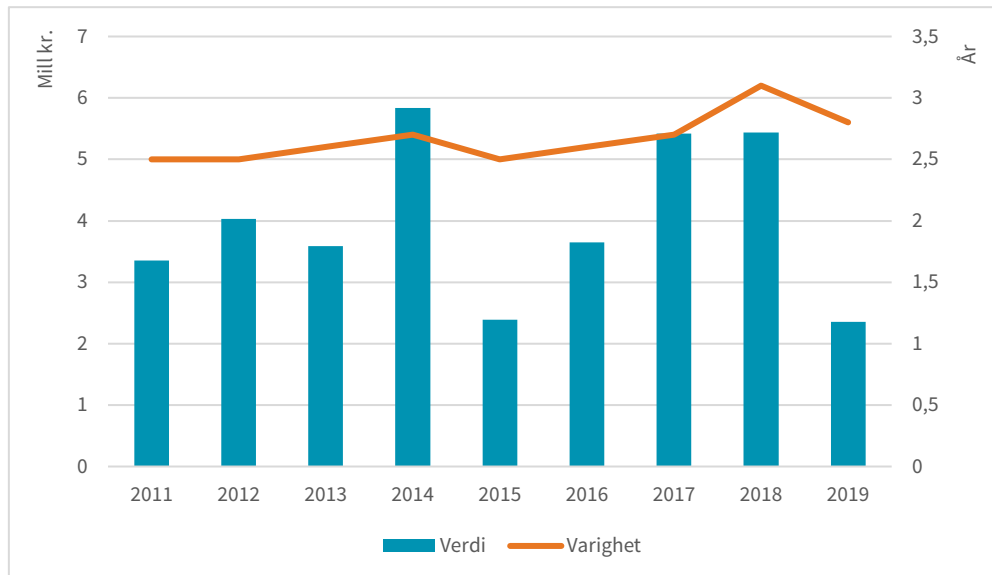


Kilde: Doffin, bearbeidet av SØA.

4.3 Estimerte verdi og varighet

Et annet aspekt som kan påvirke markedet for offentlige anskaffelser av renholdstjenester, er størrelsen og varigheten på kontraktene. For eksempel er det rimelig å anta at kun større leverandører kan levere tilbud på store utlysninger. Figur 4.4 viser utviklingen i både oppdragsgivers estimerte gjennomsnittlige totalverdi i utlysningene og varighet på kontraktene.

Figur 4.4 Estimert gjennomsnittlig årlig verdi (n = 283) millioner kroner, og varighet på kontraktene (n = 513), år.



Kilde: Doffin, bearbeidet av SØA.

Den estimerte gjennomsnittlige årlige verdien av oppdragene varierer betydelig fra år til år. Det skyldes dels at det i enkelte år utlyses svært store prosjekter, som også gir relativt store utslag i beregningen av gjennomsnittet. Endringen av terskelverdien i 2017 kan også ha betydning for økningen mellom 2016 og 2017. Det er ikke mulig å identifisere en tydelig trend i størrelsen på de utlyste oppdragene, målt i den estimerte verdien.

Når det kommer til kontraktens varighet, kan det synes å være en svak trend mot lengre kontrakter, men variasjonen er meget liten. Den gjennomsnittlige varigheten har ligget i underkant av tre år gjennom hele analyseperioden. Tallgrunnlaget gir ikke grunnlag for å konkludere med at kontraktens varighet har endret seg betydelig i perioden mellom 2011 og 2019.

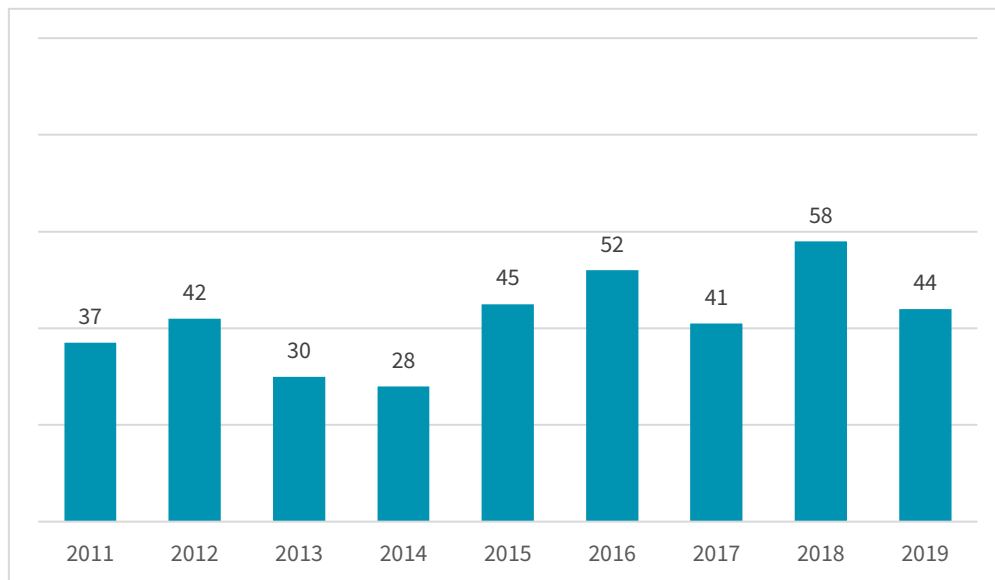
4.4 Kontraktsvilkår

Hvordan gjeldende lønns- og arbeidsvilkår reguleres i kontrakter mellom oppdragsgivere og leverandører, er sentralt i en kartlegging av mulige risikofaktorer for useriøsitet i arbeidslivet. En god, oversiktlig og kvalitetssikret kontrakt forenkler forholdet mellom partene i avtaleperioden.

For å forenkle prosessen og skape forutsigbarhet i kontraktsforholdene, er det utarbeidet en standardkontrakt (NS-8431) for kjøp av renholdstjenester. Standardkontrakten angir alminnelige kontraktsbestemmelser mellom de to partene.

Figur 4.5 viser i hvor stor andel av utlysningene, med tilgjengelige kontraktsdokumenter, bruk av standardkontrakten er observert i kartleggingen. Andelen representerer trolig ikke en fulltelling av forekomster av NS-8431 i utlysningene, blant annet som følge av ulik praksis for utforming av kontraktsdokumentene. Det kan også være at oppdragsgivere benytter malen som grunnlag for å utforme egne kontraktsdokumenter. Andelen kan derfor tolkes som et minimumsanslag for bruken av standardkontrakten.

Figur 4.5 Andel av utlysningene der bruk av NS-8431 er observert (N=537). Prosent.



Kilde: Doffin, bearbejdet av SØA.

Funnene i figur 4.5 viser at det kan være betydelig variasjon fra år til år. Over tid er det likevel indikasjoner på at det har blitt mer vanlig å bruke standardkontrakten i utlysningene. Fra et nivå på mellom 30 og 40 prosent i første halvdel av perioden, har andelen vært i området 40 til 50 prosent i siste halvdel.

Store identifiserte aktører som i sine kontraktsdokumenter ikke oppgir bruk av NS-8431, er blant annet Statsbygg og NAV. Statsbygg har samlet generelle og spesielle kontraktsbestemmelser for sine kontrakter i «Renholdsboka».

5 Innkjøp av renhold sett fra to virksomheter

I denne delen skal vi se nærmere på hvilke betraktninger og formelle strukturer to store innkjøpere, én i privat og én i offentlig sektor, legger til grunn når de skal kjøpe inn renholdstjenester. Hensikten er ikke å gi et representativt bilde av renholdsinnkjøp i offentlige og private virksomheter. Hensikten er først og fremst å få et større innblikk i hvordan innkjøpet av renhold i relativt stor skala kan organiseres, og hvilke betraktninger som ligger til grunn for valg av leverandør. Begge innkjøperne er så store at de ikke har én, men flere leverandører av renhold. Den private innkjøperen har i tillegg sine kjøpesentre spredt over hele landet, slik at det også er et geografisk element som må hensyntas ved innkjøp.

5.1 Stor privat aktør

Vi vil være en seriøs aktør, og vil gjøre en grundig anskaffelse.

Innkjøperen er i dette tilfellet er en stor privat eiendomsaktør etablert i flere bransjer. Høsten 2019 startet prosessen med anskaffelse av ny renholdsavtale for kjøpesentrene i Norge. Det er erfaringene fra denne prosessen som beskrives her.

Kjøpesentrene består av om lag 80 lokasjoner, geografisk spredt over hele landet. Renholdsavtalen omfatter fellesarealene i kjøpesentrene, totalt om lag 400 000 kvm. Butikkene på de ulike senterne er som hovedregel ikke omfattet av den sentrale renholdsavtalen. Den forrige renholdsavtalen for kjøpesentrene besto av mange mindre kontrakter, totalt ca. 20–25, hvorav flere var med mindre renholdsbedrifter.

Da det ble besluttet å gå til en ny anskaffelse av renholdstjenester, ble det nedsatt en intern prosjektgruppe bestående av blant annet driftsledere og senterledere, i tillegg til personer fra den sentrale innkjøpsavdelingen. Disse fikk i oppdrag å sørge for at den nye renholdsavtalen ble best mulig tilpasset behovene hos kjøpesentrene. Det var ikke på forhånd bestemt om man ville gå for mange kontrakter med mindre leverandører, eller om man ville gå for færre kontrakter med større leverandører som kunne dekke større geografiske områder. Leverandørene måtte spesifisere hvilke av de om lag 80 lokasjonene de ga tilbud på i anbudet.

Anbudet ble publisert i anskaffelsesportalen Mercell. Mindre aktører som ikke hadde tilgang til denne portalen, fikk lenken tilsendt direkte. Dette var typisk små renholdsbedrifter med eksisterende avtale på kjøpesentre innenfor et mindre geografisk område. Invitasjonen ble også sendt direkte til enkelte andre avtaleleverandører som innkjøperne var interessante.

Vi praktiserer anskaffelsene våre etter en strategisk innkjøpsmodell. Krav settes, men vektas ikke opp mot hverandre.

Tilbudsfristen ble satt til 4–5 uker fra offentliggjøring. Det ble satt opp tidspunkter for befarings på de ulike lokasjonene, og gjeldende renholdsplaner ble gjort tilgjengelig for alle som ville gi tilbud. Det var krav om at tilbyderne skulle oppgi antall timer de forventet å bruke ut fra den gjeldende renholdsplanen, og muligheter for optimalisering av tidsbruken.

Innkjøper bruker egen standardavtale og standardvilkår for innkjøp, også renholdstjenester. Kontrakten er utarbeidet i samarbeid med advokat. Kravspesifikasjonene i anbudet er utarbeidet av innkjøper selv, sammen med lokal senterledelse. Det finnes noen standardkrav som at leverandører må godkjenne konkurransegrunnlag og kontrakt. Standardmalen oppdateres ved behov, for eksempel hvis det kommer nye krav og bestemmelser. Det ble laget en oppdatert versjon med blant annet nye etiske krav i forkant av anbudet på renhold.

I anbudet var det lagt stor vekt på påseplikten og rutiner for oppfølging av HMS i renholdsbedriftene. Nytt i dette anbudet var krav om at renholdsbedrifter som fikk kontrakt må levere revisorrapport en gang i året, som en del av innkjøpers oppfølging av påseplikten. I tidligere avtaler har leverandøren måttet avgi rapport ved forespørsel. Leverandørene skal heretter sende rapport fast en gang per år til HMS-ansvarlig hos oppdragsgiver. Det stilles krav om godkjenning (jfr. Arbeidstilsynets register), at bedriften skal følge reglene om allmenngjorte lønns- og arbeidsvilkår, tilbydere må kort beskrive tariffønsordningen i bedriften, og dersom de har hatt tilsynssak hos Arbeidstilsynet må de beskrive hvordan denne ble fulgt opp og løst. Videre er det krav om at bedriftene følger arbeidsmiljøkravene i ISO 45001¹², som er en internasjonal standard for krav til ledelsessystemer for arbeidsmiljø. Ansattes tilfredshet har også fått større plass, tilbyderne må beskrive og synliggjøre hva de gjør for å ivareta sine ansatte. I tråd med regelverket skal alle renholdere ha HMS-kort. Det stilles krav om forsikring av de ansatte, brannkurs, bruk av uniform med mer. Hensynet til miljø har vært svært viktig i dette anbudet. Kvaliteten på arbeidet måles ikke etter en standardnorm som NS-INSTA 800¹³. Innkjøper la i stedet vekt på at det forventes at renholdet holder høy standard, uten at det måles etter en definert norm: «Rent skal være rent. Med dette mener vi at dersom renholderen ser en kaffeflekk for eksempel, så skal den fjernes». Innkjøper ba også om pris på avfallssekker, håndsåpe, toalettpapir osv., som en del av renholdsavtalen, men erfarte at konsernet har langt bedre innkjøpsavtaler på slike artikler selv.

Videre er det krav i kontraktene om at renhold skal skje før sentrenes åpningstider. Tilsynsrenhold utføres på noen lokasjoner i åpningstid. Det stilles krav om at renhold utelukkende skal gjøres av bedriftens egne ansatte. Dersom de må bruke underleverandør til spesielle oppgaver, som for eksempel vindusvask, må dette godkjennes av oppdragsgiver sentralt. Det samme gjelder hvis det blir behov for å leie inn fra bemanningsforetak. Det er også krav om at områdeleder skal kunne kommunisere på norsk, skriftlig og muntlig.

Innkjøper mottok 50 tilbud i første runde, og de fleste hadde fylt ut informasjon i tråd med kravene som ble stilt i anbudet. Mange av tilbudene gjaldt få lokasjoner innenfor et begrenset geografisk område, og var fra renholdsbedrifter som hadde renholdet på disse

¹² Se: <https://www.standard.no/fagomrader/arbeidsmiljo-og-hms/arbeidsmiljo-og-hms/>

¹³ Se: <https://www.standard.no/nyheter/nyhetsarkiv/bygg-anlegg-og-eiendom/2019/rengjorings-standardens-ns-insta-800-na-pa-norsk/>

stedene. I første runde ble det mye tall og store analyser, noen tilbydere ble kontaktet med beskjed om at de måtte ned i pris dersom de skulle være med videre. I den neste runden valgte man å forhandle videre med et knippe aktuelle tilbydere. Forhandlingene gikk mye på å forstå utførelse av kvalitet og prissetting, og pris ble et av de viktigste utvalgskriteriene.

Forhandlingene resulterte i tre kontrakter som ble tildelt etter fylkene før fylkessammenslåingen. Det ble inngått kontrakter med to store leverandører og en mindre aktør. Den mindre leverandøren fikk kontrakt i ett fylke. Dette var en leverandør som har utført renhold her i flere år, og som man var svært godt fornøyd med. De to store kontraktene gikk til store renholdsbedrifter som er etablert med virksomhet i store deler av landet.

Anbudsrunden høsten 2019 resulterte i at man gikk fra drøyt 20 til tre kontrakter om renhold i konsernets kjøpesentre – i alt om lag 80 lokasjoner. Det var et ønske om mer sentral kontroll med renholdsavtalene i konsernet, med en tettere kommunikasjon og oppfølging av kostnader og kvalitet enn i de tidligere avtalene. Kontraktene gjelder for tre år med opsjon om forlengelse i totalt to år (1+1). Ifølge vår informant som har hatt ansvaret for anbudsprosessen hos innkjøper, er dette et stort og komplekst anbud. Samtidig ble det lagt vekt på at det kan være greit å kjøre anbud på kjøp av renholdstjenester jevnlig. Blant annet for å sikre at tilbyderne jobber med kostnadsoptimalisering gjennom stadig smartere måter å jobbe på og bruk av nytt utstyr, slik som for eksempel bruk av maskiner på store arealer. Det stilles krav i kontraktene om at leverandøren skal jobbe med kostnadsoptimalisering i hele perioden. Ved jevnlig anbud vil man også sikre at prisen på disse tjenestene er de beste markedet kan tilby, noe som er viktig for butikkene som etablerer seg på kjøpesentrene. Ifølge vår informant vil man nok kjøre store konkurranser om renholdsavtalene også i fremtiden, men hvordan man tildeler, kan variere. Tidligere har man i stor grad valgt lokale leverandører, noe Arbeidstilsynet også har gitt god tilbakemelding på ved tilsyn. Nå har man valgt færre og større leverandører og lagt større vekt på sentral styring. Dette vil bli evaluert i løpet av avtaleperioden på tre år. Ved vurdering av opsjonen vil man se om avtalen skal forlenges, eller om det vil være aktuelt å lyse den ut på nytt.

Når det gjelder renholderne på den enkelte lokasjon, er det noe overtakelse av renholdspersonell fra de bedriftene som ikke lenger har kontrakt. Samtidig pekes det på at dette er ryddige store bedrifter, og at det svært sjelden er snakk om virksomhetsoverdragelse. Der hvor de tar over renholdspersonell, er det mer snakk om at de bevisst plukker de renholderne de ønsker seg for å utføre renholdet på det aktuelle kjøpesenteret. De holder seg godt innenfor grensene for virksomhetsoverdragelse, og er bevisst på hvilke regler som gjelder, mente representanten for innkjøper.

5.2 Oslo kommune

Den såkalte Oslo-modellen ble innført fra januar 2017, og ble lagt til grunn for innkjøp av renholdstjenester til kommunen fra desember samme år. Denne modellen har noen flere, og på en del områder strengere, krav enn det som følger av lov og forskrift om offentlige anskaffelser. Oslo-modellen gir standard kontraktsvilkår for Oslo kommunes anskaffelser av varer, tjenester og innen bygg og anlegg. Hovedformålet er å plassere Oslo kommune i front i kampen for et seriøst og anstendig arbeidsliv. Kommunens virksomheter gjør de anskaffelsene de har behov for innenfor sitt budsjett. Utviklings- og kompetanseetaten (UKE) har ansvaret for å inngå sentrale rammeavtaler (samkjøpsavtaler) som kommunens virksomheter kan bestille fra (byrådssak 1104/17).

I UKE er det avdeling for konserninnkjøp som har ansvaret for å inngå konsernomfattende samkjøpsavtaler om renholdstjenester, det vil si avtaler som gjelder for alle virksomheter i Oslo kommune. Oslo kommune har om lag 50 ulike virksomheter, som selv bestemmer om renholdet skal utføres av egne ansatte eller kjøpes fra private. Ved kjøp av renholdstjenester, plikter virksomheten å bruke en av leverandørene kommunen har inngått samkjøpsavtale med.

Avdeling for konserninnkjøp har ikke oversikt over totalvolumet når det gjelder renhold i kommunens virksomheter, men omsetningen på samkjøpsavtalene viser at det i 2019 ble kjøpt renholdstjenester for 227 mill. kroner fra private aktører.

Samkjøpsavtalene gjennomføres i åpen anbudskonkurranse utlyst via Doffin. Den gjeldende samkjøpsavtalen på intervjudtidspunktet ble lyst ut i 2017. Avtalene inngås for to år med en opsjon på ytterligere to år, den totale varigheten kan dermed bli fire år. Avtalens varighet er juridisk begrunnet, EU-retten har bestemt at ved innkjøp av rammeavtaler, skal den maksimale varigheten være fire år.

Ved utlysningen i 2017 ble det bestemt at kommunen ville inngå rammeavtale med inntil ti renholdsvirksomheter. Kriteriene for valg av tilbyder er fastsatt med bakgrunn i Oslo-modellen: kvalitet teller 50 prosent, miljø 30 prosent og pris 20 prosent. De kvalitative verdiene teller nå 80 prosent totalt. Før Oslo-modellen ble lagt til grunn i 2017, ble pris vektet 80 prosent og kvalitet 20 prosent ved kjøp av renholdstjenester.

Det kom inn totalt 20 tilbud i konkurransen i 2017. Blant disse valgte kommunen å inngå samkjøpsavtale med totalt ni leverandører, som var de som ga best tilbud vurdert etter en vektning av kriteriene kvalitet, miljø og pris. Dette er kun rammeavtaler, og kommunen har ikke forpliktet seg til et minstekjøp av renholdstjenester fra noen av disse leverandørene. Selv om man ikke er forpliktet til innkjøp, er det likevel store innkjøp som gjøres, og Oslo kommune er etter staten Norges nest største innkjøper av renholdstjenester.

Samkjøpsavtalen

Samkjøpsavtalene legger kravene i standardavtalen for renhold til grunn (NS-8431.2015), med en del endringer og suppleringer som er spesifikke for Oslo kommune.

Ett av punktene hvor kommunens avtaler har endringer dreier seg om arbeidstid. Det stilles krav om at renholderen skal ha betalt for det arbeidet som faktisk blir utført. Bakgrunnen for dette kravet var at kommunen har avdekket at renholdere ofte jobbet lengre økter enn hva de faktisk fikk betalt for. I samkjøpsavtalen er dette formulert slik:

«Renholder skal ha lønn i henhold til reelt utført arbeid i henhold til utfylte timelister av den enkelte ansatte. Renholder skal på hvert arbeidssted ha en liste hvor det påføres klokkeslett for når den ansatte starter og avslutter oppdraget. Det skal signeres for utført arbeid etter endt arbeidsdag.» (Samkjøpsavtalen pkt 14)

Det stilles også krav om at leverandøren benytter ansatte med erfaring:

«Leverandøren har i tilbudet oppgitt en oversikt over prosentandel ansatte med 4–10 års erfaring og prosentandel ansatte med mer enn 10 års erfaring. [...] Leverandøren plikter, for hvert kalenderår, minimum å benytte prosentmessig like mange ansatte med 4–10 års erfaring og ansatte med mer enn 10 års erfaring som oppgitt i tilbudet.» (Samkjøpsavtalen pkt 17)

Videre er det krav om at leverandøren uoppfordret varsler oppdragsgiver dersom de får tilsyn fra Arbeidstilsynet, og at de skal gi innsyn i varsel om pålegg og enkeltvedtak fattet av Arbeidstilsynet (samkjøpsavtalen pkt 16). Under punkt 20 i avtalen, som handler om Oslo kommunes seriøsitetsbestemmelser, stilles det blant annet krav om HMS-kort, lønnsutbetaling til bank, bruk av fast ansatte, lønns- og arbeidsvilkår i henhold til gjeldende arbeidsmiljølovgivning og allmenngjøringsforskrift/tariffavtale, samt forbud mot bruk av underleverandører, herunder innleid arbeidskraft.

Minikonkurranse

Når samkjøpsavtalen er inngått, er det avtaleforvalter i UKE som overtar den videre oppfølgingen av bestilling av renhold i virksomhetene ved avrop på avtalen. Ved behov for kjøp av renholdstjenester, praktiseres to typer avrop, avhengig av størrelsen på bestillingen. Ved bestilling av en verdi under 100 000 kroner, kan man ta direkte kontakt og avtale med renholdsfirmene på samkjøpsavtalen. Hvis bestillingen har en verdi over 100 000, skal det utlyses en minikonkurranse som alle ni samkjøpsavtaleleverandørene kan svare på. Minikonkurransene utlyses ved hjelp av et digitalt konkurranseverktøy (KGV). Avtaleforvalter bistår virksomhetene i dette arbeidet blant annet med standardisert dokumentasjon og rådgivning.

Minikonkurransene skal vurderes etter kriteriene i) pris og ii) kvalitet, herunder oppdragsforståelse, kompetanse og eventuelle andre forhold som har betydning for kvaliteten i det enkelte oppdraget. Det vil variere fra minikonkurranse til minikonkurranse hvilke av disse kriteriene som blir vektlagt, og den interne vektingen mellom de valgte kriteriene (samkjøpsavtalen pkt 9). I forkant av en minikonkurranse blir det utarbeidet en renholdsplan som grunnlag for konkurransen. Det er ikke mulig å forhandle på selve renholdsplanen i en minikonkurranse. Ved store avvik i tilbudene, kan det hende at man må vurdere grunnlaget for konkurransen på nytt.

I flere av kommunens virksomheter og etater skjer innkjøp av renholdstjenester sentralisert. For eksempel er det utdanningsetaten som gjør innkjøp på vegne av skolene i Oslo. Det betyr at det aller meste av renholdet har en verdi over 100 000 kroner, og innkjøp skjer ved minikonkurranser. Kontrakten som inngås ved minikonkurranse kan vare inntil fire år. Det er den enkelte virksomhet som har ansvaret for å følge opp den avtalen de har inngått med renholdsfirma. Avtaleforvalter legger kun til rette for gjennomføring av minikonkurranser og følger opp på systemnivå.

Eksempel: Skolene i Oslo

Utdanningsetaten (UDE) har ansvaret for å organisere innkjøp av renhold til skolene i Oslo. Av kommunens 180 skoler, kjøper om lag halvparten inn renholdstjenester, mens de øvrige har egne renholdere. Det er også noen som har en kombinasjon av renhold i egen regi og bruk av firma.

Det blir utlyst minikonkurranse for én skole av gangen, ca. 24–25 slike konkurranser i året. Avtalene inngås for fire år, med mindre det er skoler som skal flytte eller som holder til i midlertidige lokaler.

UDE bruker Lilleborg til å utarbeide renholdsplan for den enkelte skole. Denne inngår som dokumentasjon i konkurransegrunnlaget, som sammen med befaring på den aktuelle skolen, gir et grunnlag for tilbyderens oppdragsforståelse og beregning av tidsbruk og pris.

Tilbudene blir vurdert etter kriteriene pris (30 prosent), gjennomføringsplan (40 prosent) og kompetanse hos tilbudt personell (30 prosent). Slik vektet kvalitet 70 prosent og pris 30 prosent i minikonkurransene.

Responsen på disse konkurransene er litt varierende, men av de ni firmaene på samkjøpsavtalen er det fire som nesten alltid leverer tilbud, og noen som leverer av og til.

Ifølge vår informant hos UDE er det utfordringer knyttet til hvordan tilbyderne beregner tidsbruken ut fra renholdsplanen. Tidsbruk henger sammen med pris, og det ender med at pris blir den avgjørende faktoren: «Firmaene konkurrerer veldig mot hverandre på tid uansett for å få kontrakter. Vi prøver å motvirke dette, men det er vanskelig». Som eksempel ble det vist til et firma som beregnet å skulle vaske 600 kvm per time på en skole. Enkelte firmaer har også blitt avvist i konkurransen på grunn av at de har beregnet tidsbruken langt lavere enn hva UDE regner som en normalytelse. Beregning av tidsbruk, som igjen gir grunnlaget for pris, pekes på som en av de store utfordringene ved innkjøp av renhold til skolene i Oslo kommune.

Det er den enkelte skole og rektor som overtar ansvaret for oppfølging av kontrakten og renholdet ved skolen når renholdsfirma er valgt og kontrakten signert.

Påseplikt og kontroll

Oslo kommune har også innført et felles system for elektroniske mannskapslister (SELMA/HMSREG), som på sikt skal benyttes på alle oppdrag innenfor renhold, bygg, anlegg og vedlikehold i kommunen. Kommunen har en samarbeidsavtale med Skatteetaten, og samkjører opplysninger om ansatte og virksomheter med dem for å motvirke useriøsitet og kriminalitet.

Vår informant i konserninnkjøp ga uttrykk for at det har skjedd en positiv utvikling innen renholdsbransjen når det gjelder seriøsitet, men at det fortsatt er utfordringer knyttet til lønns- og arbeidsvilkår:

I et tiårs perspektiv har det vært et langt skritt fremover med allmenngjøring, men det er fortsatt høyrisiko for sosial dumping (sentral innkjøper, Oslo kommune).

Oppfølging gjennom påseplikt og kontroll av renholdet som utføres av private i kommunens virksomheter er derfor svært viktig, og blir høyt prioritert. Kommunen opplever at de stadig finner avvik når de kontrollerer renhold i henhold til påseplikten. Det er etablert et todelt system for oppfølging av påseplikten. På det enkelte leveringssted/lokasjon, for eksempel en skole, har den enkelte tjenestekjøper (i vårt tilfelle rektor) ansvaret for å kontrollere hvem som kommer for å utføre renholdet (kontroll av HMS-kort), og at arbeidet faktisk blir utført som avtalt. Den generelle erfaringen er at det er lite kontroll av HMS-kort og hvem som faktisk kommer på jobb, mens kvalitet på utført arbeid og pris kontrolleres langt oftere ute i kommunens virksomheter. Hva angår kontroll og oppfølging av renhold på skolene, la vår informant i UDE vekt på at dette varierer mye. Det er den enkelte rektor som har ansvaret, og dette oppfattes nok som å ligge på siden av hva som er skolens kjerneoppgaver og rektors kompetanseområde: «Det er nok nedprioritert når andre ting er viktigere» (lokal innkjøper, UDE). Det skjer noen ganger i året at UDE blir kontaktet av rektor som er misfornøyd med kvaliteten på renholdet. Dette blir da tatt videre med avtaleforvalter, og kommunens kontrollører tipses videre derfra hvis det også er mistanke om brudd på lønns- og arbeidsvilkår.

Det gjennomføres også systemkontroller, avdelingen for konserninnkjøp har to egne ansatte som kontrollerer både bygg og renhold. Avtaleforvalter og lokal innkjøper (i vårt tilfelle UDE) gjør noe kontroll opp mot renholdsfirmaene, først og fremst av kvalitet. Det

er operativ kontroll som blir tipset dersom det er mistanke om brudd på lønns- og arbeidsvilkår.

Operativ kontroll er knyttet til kommunens ansvar for å følge opp påseplikten. Arbeidsoppgavene dreier seg stort sett om å følge opp etterlevelse av kontraktsvilkår, og å være en faglig støtte for innkjøper opp mot leverandør. Dette handler om å gjøre stedlige kontroller av renholdet. Slike kontroller gjøres ca. en til to ganger i måneden, ofte etter interne tips, og de skjer gjerne uanmeldt. Kontrollørene bruker standardiserte spørsmål og sjekklister, men ønsker også å snakke med renholderne for å få innblikk i lønns- og arbeidsvilkår. Kontrollørene har ikke ansvar for å sjekke kvaliteten på renholdet, det er det den enkelte tjenestekjøper som har. Kontrollørene spør likevel om renholderne opplever at de har tilstrekkelig med tid til å utføre arbeidet. De ser også på bruk av kjemikalier og nødvendig verneutstyr. Typiske funn i disse kontrollene er at renholderne får for dårlig betalt i henhold til renholdsavtalen. Det kan være renholdere med ansiennitet som er satt på minstelønn, eller renholdere med fagbrev som ikke får tillegg for dette. Kontrollørene undersøker også årsaker til hvorfor renholderne på stedet i noen tilfeller ikke er de samme som står oppført i avtalen. Mange renholdere opplever dessuten at det er satt av lite tid til å utføre arbeidet på det aktuelle stedet. Kontrollørene rapporterer funn til avtaleforvalter i konserninnkjøp, og ber om retting og etterbetaling der det er avvik: «Vi ber om retting og etterbetaling, og møter ikke noen diskusjoner eller spørsmål fra leverandørene om dette» (kontrollør, Oslo kommune).

Kontrollørene legger vekt på at de har en viktig veiledningsoppgave overfor renholds-firmaene:

Hvis det ikke er noe graverende, så er det beste å be om at de retter opp, og at vi følger opp med etterkontroll for å se at avvikene faktisk har blitt rettet opp. En del trenger opplæring. Raske ekspansjoner gjør at de ofte ikke greier å følge opp. De påtar seg for mange oppdrag. Det er mye av årsaken til at mange ikke leverer i henhold til kontrakt. Vi ser at en del renholds-firma har blitt veldig store på kort tid, og da må vi følge ekstra nøye med. Tett dialog med leverandøren kan løse veldig mye (kontrollør, Oslo kommune).

Rapportene fra de interne kontrollene legges inn i arkivet som historikk på leverandør. Disse vil være viktige som dokumentasjon i de tilfellene kommunen velger å avslutte kontrakten med en leverandør. De er også viktige som dokumentasjon på kommunens oppfyllelse av påseplikten.

Kontroll rettet mot renholdsleverandører beskrives som et svært viktig tiltak for å redusere useriøsitet og sosial dumping:

Mitt budskap er kontroll, kontroll, kontroll. Selv om du får noen lovnader når du inngår en kontrakt, så må du ha en tett dialog hele veien, det er det som er viktig. [...] Der hvor gjerdet er lavest er det lettest å hoppe over (kontrollør, Oslo kommune).

På lokalt nivå er erfaringene mye det samme. Tett oppfølging og kontroll er krevende, men nødvendig, også når det gjelder kvaliteten på renholdet. Mangelfull oppfølging blir utnyttet:

Der hvor de blir fulgt opp tett og godt av skolen, fungerer det bra, og renholdere som ikke fungerer blir flyttet på. Disse blir flyttet til skoler hvor de ikke blir så godt fulgt opp. Renholds-firmaene slurver der de kan (lokal innkjøper, UDE).

I tillegg gjennomføres kontroll ved en egen revisjon hvert andre år. Vi har fått tilgang til rapport fra revisjon av en renholdsleverandør, revisjonen er utført av et eksternt konsultentselskap. Denne viser en detaljert gjennomgang av renholdsvirksomhetens systemer for å sikre etterlevelse og krav til lønns- og arbeidsvilkår, og hva som er den faktiske situasjonen for ti tilfeldig utvalgte renholdere som har utført arbeid i kommunens virksomheter i et gitt tidsrom. I tillegg til systemkontroll, er det også gjennomført besøk/stedlig tilsyn på to tilfeldig utvalgte lokasjoner. Revisjonsrapporten påpeker avvik knyttet til lønns- og arbeidsvilkår hos de kontrollerte renholderne. Den stedlige kontrollen på en lokasjon viste blant annet avvik i bruk av HMS-kort (ingen bar kortene synlig og én manglet HMS-kort). Avvik på HMS-kort er nå et større problem innen renhold enn innen bygg: «I renhold er de ikke så vant til å ha det [HMS-kortet] med seg. Det er ikke så vanlig at det kontrolleres heller» (innkjøper, Oslo kommune).

Sett fra Norges nest største innkjøper av renholdstjenester, er det flere utfordringer med å jobbe for økt seriøsitet og bedre lønns- og arbeidsvilkår i renholdsbransjen. Mangel på informasjon fra Skatteetaten er ett område: «Rent generelt er det trist at man ikke er mer åpen om seriøsitetsdata – det gjør det vanskelig å være innkjøper». Som innkjøper har likevel Oslo kommune i kraft av sin størrelse bedre muligheter for å følge opp påseplikten enn mange andre: «Vi greier det fordi vi er store og kan kjøre kontroll, men mindre bedrifter greier ikke dette» (innkjøper, Oslo kommune).

6 Arbeidstilsynets tilsynsaktivitet

Renholdsbransjen har vært et satsingsområde for Arbeidstilsynet i ulike sammenhenger over en lengre tidsperiode. Med allmenngjøringsvedtaket i 2011 fikk Arbeidstilsynet tilsynsansvar for de allmenngjorte lønnssettene i renhold. Fra 2012 ble det innført en godkjenningsordning for renholdsbedrifter og oppnevnt en ordning med regionale verneombud i renhold. Begge ordningene administreres av Arbeidstilsynet. Arbeidstilsynet er også sekretariat for bransjeprogrammet i renhold som ble opprettet i 2010. I perioden 2013–2018 hadde Arbeidstilsynet en egen tilsynssatsing på renholdsområdet. Som vi også så i 2016, var tilsynsaktiviteten rettet mot renholdsbedriftene høy, mer enn 60 prosent av bedriftene oppga at de hadde hatt tilsyn i 2016 (Andersen et al. 2016).

Arbeidstilsynet jobber ut fra en risikobasert tilnærming til tilsyn. Dal med flere (2018) viser at dette ikke er en ny strategi, selv om den har blitt tiltakende sterkere vektlagt og uttalt både av tilsynet selv og i tildelingsbrevene fra Arbeids- og sosialdepartementet. Dette skjer gjennom en prosess hvor risikoutsatte arbeidsgrupper og næringer i arbeidslivet identifiseres og prioriteres gjennom bruk av STAMIs data om arbeidsmiljøtilstanden, annet tilgjengelig kunnskapsgrunnlag og Arbeidstilsynets egne data. (Ødegård et al. 2020). Arbeidstilsynet fører tilsyn både med renholdsbedriftene og med de virksomhetene som kjøper inn renhold. At også innkjøperen blir kontrollert, henger først og fremst sammen med at virksomheter som kjøper inn renhold gjennom allmenngjøringsforskriften har påseplikt, det vil si at de skal ha «rutiner for å undersøke, og om nødvendig følge opp, at renholdsvirksomheter de benytter etterlever allmenngjøringsforskriften»¹⁴.

Vi spurte bedriftene i proffmarkedet om de hadde hatt kontroll fra Arbeidstilsynet i løpet av det siste året, og om Arbeidstilsynet på denne kontrollen sjekket om renholdsbedriften de brukte hadde offentlig godkjenning. I 2019 var det 31 prosent av virksomhetene som kjøper inn renhold som oppga at de hadde hatt tilsyn fra Arbeidstilsynet siste år. Av disse igjen svarte 19 prosent at det ble kontrollert om virksomheten benyttet en godkjent leverandør. Det er imidlertid en stor statistisk usikkerhet beheftet med det siste tallet, det er svært få (67 virksomheter) som har fått spørsmålet om kontroll.

Arbeidstilsynets statistikk over tilsyn kan si noe mer om kontroll av både innkjøper av renhold og av renholdsbedrifter. Vi har fått tilgang til statistikk utarbeidet av Arbeidstilsynet over utførte kontroller og andel brudd i perioden 2014 til 2019. Vi har tidligere også gjort analyser på Arbeidstilsynets tilsynsvirksomhet, men rapporteringen og systemet er lagt om, slik at vi ikke kan sammenligne direkte med denne undersøkelsen (Trygstad et al. 2018). Som vist over, er Arbeidstilsynets tilsynsstrategi basert på en risikobasert tilnærming. Statistikken fra tilsynet er derfor ingen representativ kartlegging av renholdsbransjen eller innkjøperne.

Samlet i perioden er det registrert drøyt 4000 tilsynssaker på renhold (renholdsbedrifter og innkjøpere av renhold) i Arbeidstilsynets register. I 66 prosent av tilsynssakene ble det registrert brudd på ett eller flere områder. Det må understrekes at et brudd kan være alt fra mindre alvorlige forhold som raskt kan rettes opp, til svært alvorlige forhold, i ytterste

¹⁴ Arbeidstilsynets hjemmeside: <https://www.arbeidstilsynet.no/registre/renholdsregisteret/godkjenningsordning-for-renholdsvirksomheter/renholdskjopers-plikter/guide-ved-kjop-av-renholdstjenester/>

konsekvens kan et brudd føre til nedstenging av arbeidsplassen. Arbeidstilsynet har en egen liste over kontrollpunkter som er tilpasset risikobildet i ulike bransjer, dette har de også for renhold. I tabell 7.1 vises de 15 kontrollpunktene som har resultert i høyest andel brudd.

Tabell 7.1 Tilsynsstatistikk fra Arbeidstilsynet, de 15 kontrollpunktene med høyest andel brudd innenfor tilsyn på renhold. 2014–2019.

Kontrollpunkt	Andel brudd, prosent	Antall tilsyn
Renhold – godkjent renholdsvirksomhet	81	1 509
Bestiller av renholdstjenester – rutine for påseplikt	69	1 192
Leverandør av renholdstjenester – rutine for påseplikt	55	103
Bestiller av renholdstjenester – informasjonsplikt	55	1 188
Leverandør av renholdstjenester – informasjonsplikt	51	85
Bestiller av renholdstjenester – iverksatt rutine for påseplikt	47	217
Verneombud – valg	45	1 386
HMS-arbeid – kartlegging og risikovurdering	39	903
Verneombud – opplæring	37	838
Bestiller av renholdstjenester – samordning oppdragstaker	36	628
HMS-arbeid – tiltak og plan	35	858
Bestiller av renholdstjenester – samordning	34	261
Bedriftshelsetjeneste – årsrapport	33	471
Bedriftshelsetjeneste – plan for bistand	33	1 132
Renhold – rutine for administrering av HMS-kort	31	150

Av tilsynspunktene med den høyeste andelen brudd, er kontrollpunktet om renholdsbedriften er godkjent det området med desidert høyest andel brudd. Dette skyldes at det er gjennomført mange postale tilsyn med ikke godkjente renholdsbedrifter for å sikre at de søker om godkjenning.

Som vist over, er informasjons- og påseplikten gjeldende for renholdsbransjen gjennom allmenngjøringsvedtaket. Oppfølging av påseplikten er også et område der Arbeidstilsynet har laget en egen veileder for hvordan virksomheten skal følge opp denne. Av tabellen ser vi at det er en rekke kontrollpunkt knyttet til både informasjonsplikt og påseplikt med relativt høy andel brudd. Dette gjelder med hensyn til å ha etablert rutiner for informasjons- og påseplikt både for bestillere av renhold og renholdsbedrifter som benytter underleverandører. Vi ser også at det blant bestillerne er en god del brudd på plikten til å ha iverksatt rutiner for påseplikt. Dette er da en oppfølging av at dersom man har etablerte rutiner for påseplikt, skal ikke disse være rene «papirutiner» i en perm eller kontrakt. Det må også følges opp med faktisk kontroll av at kravene oppfylles.

Valg av verneombud er et område der tilsynet registrerer relativt mange brudd i en del bransjer. I utelivsbransjen var det for eksempel nesten 60 prosent av tilsynene som endte med et registrert brudd (Ødegård et al. 2020). Innenfor renhold er det noe færre tilsyn med registrerte brudd på kravet om verneombud, men det er likevel 45 prosent av tilfellene der det er kontrollert som ender opp med brudd på dette kravet. Arbeidsgiver skal sørge for at verneombudet har tilstrekkelig opplæring, som hovedregel et kurs av ca. 40

timers varighet. I de tilfellene dere verneombudets opplæring er kontrollert, er det registrert brudd i 37 prosent av tilsynene.

Renhold er en av flere bransjer som gjennom forskrift er pålagt å være tilknyttet en bedriftshelsetjeneste (BHT). Som det går frem av tabellen, er det en del brudd når det gjelder hvordan tilbudet om bedriftshelsetjenesten er implementert i virksomheten, mens det er relativt sett få brudd med hensyn til tilknytning til BHT (ikke med i tabellen). Til slutt ser vi også at det er en del brudd på rutiner for administrering av HMS-kort, men det er gjort et relativt lite antall tilsyn på dette punktet.

Fafo har, som nevnt, også tidligere sett på tilsynsstatistikken (Trygstad et al. 2018). Selv om disse undesøkelsene ikke kan sammenlignes direkte og tidsperioden er delvis overlappende, ser det ut til at det er noen forskjeller. Det er indikasjoner på at en lavere andel av tilsynene ender med et brudd når det gjelder rutiner for påseplikt og informasjonsplikt for bestiller enn det vi fant i 2018. Det ser også ut til at det er noen flere registrerte brudd på valg av verneombud og når det gjelder opplæring av verneombudene.

Ved allmenngjøringsvedtaket fikk også Arbeidstilsynet adgang til og krav om å kontrollere at de allmenngjorte lønnssetningene følges. Selv om det ikke er et tilsynspunkt som ligger i toppen når det gjelder andel brudd, er det likevel verdt å nevne at Arbeidstilsynet oppdager brudd på allmenngjort lønn i 12 prosent av de tilsynene der dette har vært kontrollert. Det er også registrert en god del brudd på ulike deler av arbeidstidsbestemmelsene. Som vi har sett over, er arbeidstid et område der det kan være mulig å redusere lønnskostnader ved at de ansatte jobber en del timer de ikke får betalt for. Det er av de kontrollerte tilfellene registrert 12 prosent brudd på godtgjørelse for overtid, 15 prosent på utarbeiding av arbeidsplan og 27 prosent på å ha oversikt og registrering av arbeidstiden. Dette er kun noen utvalgte brudd på arbeidstidsreglementet som Arbeidstilsynet registrerer. Brudd på arbeidstiden er ikke nødvendigvis et brudd på lønnsbestemmelsene. Manglende registrering og orden på arbeidstiden kan imidlertid være en indikasjon på at ikke alt er reglementert, og kan dermed også øke risikoen for at de ansatte jobber timer de ikke får betalt for.

7 Avslutning og oppsummering

I denne undersøkelsen har vi et datamateriale med stor bredde, både spørreundersøkelser blant innkjøpere, strukturerte intervjuer blant renholdsbedrifter, analyse av offentlige utlysninger i Doffin og to caseundersøkelser. I det følgende vil vi se hvordan datamaterialet samlet belyser problemstillingen i prosjektet. Til slutt vil vi se nærmere på kundeindikatorne som ble foreslått i rapporten Fafø utarbeidet i 2016 (Andersen et al. 2016)

7.1 Er det bare pris som i første omgang bestemmer hvem som får tilbudet?

I samtlige deler av datainnsamlingen har vi undersøkt hvor viktig pris er for å få et oppdrag. Når vi spør innkjøperne i privat sektor om hva som er viktigst, er kvalitet det kriteriet som blir oppgitt av klart flest, mens 16 prosent oppga pris. I de strukturerte intervjuene med renholdsbedriftene påpeker likevel flere av informantene at kvalitet kan være vanskelig å bedømme. Renhold er også et område mange av innkjøperne ikke har spesielt god kompetanse på å vurdere. Som en av dem sier, så blir det fort sånn at det i en anbudssituasjon blir flere som skårer likt på kvalitet, og da er det prisen som til syvende og sist avgjør om man får oppdraget eller ikke. Gjennomgangen av Doffin-utlysningene viser at pris også blir vektet høyt i offentlige anbud.

I casene så vi at pris var vesentlig. Eiendomsselskapet som eide og driftet mange kjøpesentre bekreftet at pris var viktig. De satte ulike krav i utlysningen av tilbudene, men var samtidig bevisst på at de ikke ønsket å vekte disse opp mot hverandre. Her skiller de seg fra offentlige anbud, der anskaffelsesregelverket pålegger at det fastsettes vekt på de ulike tildelingskriteriene. Når det kom til utvelgelsen av leverandører, ble pris til slutt et av de viktigste kriteriene. Oslo kommune vektlegger også pris. I utlysningen av samkjøpsavtalene ble pris vektet til 20 prosent, kvalitet til 50 prosent, miljø til 30 prosent. Når de prekvalifiserte leverandørene skal konkurrere om enkeltoppdrag, vektlegges pris og kvalitet. Vektleggingen av de to kriteriene kan variere fra utlysning til utlysning. Samtidig er det en bevissthet om at estimert tid brukt på oppdraget er en måte å konkurrere om pris på. Kortere beregnet tid vil gi lavere pris. Oslo kommune har sett seg nødt til å legge inn noen punkter både i kontrakt og i avrop for å unngå press på lønns- og arbeidsvilkår ved at renholdere ikke får betalt for all medgått tid på ett oppdrag. Kommunen har blant annet kontraktfestet at renholderne skal ha betalt for all tid de arbeider, og bruker en ekstern aktør for å beregne normert tid.

Samlet sett viser våre data at til tross for at mange av kundene sier de i hovedsak vektlegger kvalitet, er renholdsmarkedet prissensitivt. Kvalitet er i tillegg et ganske vidt og uoversiktlig begrep for de fleste innkjøpere. Om det i en innkjøpssituasjon er vanskelig for innkjøperen å vurdere kvalitet, eller om flere tilbydere blir vurdert likt på kvalitet, så vil det til syvende og sist bli prisen som er utslagsgivende for hvem som får oppdraget.

7.2 Hvordan oppfatter leverandørene markedet de opererer i – er useriøsitet et problem?

Som omtalt tidligere, har useriøsitet i renholdsnæringen vært et problemområde som har vært diskutert siden 1970-tallet. Allmenngjøringsvedtaket har medført økt lønn. Mens 31 prosent av de sysselsatte lå under tariffavtalens minstesats i 2011, altså før allmenngjøringen, gjorde 5 prosent det samme i 2016 (Trygstad et al. 2018). Samtidig var det mange som ikke fikk de tilleggene de hadde krav på, som for eksempel ekstra betalt for nattarbeid. Undersøkelsen fra 2018 viste også at mer enn en av tre svarte at det hendte at de jobbet ut over avtalt tid uten å få betalt for dette. Dette er opplagt en måte å senke lønnsnivået, og dermed kostnadene, på. Som vi så i forrige avsnitt, har landets nest største innkjøper av renhold, Oslo kommune, også oppdaget tilfeller der renholderne måtte jobbe lenger enn de fikk betalt for.

I intervjuene med renholdsbedriftene var det flere som påpekte at det er lettere å unngå å betale ekstra lønn for ekstra arbeidstid når tilgangen på ny utenlandsk arbeidskraft er stor. De som kommer nye til landet, kjenner ikke norsk arbeidsliv så godt, og kan dessuten ha vanskelig for å si fra om forhold som ikke er slik de skal være.

I spørreundersøkelsen blant renholdskunder i privat sektor så vi at det var kun 6 prosent som hadde opplevd å få tilbud de oppfattet som direkte useriøse. Andelen som hadde mottatt useriøse tilbud var noe høyere i de offentlige virksomhetene, der oppga to av ti at de hadde opplevd å få tilbud fra renholdsbedrifter de oppfattet som useriøse. Selv om relativt få mener de får inn useriøse tilbud, er det også et spørsmål om innkjøperne ville avdekket om man hadde med en useriøs tilbyder å gjøre eller ikke. I de strukturerte intervjuene blant renholdsbedrifter fant vi at mange mente de ble utkonkurrert av useriøse konkurrenter. Samtidig var det litt ulikt hvordan renholdsbedriftene vurderte utviklingen. Noen mente det var blitt verre, andre mente det kunne være ganske ille, men at det tross alt hadde blitt bedre.

Det er ikke mulig å si noe konkret om andelen useriøse har blitt flere eller færre over tid, gjennom denne undersøkelsen. Ser vi på Arbeidstilsynets tilsynsstatistikk, selv om denne ikke er representativ for bransjen som helhet, viser den uansett at det fortsatt er en god del renholdsvirksomheter som driver som det vi kan beskrive som useriøst.

7.3 Er det forskjeller mellom offentlig og privat sektor?

De ulike utvalgsstrategiene vi har brukt i 2016 og 2019 viser at det er vanskelig å samle inn representative data fra offentlig sektor. Dette skyldes dels at det er stor variasjon i hvilket nivå renholdskontrakter inngås på, og at det er ulike praksiser for hvordan anbudene hentes inn. Det er også tidkrevende og kostbart å finne frem til de kommunene som har outsourcet renholdet. I Oslo kommune er det, som vi så i kapittel 5, en sentralisert innkjøpsprosess, der det først inngås en rammeavtale med et utvalg leverandører for hele kommunen. De ulike etatene kan så foreta avrop blant de tilbyderne Oslo kommune har inngått avtale med. I skolesektoren er disse anbudene styrt sentralt fra skoleetaten, de enkelte virksomhetene (skolene) er med andre ord et godt stykke unna innkjøpene. At mange virksomheter/enheter kan være langt unna anbudsprosessene, tydeliggjøres av at hovedparten av virksomhetene i spørreundersøkelsen blant offentlige virksomheter ikke vet hva som er kontraktlengden på inngåtte avtaler. I andre deler av offentlig sektor kan dette være annerledes, og flere beslutninger tas på enhetsnivå, herunder om renholdet skal outsources eller om det skal utføres av egne ansatte renholdere. Dataene vi har fra offentlig sektor er derfor ikke så lett sammenlignbare med privat sektor. Men også i privat sektor kan slike prosesser være et stykke unna de enkelte virksomhetene, slik vi for eksempel så i kapittel 5, der eieren av et stort antall kjøpesentre hadde sentralisert hele

innkjøpsprosessen. I spørreundersøkelsen blant private innkjøpere av renhold var det, slik vi også så i offentlig sektor, mange som svarte at de ikke visste hvor lenge kontrakten de hadde om renholdt gjaldt for. Dette kan indikere at det er en del sentraliserte innkjøpsprosesser også i privat sektor.

I privat sektor er det også store variasjoner i hvordan renholdet ordnes, snaut halvparten av bedriftene oppgir at de har renhold gjennom renholdsbyrå. Såpass mange som en av fire svarer at det er de ordinært ansatte, altså ikke egne ansatte renholdere, som gjennomfører renholdet, mens en av fire oppgir at man har ansatt egne renholdere. Det er også mulig å ha ulike kombinasjoner av dette.

Offentlig og privat sektor er heller ikke omfattet av samme regelverk. Det offentlige innkjøpsregelverket legger en rekke føringer på hvordan et innkjøp skal foregå, og deler av reglene er styrt av oppdragets størrelse. Dersom oppdraget overstiger den gjeldende terskelverdien, skal det lyses ut slik at ulike tilbydere kan konkurrere om oppdraget. Noe av hovedhensikten med at et oppdrag skal lyses ut for konkurranse, er at offentlige innkjøpere ikke skal betale mer enn det som er nødvendig for en tjeneste eller vare. Implisitt i dette er at man ikke skal «sløse» med skattebetalernes penger. Så er det i tillegg innført regler som skal hindre at offentlige konkurranser ikke bidrar til press på lønns- og arbeidsvilkår. Overskrider oppdraget som legges ut på anbud 1,3 mill. kroner for statlige eller 2,05 mill. for andre offentlige tilbydere, trer forskriften om lønns- og arbeidsvilkår i kraft. Hensikten med forskriften er at den skal «bidra til at ansatte i virksomheter som utfører tjenester og bygge- og anleggsarbeider for offentlige oppdragsgivere, ikke har dårligere lønns- og arbeidsvilkår enn det som følger av gjeldende allmenngjøringsforskrifter eller landsomfattende tariffavtaler» (FOR-2008-02-08-112 § 1). Forskriften innebærer utvidede krav for private leverandører til offentlig sektor om å dokumentere lønns- og arbeidsvilkår og kontraktfestede muligheter til å sanksjonere brudd på disse. For de private innkjøperne vil det ikke være krav om å sette et oppdrag ut på anbud. Selv om det nok ikke er uvanlig å innhente flere tilbud, er det ikke nødvendigvis sånn at konkurransen er åpen for alle. Siden renhold er allmenngjort, ligger det likevel også krav, blant annet gjennom påseplikten, om at private kjøpere må ha systemer for å følge opp at renholderne har lønns- og arbeidsvilkår som følger allmenngjøringen.

Selv om det er åpenbare forskjeller mellom privat og offentlig sektor, er det også en del likheter. Med allmenngjøringsforskriften er kravene for en innkjøper, offentlig eller privat, til å kontrollere at renholderne har lønns- og arbeidsvilkår som følger av den allmenngjorte tariffavtalen, ikke så ulike. Kravene om at det kun er tillatt å kjøpe renholdstjenester fra en leverandør som er godkjent gjennom godkjenningsordningen for renhold, er også like for private og offentlige virksomheter. I spørreundersøkelsen finner vi at rundt to av tre av de private innkjøperne ikke har sjekket lønns- og arbeidsvilkårene til renholderne. I offentlig sektor er det ca. halvparten som oppgir at de ikke har kontrollert dette. Selv om offentlig sektor kommer noe bedre ut enn de private, er det likevel klare indikasjoner på at det er vesentlige mangler i oppfølgingen i begge sektorer på dette området.

Fra de strukturerte intervjuene med renholdsbedriftene så vi at det var rimelig unison enighet om at pris har stor betydning for om man får et oppdrag, det være seg om man konkurrerer om store offentlige oppdrag, om man beveger seg delvis i et offentlig og et privat marked, eller om man kun leverer til privatmarkedet.

Som del av godkjenningsordningen for renholdsbedrifter er bedriftene pliktige til å utruste de ansatte med et HMS-kort, der blant annet navnet på renholderen og bedriften de jobber for skal fremgå. I kapittel 2 så vi at 31 prosent av virksomhetene ikke kjente til godkjenningsordningen i det hele tatt. Det var også slik at kjennskapen var noe nedadgående sammenlignet med 2016. Kjennskapen til ordningen i offentlig sektor fordelte seg

omtrent likt som i privat sektor. Det er med andre ord ikke noe vesentlig skille mellom offentlig og privat sektor når det gjelder kjennskapen til godkjenningsordningen. Vi finner også indikasjoner på at kjennskapen til ordningen er synkende i offentlig sektor når vi sammenligner med det vi fant i 2016. Kjennskapen til HMS-kortordningen er noe lavere i offentlig enn i privat sektor. I Oslo kommune er kontrollen av HMS-kort den enkelte enhets ansvar, og det var indikasjoner på at dette i liten grad ble gjennomført.

Selv om det er noen forskjeller mellom offentlig og privat sektor, finner vi med utgangspunkt i vårt empiriske materiale ikke grunnlag for å si at det er store forskjeller mellom sektorene. Pris vektlegges ganske høyt i begge sektorene. Kjennskapen til en del av de ordningene som skal bidra til å holde useriøse ute av renholdsbransjen, kan også bli vesentlig bedre både i offentlig og privat sektor.

7.4 Hvordan er utformingen av ulike kontrakter, og blir det som står avtalt gjennomført i praksis?

I privat sektor er det mest vanlig at kontraktene er gjeldende til de sies opp. Samtidig er det en stor andel av de private virksomhetene (38 prosent) som ikke kjenner lengden på kontrakten. Halvparten av virksomhetene i privat sektor har kontraktfestet når på døgnet renholdet skal foregå, og det fremstår i spørreundersøkelsen blant private bedrifter som at det er begrenset med avvik fra dette.

I offentlig sektor svarer seks av ti i spørreundersøkelsen at de har renholdet gjennom en rammeavtale. Hovedparten svarer også at de ikke vet hvor lenge kontraktsperioden på renholdskontrakter er.

Dettet tyder til sammen på at avtalene om renhold ofte er inngått på et mer sentralt nivå enn ute på den enkelte enhet/tjenestested der renholdet foregår. I Oslo kommune så vi også at når det gjaldt kontroll av HMS-kort, som er en del av det som er regulert i kontrakten, virket det som om dette var vanskelig å få til ute i enhetene.

Brukes Standardkontrakt NS-8431 ulikt?

Spørreundersøkelsen viste at innkjøpere av renhold i privat sektor hadde svært begrenset kjennskap til standardkontrakten for renhold (NS-8431). Det betyr ikke nødvendigvis at kontrakten er lite i bruk. Som vi så i de strukturerte intervjuene med renholdsbedriftene, var det uvanlig at man ikke hadde en kontrakt, og mange av de større kundene hadde utarbeidet avtaler der standardkontrakten lå til grunn. Flere renholdsbedrifter viste også til at de brukte standardkontrakten, men at den ikke nødvendigvis ble brukt på alle oppdrag.

Gjennomgangen av dataene fra Doffin-basen viste at i de tilfellene der vi hadde tilgang til kontraktsdokumentene, har standardkontrakten i økende grad blitt lagt til grunn ved offentlige innkjøp. I starten av perioden (2011–2014) ble den brukt i mellom 30 og 40 prosent av tilfellene, i slutten av perioden (2015–2019) i 40 til 50 prosent av tilfellene.

Til tross for liten kjennskap til standardkontrakten blant private innkjøpere, er det altså klare indikasjoner på at den brukes i mange sammenhenger i både offentlig og privat sektor når avtaler om renhold skal inngås. Mange vil imidlertid gjøre en del tilpasninger i den, slik at den er mer i tråd med de enkeltes behov.

7.5 Hvordan fungerer innkjøp i store organisasjoner med sentral innkjøpsfunksjon?

I kapittel 5 så vi to eksempler på store innkjøp av renhold, ett i privat sektor og ett i offentlig. De to innkjøpsprosessene hadde både likheter og ulikheter. I begge tilfeller var

innkjøpsprosessen sentralisert. For den private eieren av et stort antall kjøpesentre hadde sentralisering av innkjøp ført til en relativt stor nedgang i antallet kontrakter, fra 20–25 til tre kontrakter. En av kontraktene var en mindre renholdsaktør som fikk renholdet i et fylke. De to andre var kontrakter med to store renholdaktører som har virksomhet i store deler av landet. Den sentraliserte innkjøpsprosedyren hadde også medført en sterkere vektlegging av påseplikten i kontrakten, blant annet et krav om årlig revisjonsrapport, som tidligere kun skjedde på forespørsel. Revisjonen skulle blant annet påse at renholdsbedriften var registrert i godkjenningsordningen, at de fulgte de allmenngjorte lønnsatsene, og dersom det var gjort tilsyn fra Arbeidstilsynet, skulle eventuelle pålegg beskrives og også hvordan disse var blitt fulgt opp, med mer.

Oslo kommune har også sentralisert innkjøp, men da i to ledd. Først en rammeavtale med inntil ti renholdsbedrifter, og dette blir gjort som en egen anbudsprosess. I denne delen av innkjøpsprosessen er pris vektet til 20 prosent, kvalitet til 50 prosent. Rammeavtalen er som vist over, kontraktfestet med utgangspunkt i en justert versjon av standardavtalen for renhold. I tillegg er det blant annet lagt til egne krav om hvilken erfaring renholderne skulle ha og at de skulle ha betaling i forhold til reell arbeidstid og krav om uoppfordret varsling ved tilsyn fra Arbeidstilsynet. De som inngår i rammeavtalen kan deretter konkurrere i såkalte minikonkurranser, som etatene selv har ansvaret for å utlyse og organisere. I minikonkurransene er det opp til den enkelte utlyser hvordan pris og kvalitet skal vektes i forhold til hverandre.

Det er ikke mulig å generalisere fra disse to casene til alle store innkjøpere. Det de imidlertid viser, er at begge aktørene hadde et sterkt søkelys på påseplikten og renholdernes lønns- og arbeidsvilkår. Samtidig viser de også at store sentraliserte innkjøp fort kan føre til færre og større kontrakter. Det kan være ulike grunner til dette, for eksempel at de store renholdsbedriftene blir ansett som å ha bedre systemer og kontroll på kvalitet og ved at de følger de lønns- og arbeidsvilkårene som står i den allmenngjorte tariffavtalen. Samtidig kan det også tenkes at færre og større kontrakter gir en enklere prosess for innkjøper, siden det er færre leverandører å forholde seg til. Ulempen med store kontrakter vil for eksempel være at mange små og mellomstore renholdsbedrifter ikke klarer å levere anbud. Det kan dels skyldes at kontrakten er så stor at de ikke har nok folk til å gjennomføre den. I en del tilfeller kan det også være nødvendig at man er etablert i store deler av landet for å få kontrakten, noe som kan utelukke lokale og regionale aktører.

7.6 Har innkjøper tilstrekkelig kjennskap til regelverk og påseplikt?

Hvorvidt innkjøperne har tilstrekkelig kjennskap til regelverk og påseplikt, har vi behandlet fra ulike sider under flere av de foregående problemstillingene. Det er åpenbart at kjennskapen til godkjenningsordningen og HMS-kortordningen kan bli bedre. Dette gjelder både i privat og offentlig sektor. Dette er forholdsvis enkle reguleringer som det heller ikke er særlig krevende å kontrollere. Å sjekke om den bedriften som leverer renhold har godkjenningen i orden, er kun noen tastetrykk unna dersom man først kjenner til ordningen. Å sjekke om renholderne har HMS-kort er kanskje noe mer tidkrevende, og det kan muligens føles litt ubehagelig å spørre om å få se HMS-kortet. Det er likevel ikke spesielt krevende, og det burde være rimelig greit å få til noen årlige stikkprøver av dette. Det å være godkjent renholdsbedrift og at renholderne har et gyldig HMS-kort, betyr ikke nødvendigvis at alt er i orden. Det likevel en god start. Det altså rimelig å si at det er vesentlige mangler på disse områdene.

Kjennskap til påseplikten har vi ikke spurt direkte om i spørreundersøkelsen, der konsenterte vi oss om å spørre om konsekvensene av denne, det vil si om kundene kontrollerer lønns- og arbeidsvilkår. Om lønns- og arbeidsvilkårene er i henhold til det som er regulert i det offentlige anskaffelsesregelverket og allmenngjøringsforskriften, er også noe mer komplisert å ha oversikt over, og langt mer komplisert å kontrollere enn for eksempel om bedriften er godkjent. Som vi så av Doffin-utlysingene, var standardkontrakten godt utbredt i offentlig sektor. Det offentlige anskaffelsesreglementet har vært virksomt i mange år, og det er rimelig å anta at det er godt kjent at dette eksisterer. Dersom en renholdsbedrift virkelig ønsker å skjule brudd på allmenngjøringsforskriften, kan det være svært vanskelig å oppdage. Det hjelper heller ikke så mye at det er regulert i avtalen mellom renholder og innkjøper dersom en bedrift virkelig ønsker å bryte de reguleringene som ligger i avtalen. For store aktører på innkjøpssiden er det nok lettere å iverksette kontrollregimer som er egnet til å oppdage juks, enn det er for en mindre innkjøper. Dette vil gjelde for både offentlige og private. Det er likevel selv for en stor aktør vanskelig å oppdage useriøse bedrifter, de useriøse vil jo nettopp legge ganske store innsats i å skjule at de driver utenfor lov- og regelverk. Men dersom det skal være mulig å oppdage brudd på lønns- og arbeidsvilkår, må man i det minste gjøre et forsøk på å finne ut av det. Når 64 prosent i privat sektor svarer at de ikke har sjekket lønns- og arbeidsvilkår, og tre av ti i det offentlige svarer det samme, er det all mulig grunn til å konkludere med at påseplikten ikke oppfylles for en stor andel av renholdsoppdragene.

7.7 Er det forskjeller mellom innkjøpere fra store og små virksomheter?

I kapittel 2 så vi at det var en del forskjeller mellom store og små virksomheter i privat sektor. Desto større bedriften er, desto større er sannsynligheten for at de kjøper inn renhold. At de ordinært ansatte utfører renholdet er mest vanlig i de miste bedriftene (1–5 ansatte). Kjennskapen til godkjenningssystemet er også høyere blant de store enn blant de små bedriftene. Vi så videre at andelen som faktisk sjekker lønns- og arbeidsvilkårene til renholderne er lavere blant de små enn de store bedriftene. Samlet sett er det med andre ord, slik det også var i 2016, bedre kjennskap til de ulike ordningene som er satt i verk for å bedre forholdene i renhold blant de store enn blant de små bedriftene i privat sektor. Kontroll av lønns- og arbeidsvilkår, og dermed oppfylning av påseplikten, er også bedre blant de store enn blant de små.

7.8 Utvikling i indikatorene for innkjøperne?

Som vist innledningsvis, foreslo Fafo i 2016 (Andersen et al. 2016) fire nye indikatorer for å måle utviklingen blant de profesjonelle innkjøperne. Flere av disse har blitt behandlet i ulike sammenhenger i denne rapporten. Avslutningsvis går vi likevel kort igjennom hver enkelt av dem.

Kjennskap til godkjenningssystemet

30 prosent av bedriftene i privat sektor svarer i 2020 at de ikke kjenner til godkjenningssystemet i det hele tatt, dette er på samme nivå som i 2016. Det var også noen færre som svarte at de kjente ordningen godt i 2020 enn det vi fant i 2016. Ordningen er med andre ord ikke bedre kjent blant private innkjøpere enn det den var for fire år siden. Offentlig sektor fordeler seg omtrent helt likt som privat når det gjelder kjennskap til godkjenningssystemet. For offentlig sektor er det også indikasjoner på at ordningen er mindre kjent i 2020 enn det vi så i 2016.

HMS-kort

I forlengelse av godkjenningsordningen ble det også innført et HMS-kort i renhold. Vi har sett at kjennskapen til HMS-kortet har økt blant private innkjøpere. Det var 45 prosent som kjente til ordningen i 2016, dette har økt til 55 prosent i 2020. I offentlig sektor svarer en noe lavere andel at de kjenner til ordningen, fire av ti.

Kundekontroll

Det har vært en nedgang i antallet virksomheter i privat sektor som svarer at de sjekker om de som leverer renholdet er offentlig godkjent. I 2016 var det 77 prosent som svarte at de undersøkte dette, i 2020 har andelen sunket til 68 prosent. I privat sektor finner vi at blant de som har kjennskap til ordningen, er det drøyt 60 prosent som sier at de har kontrollert at renholdere hos dem har et slikt kort. Dette er på samme nivå som i 2016.

Påseplikten

Snaut to av tre innkjøpere av renhold i privat sektor svarer i at de ikke har undersøkt lønns- og arbeidsvilkårene til de som gjør rent hos dem. Dette er på samme nivå som i 2016. Nær 90 prosent av innkjøperne i privat sektor svarte også at de ikke visste hvor mye renholderne som sto for renholdet hos dem tjente i timen. I offentlig sektor svarer tre av ti at de selv eller andre har kontrollert lønns- og arbeidsvilkårene. Påseplikten gjelder kun i de tilfellene der renholdet er levert av en renholdsbedrift som ikke er bundet av tariffavtale med et fagforbund med innstillingsrett. Når mange ikke kontrollerer lønns- og arbeidsvilkårene, kan det tenkes at noe av forklaringen ligger her. Men når 86 prosent av bedriftene i privat sektor ikke vet om renholdsleverandøren har en tariffavtale eller ikke, er det vanskelig å tenke seg at manglende kontroll kan forklares med at renholdet leveres av renholdsbedrifter med en avtale som gjør at påseplikten bortfaller. Samlet viser vår undersøkelse at det fortsatt er vesentlige mangler i kundekontrollen, og at det heller ikke har ikke skjedd noen store endringer siden 2016 på dette området.

Referanser

- Alsos, K., Berge, Ø. M. & Ødegård A. M. (2012). *Kampen om vikarene. Arbeidskraftstrategier i kommunesektoren*. Fafo-rapport 2012:06.
- Andersen, R. K., Bjøru, E. C., Tofteng, M. & Øistad, B. S. (2017). *Hva gjør kommunene for å bekjempe arbeidslivskriminalitet?* Fafo-rapport 2017:08.
- Andersen, R. K., Bråten, M., Nergaard, K. & Trygstad, S. C. (2016). «Vi må ha is i magen og la tiltakene få virke». *Evaluering av godkjenningsordningen i renhold*. Fafo-rapport 2916:18.
- Dahl, Ø., Kilskar, S. S., Skarholt, K. & Rosness, R. (2018). *Risikobasert tilsyn i de nordiske arbeidstilsynene*. TemaNord 2018:541. Nordisk Ministerråd.
- Monkerud, L. C., Indset, M. & Stokstad, S. (2016). *Kommunal organisering 2016*. NIBR-rapport 2016:20.
- NHO Service og Handel (2018). *Renhold & Eiendomsservice. Statistikk og trender 2018*.
- NOU 1981: 27. *De private renholdsbedrifter i Norge*.
- Svarstad, E. & Trygstad, S. C. (2018). *Når jobben settes ut på anbud. Outsourcing av renhold i Forsvaret*. Fafo-rapport 2018:32.
- Trygstad, S. C., Andersen, R. K., Jordfald, B. & Nergaard, K. (2018). *Renholdsbransjen sett nedenfra*. Fafo-rapport 2018:26.
- Trygstad, S. C., Bråten, M., Nergaard, K. & Ødegård, A. M. (2012). *Vil tiltakene virke? Status i renholdsbransjen 2012*. Fafo-rapport 2012:59.
- Trygstad, S. C., Nergaard, K., Alsos, K., Berge, Ø. M., Bråten, M. & Ødegård, A. M. (2011). *Til renholdets pris*. Fafo-rapport 2011:18.
- Ødegård, A. M., Andersen, R. K., Jordfald, B., Nergaard, K. & Trygstad, S. C. (2020). *Utelivsbransjen – utvikling i arbeidsforhold etter 2014*. Fafo-rapport 2020:26.

Innkjøp av renholdstjenester i proffmarkedet

Denne rapporten er en oppfølging av flere tidligere undersøkelser Fafo har gjort om renholdsbransjen. Problemstillingene springer ut av et behov for å få mer kunnskap om hvordan proffmarkedet, dvs. bedrifter og virksomheter i privat og offentlig sektor, vurderer forhold som kan ha betydning for lønns- og arbeidsvilkårene for renholderne.

Vi ser blant annet på vektingen av pris for renholdstjenester, hvordan renholdsbedriftene oppfatter markedet de opererer i, om det er forskjeller mellom offentlige og private innkjøpere av renhold, utforming av kontrakter og kjennskap til regelverket for innkjøp av renhold.



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

Fafo-rapport 2021:19
ID-nr.: 20789