

Inger Marie Hagen, Kristine Nergaard og
Dag Olberg

Offentlige tariffområder – endring og praktisering

Inger Marie Hagen, Kristine Nergaard og
Dag Olberg

Offentlige tariffområder – endring og praktisering

© Fafo 2017

ISBN 978-82-324-0374-5

ISSN 2387-6859

Omslagsfoto: Colourbox.com

Omslag: Fafos Informasjonsavdeling

Innhold

Forord	4
1 En endret offentlig sektor	5
1.1 Bakgrunn – et mangfold av endringer	5
1.2 Tema og problemstillinger	7
1.3 Metode og valg av case.....	10
1.4 Rapportens innhold.....	11
2 Endringsprosesser.....	12
2.1 Hva er offentlig sektor - organisering av offentlig ansvar	12
2.2 Endringer i staten.....	16
2.3 Fra kommunal drift til konkurranseutsetting	18
2.4 Bruk av rammeverk – eksempler	20
2.5 Oppsummering	22
3 Offentlig sektor og randsonen	23
3.1 Sysselsetting.....	23
3.2 Organisasjonsendringer.....	29
3.3 Tariffmessige konsekvenser	33
3.4 Organisasjonsgrader.....	38
3.5 Oppsummering	41
4 Endringer langs flere dimensjoner.....	42
4.1 Nærmere om de enkelte casene	42
4.2 Forskjellige prosesser.....	46
4.3 Tema 1 Endret tariffstruktur.....	48
4.4 Tema 2: Endret organisasjonsgrad?.....	52
4.5 Tema 3 Endringer i lønn- og arbeidsvilkår?	54
4.6 Tema 4: Endringer i medbestemmelse og partsforhold?	55
4.7 Tema 5 Endret arbeidsorganisering og arbeidsintensitet.....	59
4.8 Oppsummering	61
5 Makt og maktgrunnlag.....	64
5.1 Forhandlingsmakt	64
5.2 Forhandlingsmakt og medbestemmelse	66
5.3 Avslutning	67
Vedlegg I Casebeskrivelser.....	70
Vedlegg II Analysematrise	112
Litteratur	115

Forord

Tema for denne rapporten er hvilke tariffmessige konsekvenser som følger av de senere års omorganiseringer av offentlige tjenester og oppgaver. Med omorganiseringer mener vi blant annet fristilling og konkurranseutsetting. Som ledd i slike prosesser vil virksomhetene vanligvis få en annen type organisasjonsform, for eksempel offentlig eid aksjeselskap. Slike endringer kan også påvirke hvilke tariffavtaler som legges til grunn for den enkelte virksomhet, og dermed hvilke lønns- og arbeidsbetingelser som gjøres gjeldende. Endringene vil også kunne få betydning for de ulike tariffområdenes størrelse og dermed for partenes forhandlingsstyrke. I rapporten ser vi først på hva offentlig statistikk kan fortelle om ulike endringstrekk i stat og kommune i form av andre organisasjonsformer enn offentlig forvaltning. Deretter drøfter vi hva slags konsekvenser endringene har fått for de ansatte, for tariffavtalene, avtaledekningen, tillitsvalgtes rolle og fagforbundenes forhandlingsmakt. Basis for denne diskusjonen er casestudier der vi har gjennomført intervjuer med tillitsvalgte. Datainnsamlingen ble avsluttet første halvår 2016.

Vi takker tillitsvalgte som har stilt opp og delt sine erfaringer med oss. Takk også til prosjektets referansegruppe for innspill til opplegg og rapport, samt til Fafos kvalitetssikrer Sissel Trygstad. Prosjektet er gjennomført med finansiering fra LO.

Oslo, mars 2017

Inger Marie Hagen, Kristine Nergaard (prosjektleder) og Dag Olberg

1 En endret offentlig sektor

Det er en stor utfordring for Fagforbundet å sikre at alle medlemmene er omfattet av en tariffavtale. Kampen om tariffrettigheter i et marked med stor bevegelse på arbeidsgiversida er krevende. Oppsplittingen av stadig nye avtaleområder og stadig mer flytting og tariffhopping drives fram av arbeidsgivernes kamp om anbud og kostnader som følge av «dyre» tariffavtaler, spesielt pensjonsbestemmelser.¹

Organiseringen av offentlig sektor har stått høyt på den politiske dagsorden i mange tiår. Det er ingen mangel verken på forskningsbidrag eller offentlige utredninger. New Public Management, som bygger på ideen om at offentlig sektor må hente organisasjons- og ledelsesprinsipper fra privat sektor, utgjør et viktig bakteppe. Bakgrunnen for endringene dreier seg om både økonomiske og politiske forhold. Påstander om at offentlig sektor er blitt for kostbar og at brukerne blir overkjørt av byråkratiet, har blitt gjentatt gjennom hele perioden. Smartere organisering, økt tjenestekvalitet og brukermedvirkning har stått i sentrum av debatten, så vel som i forskningen.

Hvilke konsekvenser endringene får for de ansatte har også vært et viktig tema og det er på dette området denne rapporten skal bidra. Fokus rettes mot de tariffmessige konsekvensene: Hva skjer med tariffavtalen når arbeidsgiver velger ny organisasjonsform, tjenesten blir konkurranseutsatt eller virksomheten solgt til private? Hva skjer med lønns- og arbeidsforhold? Påvirker endringene tillitsvalgtes mulighet for innflytelse?

Hvilke konsekvenser har endringene hatt for det organiserte arbeidslivet i offentlig sektor? Eller mer spissformulert: Hvordan påvirkes fagbevegelsens forhandlingsstyrke?

1.1 Bakgrunn – et mangfold av endringer

Litteraturen knyttet til hvorfor offentlig sektor endres og hvilke drivere som ligger bak utgjør et omfattende forskningsfelt, og også Fafo har kommet med en rekke bidrag.² Endringene karakteriseres ofte under paraplyen «New Public Management» (NPM). NPM er et omstridt begrep, men det er enighet om at det kan brukes som en felles betegnelse på en reformbølge. Innholdet i begrepet varierer imidlertid. I Stortingsmelding St.meld. nr. 19 (2008-2009, *Ei forvaltning for demokrati og fellesskap*, side 19) oppsummeres NPM slik:

¹ http://www.fagforbundet.no/tariff/?article_id=132821

² Se for eksempel Bakkeli m.fl. 2016, Bogen & Flatø 2015 for noen nyere bidrag eller Trygstad m.fl. 2006 for en oppsummering av endringene i staten. Trygstad (2009) fokuserer på endringene i kommunene.

«[-] er brukt som ei felles nemning på ulike reformidear og endringsprosessar som har prega offentleg sektor i mange land, særleg på 1980- og 1990-talet. [-] NPM vert ofte framstilt som ein motsats til dei tradisjonelle byråkratiske verdiane som legg vekt på reglar og rettar, demokrati og politisk lojalitet, fagleg forsvarleg sakshandsaming, samordning og avveging av ulike og ofte motstridande omsyn og ikkje minst tillit og pliktkjensle framfor individuelle incentiv for å gjere ein god jobb».

I meldingen sier man videre «Lista over NPM-inspirerte reformer omfattar gjerne desse elementa:

- Desentralisering og oppsplitting i «resultateiningar», med relativt eintydige mål. Overordna instans skal ved hjelp av ulike måleindikatorar vurdere om måla er oppfylte eller ikkje.
- Større fridom for leiarar til å disponere eigne ressursar og velje verkemiddel for måloppnåing. («Let the managers manage.»)
- Sterkare koplingar mellom resultatoppnåing og påskjøning eller sanksjonar, både på organisatorisk nivå og på personnivå. Bruk av kontraktar, resultatbasert finansiering, prestasjonsløn. («Make the managers manage.»)
- Auka bruk av konkurranse og marknad, dels ved å etablere «interne marknader» og kontraktar, dels ved å flytte oppgaver ut til reine kommersielle aktørar. Skilje rollene som tingar og utførar, kjøpe offentlege tenester frå private eller overlate tenesteproduksjonen til marknaden aleine.
- Auka vekt på service og brukarretting. Dei som tek imot tenestene, vert rekna som «kundar» som skal kunne velje mellom ulike tilbydarar.
- Fokus på kostnadseffektivitet, kostnadskutt og budsjett disiplin.

Den delen av reformbølgen vi er opptatt av i denne rapporten er endringer med konsekvenser for avtaleforhold – det vil si situasjonen til arbeidstakerne når virksomhetene som utfører oppgaver det offentlige tar ansvar for får ny organisasjonsform, nye eiere eller settes i en konkurransesituasjon.

Vi er opptatt av både stat og kommune. Sektorene har fellestrekk, men det finnes også forhold som bare kjennetegner den ene sektoren. I begge sektorer finner vi viktige eierposter i næringslivet, begge sektorer har gjennomgått store omorganiseringer og i begge sektorer er endringer i tilknytningsform et sentralt stikkord.

Endringer av tilknytningsform handler om å skille ut oppgaver fra forvaltningen og sette opp egne virksomheter (juridiske enheter). Helseforetakene er et typisk eksempel. Kommunale foretak (KF) og interkommunale selskaper (IKS) er andre eksempler. Både stat og kommune kan også velge å etablere aksjeselskap.

En annen viktig form for endring er bruken av *eksterne aktører* i utførelsen av tjenester det offentlige har ansvar for, med andre ord konkurranseutsetting og hel- eller delprivatisering.

Ulike aktører har vektlagt ulike deler av NPM og dermed varierer også de tiltak som har blitt satt i verk. I Norge knyttes gjerne startpunkt til NOU 1989:5 En bedre organisert stat (Hermansenutvalget).

Utover første halvdel av 1990-tallet gjennomføres omfattende endringer. Nye organisasjonsformer for blant annet NSB, Posten og Telenor etableres. I kommunene kommer den store endringsbølgen noe senere. Som kapittel 3 vil vise, det er særlig etter årtusenskiftet og frem til 2008 at kommunene benytter seg av nye organisasjonsformer.

Konkurransetsetting som organisasjonsprinsipp brukes i både stat og kommune. NIBR finner at «I perioden 2004 til 2012 øker andelen kommuner som benytter konkurransetsetting fra 54 prosent til 82 prosent av alle kommuner. [-] Resultatene fra 2012 viser en kraftig økning i forekomst blant samtlige former for konkurranseeksponering fra 2008. Dette samsvarer i stor grad med funnene fra alternative datakilder (KOSTRA)» (Blåka m.fl. 2012:125).

Blåka m.fl. (2012) opererer med uttrykket «konkurransetsetting/ bruk av markedsmekanismen» og deler dette inn i deles inn fem ulike former:

Konkurransetsetting: Kjøp av tjenester i anbudskonkurranse. Det vil si at det arrangeres en anbudskonkurranse om driften av en tjeneste/et tjenesteområde, der private og evt. kommunale driftsenheter gis muligheten til å komme med tilbud på driften av tjenesten.

Innsats- eller stykkprisfinansiering. Et system der det offentlige finansierer aktiviteter som produseres av offentlige eller private institusjoner, og der produsentene betales en takst for hver enhet som blir produsert.

Offentlig-privat samarbeid (OPS). Ordninger der en offentlig tjeneste utvikles og drives i et samarbeid mellom kommunal og privat sektor og risiko er jevnt fordelt, samt annen form for offentlig-privat samarbeid der partene deler ansvar og finansiell risiko.

”Sammenlignbare data” (benchmarking). Systematisk sammenstilling av ulik virksomhetsinformasjon for å måle prestasjoner i egen virksomhet med seg selv over tid, eller med andre tilsvarende virksomheter/kommuner med tanke på læring og forbedring.

Friere brukervalg. Ordninger der brukerne av kommunale tjenester kan velge mellom flere tjenesteprodusenter – enten mellom flere kommunale tjenesteprodusenter eller mellom både kommunale og private tjenesteprodusenter.

Stat og kommune er Norges største innkjøpere, men i denne rapporten er vi ikke opptatt av den mer generelle diskusjonen rundt anbud og offentlige kjøp. Vi er opptatt av tjenester som i sin «natur» hører hjemme i offentlig sektor, eller sagt på en annen måte; oppgaver som tidligere i stor grad var organisert innenfor offentlig sektor eller i randsonene til offentlig sektor

1.2 Tema og problemstillinger

Tema i rapporten er i hovedsak avgrenset til å dreie seg om virksomheter fra offentlig sektor som «flyttes ut», i betydningen at de overføres til et annet tariffområde. Slike endringer kan skje i form av privatisering (nye eiere/salg), fristilling (f. eks. overføring fra forvaltning til statlig/kommunalt selskap) eller konkurransetsetting. En konkurransetsetting vil kunne omfatte fristilling/privatisering, eventuelt i form av en virksomhetsoverdragelse av en enhet. Samtidig kan det være av interesse å se på hvordan områder som Spekter og HUK-området innen Virke utvikler seg over tid når det gjelder markedseksponering og endringer i arbeidsgiverorganisering og skifte av tariffavtale. Disse kan i like stor grad som tradisjonell forvaltning være aktuelle for endringer i retning av privat sektor.

«Kjedereaksjoner» er også et aktuelt tema, som når en virksomhet går til NHO via Spekter, ved at det som opprinnelig var en ganske definert enhet (for eksempel i forbindelse med en virksomhetsoverdragelse) kan forsvinne når kontrakten tapes ved neste enhet, ved at deler av virksomheten selges ut på et senere tidspunkt, eller ved at oppkjøp/fusjoner fører til at virksomheten endrer karakter.

En endring av tariffavtale kan også skje som en endring av arbeidsgiverorganisering, eventuelt som gjennom salg til en virksomhet uten tariffavtale/arbeidsgiverorganisering. Det er derfor aktuelt å inkludere situasjoner der virksomheter flyttes fra områder som følger eller ligger nær offentlige tariffavtaler til andre typer tariffavtaler, for eksempel overganger fra Virke/ HUK-området til for eksempel NHO Service, eller fra Spekter til NHO.

Det er blitt mer komplisert å definere og avgrense offentlig sektor. Det har vokst frem ulike organisasjonsformer i skjæringspunktet mellom «offentlig» og «privat». Både stat og kommune er eiere av virksomheter som tidligere var del av forvaltningen, men som over tid er flyttet ut og organisert i ulike typer offentlig eide selskaper. Dertil kommer at enkeltoppgaver – som renhold eller IKT – ofte ikke lengre utføres av egne ansatte, men settes ut til tjenesteleverandører i privat sektor. Dette betyr at organisering av tjenestene varierer mer enn før. En slik fragmentering får konsekvenser for tariffavtalestruktur, hvilke tariffavtaler som anvendes og dermed for hvilke betingelser arbeidstakerne får. Endringene kan også påvirke fagforbundenes rolle og innflytelse innen de ulike tariffområdene. Rapporten nærmer seg disse temaene ved å bruke data fra forskjellige tilnærminger og kilder. Nedenfor presenteres de to hovedproblemstillingene som rapporten sikter på å belyse.

- For det første spør vi om hvilke organisasjonsformer (eller selskapsformer) som er tatt i bruk når oppgaver som tradisjonelt har vært offentlige organiseres på nye måter. Spørsmålet dekker organisering av tradisjonelle oppgaver i nye selskapsformer, kjøp av tjenester fra private leverandører, og at oppgaver overlates til private leverandører gjennom privatisering og konkurranseutsetting. Hvilke organisasjonsformer finner vi på veien fra offentlig forvaltning til privat drift?
- Hva sier offentlig statistikk om hvor mange ansatte det er som er omfattet av endringene og hvor mange ansatte finnes i de ulike selskapsformene? Hva kan vi lese ut av offentlig statistikk når det gjelder hvilken betydning omstillingene har hatt for tariffavtaledekningen og for organisasjonsgraden? Her er vi blant annet interessert i de store tariffområdene innen offentlig sektor og utviklingen fra midten av 1990-tallet og frem til i dag. Kartleggingen dreier seg om hvilke områder/ type aktivitet som berøres, hvilke organisasjonsformer som velges, og hvilke tariffmessige konsekvenser endringene har fått når det gjelder valg av tariffavtale og arbeidsgiverorganisering.
- For det andre stiller vi på bakgrunn av denne kartleggingen spørsmål om hvordan endringene påvirker fagbevegelsens forhandlingsmakt. Dette er en omfattende problemstilling, der flere tema er relevante. Blant spørsmålene er hvorvidt en mer sammensatt tariffstruktur innebærer nye krav til samarbeid og koordinering på tvers

av forbundsgrensene på den ene siden, og økt støtte til klubber og tillitsvalgte på den andre. Et annet spørsmål dreier seg om hva som har skjedd når det gjelder fagbevegelsens rolle i virksomheter som har gjennomgått omstillinger som har medført skifte av tariffavtale og endring i tilknytning.

- Endres organisasjonsgraden når virksomheter skifter tilknytning og tariffavtale? Nedgang i organisasjonsgraden trekkes ofte fram som en utfordring i tilknytning til selkapsutskillinger. Synkende organisasjonsgrad kan ha å gjøre med ulike forhold; fra at virksomhetene splittes opp og vervearbeidet blir vanskeligere til at virksomheter uten tradisjon for organisering fusjoneres inn eller at oppgaver outsources fra virksomheter som tradisjonelt har hatt høy organisasjonsgrad til virksomheter med lav.
- Hva vil skifte av tariffavtale kunne medføre når det gjelder endringer i lønnsfastsettelse og forhandlingsnivå? Bestemmelser i avtalene og praktiseringen av dem endres og kan bli dårligere sett fra fagbevegelsens side, for eksempel når det gjelder tillitsvalgtstruktur, frikjøp av tid til tillitsvalgtarbeid og samarbeid på tvers av enheter. Skifte av hovedavtale kan innebære nye måter å samarbeide på og nye organer for samarbeid. Endringene vil kunne påvirke innholdet i avtalene og arbeidets utførelse (lønnnivå, arbeidstid og arbeidsintensitet). Lavere lønn og dårligere pensjon er to stikkord.³
- Tariffhopping er også tema når det gjelder endringer i virksomheters tilknytnings- og avtaleforhold. Forskjeller mellom tariffavtalene, og de forpliktelsene disse innebærer for arbeidsgiver, kan være en spore til overgang til en «billigere» tariffavtale (tariffhopping) når flere tariffavtaler er aktuelle. Videre kan effektene av en utflytting fra offentlig forvaltning antas å bli større over tid. Ved første konkurranseutsetting overføres oppgaver fra det offentlige til private aktører. I neste runde kan det dreie seg om en overføring mellom private aktører. Dette kan innebære at ny arbeidsgiver har en annen organisasjonstilknytning med tilhørende konsekvenser for avtaleforholdene.

Disse temaene reiser samlet to spørsmål: hvilke endringer i eierstruktur og organisering av offentlige tjenester har funnet sted, og hvilke konsekvenser har dette fått for endringene av tariffstruktur, forhandlingsstyrke, organisasjonsgrad og for de ansattes lønn- og arbeidsforhold?

³ I dette prosjektet har vi ikke som ambisjon å sammenlikne tariffavtalene i detalj når det gjelder materielt innhold (lønn og kompensasjonsordninger, pensjon, arbeidstidsreguleringer, medbestemmelse mv.) Dette vil være mer ressurskrevende jo lengre nedover i avtalehierarkiet man går. Mye av dette reguleres i b-delene i Spekter-området og innen NHO-området vil mye av dette reguleres i særavtaler på bedriftsnivå, eventuelt gjennom ordninger utenom tariffavtale.

1.3 Metode og valg av case

Mangfoldet i organisering av offentlige tjenester er stort. I prosjektet har vi benyttet to tilnærminger når det gjelder metode. Kapittel 2 og 3 bygger på foreliggende kvantitative data, dels også på egen bearbeiding av statistisk materiale. Dette materialet, blant annet registerbasert sysselsettingsstatistikk og strukturstatistikk for offentlige foretak, er i hovedsak hentet fra Statistisk Sentralbyrå.

I kapittel 4 diskuterer vi konsekvenser for arbeidstakerne og forhandlingsstyrke på lokalt nivå når det gjelder skifte av tariffavtale. Empirien bygger på seks casestudier. Casestudier er velegnet i situasjoner hvor vi forventer variasjon i forløp og overganger og når vi antar at utfallene kan være forskjellige lokalt i virksomhetene. Casene i utvalget ble valgt med tanke på at de skulle illustrere ulike områder og forskjellige endringsprosesser knyttet til temaene og problemstillingene som er presentert ovenfor.

Vi ønsket at virksomheter både i statlig og kommunal sektor skulle være representert. Styrende for valg av case var også at virksomheten har, eller har hatt, avtale med et LO-forbund.

Vi har sett på seks eksempler (case) på endringsprosesser som har (eller kunne) påvirket valg av tariffavtale, partsforhold og muligheten for å øve påvirkning gjennom tillitsvalgte og fagforeningsarbeid. De casene vi bruker som illustrasjoner dekker ulike endringsprosesser.

Tabell 1.1 Case og endringsprosesser

	Case 1	Case 2	Case 3	Case 4	Case 5	Case 6
Offentlig oppgave	Forvar (støtte-funksjon)	Høyere utdanning (støtte-funksjon)	Barnehage	Pleie og omsorg	Barnevern	Avfalls-håndtering
Endring	Privatisering	Konkurransesetting	Salg av enkelt-virksomheter og konkurranse-utsetting	Konkurransesetting	Skifte av arbeidsgiver-organisasjon	Konkurransesetting

Casestudiene bygger på foreliggende dokumentasjon og informantintervjuer. Foreliggende dokumentasjon består av litteraturstudier og omfattende mediesøk (noen av prosessene ble mye omtalt i media, andre ble det ikke). Annen dokumentasjon er tariffavtaler, rapporter, protokoller og vedtak i referater fra Den faste tvistenemd LO-NHO. Denne nemda avgjør uenigheter om valg av tariffavtale mellom LO og NHO. Informantintervjuene er intervjuer med tillitsvalgte på ulikt nivå i forbundene. I de fleste tilfellene intervjuet vi tillitsvalgte på sentralt og lokalt nivå. Antall informantintervjuer i hvert case varierte fra ett intervju i ett case til fire intervjuer i et annet. Samlet ble det gjennomført 13 intervjuer. Fire av intervjuene var telefonintervjuer. Alle tillitsvalgte hører hjemme i LO-forbund.

Casestudier gir ikke grunnlag for å generalisere, vår studie gjenspeiler derfor ikke et generelt bilde av endringsprosesser i offentlig sektor og ulike konsekvenser av slike prosesser. Det er ikke mulig å overføre erfaringene fra ett case til andre virksomheter eller hele bransjer. Casene kan likevel ha verdi utover de historiene som fortelles fordi erfaringer knyttet til håndtering av endringsprosesser innen ett tariffområde kan være

nyttige for andre virksomheter dekket av de(n) samme tariffavtalen(e). Flere av våre informanter viste til andre endringsprosesser innen sitt eget område/virksomhet der tilsvarende problemstillinger var relevante.

1.4 Rapportens innhold

Rapporten består av fem kapitler, samt vedlegg med casebeskrivelser. Etter dette innledningskapitlet gir kapittel 2 en oversikt over hvordan endringer i stat og kommune kan kategoriseres på en måte som fremhever tariffmessige konsekvenser av endringene. Kapittel 3 gir en oversikt over ulike endringstrekk i stat og kommune; disse dreier seg om hvor mange nye selskaper som er etablert og hvor mange arbeidstakere som jobber i dem. Hvilken organisasjonsform som er valgt og hvilken betydning omstillingene har hatt for tariffavtaler og organisasjonsgrad er også tema. Kapittel 2 og kapittel 3 bygger på registerdata og annen foreliggende statistikk, mens kapittel 4 tar utgangspunkt i caseundersøkelsene. Gjennomgående tema i kapittel 4 er hva slags konsekvenser endringene har fått for de ansatte, for tariffavtalene, avtaledekningen, tillitsvalgtes rolle og fagforbundenes forhandlingsmakt. Kapittel 5 er avslutningskapittel med kort oppsummering og konklusjon.

Vedlegg I inneholder de seks casebeskrivelsene og utfyller de korte presentasjonene som er diskutert i kapittel 4. Vedlegg II er en samlematrise der kjennetegn ved endringene er presentert stikkordsmessig.

2 Endringsprosesser

De store endringene i staten starter ved begynnelsen av 1990-tallet. Kommunene er noe senere ute, som neste kapittel viser, fra begynnelsen av 2000-tallet skyter utviklingen fart. En viktig forskjell mellom sektorene kan knyttes til et enkelt faktum: kommunal sektor er mye større. Neste kapittel gir en oversikt over hovedtrekkene i endringsprosessene. I dette kapitlet skal vi se nærmere på hvordan vi kan *kategorisere* de prosessene som har funnet sted. Kategoriseringen er ment som et hjelpemiddel for lettere å identifisere og studere endringer i tarifforhold.

Deretter presenteres to stiliserte endringsprosesser; fra statlig forvaltning til privat aksjeselskap og fra kommunal forvaltning til privat aksjeselskap. Avslutningsvis gir vi noen eksempler på hvordan rammeverket kan brukes.

2.1 Hva er offentlig sektor – organisering av offentlig ansvar

Det offentlige har ansvar for en rekke oppgaver i den norske velferdsstaten. Sjøppel skal hentes, barn passes på, gulv i kommunale og statlige bygninger skal rengjøres og eldre skal pleies. Dette er eksempler på oppgaver som kan illustrere de endringene som har funnet sted: i noen kommuner blir alle oppgavene utført av kommunalt ansatte med lønn etter hovedtariffavtalen mellom partene, og med medbestemmelse etter den kommunale hovedavtalen. I andre kommuner er søppelkjøring satt ut på anbud eller gjøres av et interkommunalt selskap. Sykehjem eies og/eller driftes av private aktører og de ansattes lønns- og arbeidsforhold fastsettes gjennom avtaler og forhandlingsystem i privat sektor. Barnehagene er private og renhold satt ut på anbud.

En avgrensning av offentlig sektor som en klart definert sektor er blitt mer komplisert. Det å utføre en oppgave det offentlige har ansvar for betyr ikke lenger at man med nødvendighet er ansatt i stat eller kommune. Kompleksitet og mangfold gjør det også mer krevende å studere endringer. Vi opererer med en tredeling. Endringer kan studeres gjennom å ta utgangspunkt i:

Tilknytningsformer, eller m.a.o.: hvilke organisasjonsformer, rammer og styringsprinsipper finner vi i offentlig finansiert oppgaveløsning? Og videre, når offentlig virksomhet selskapsorganiseres, hvilke selskapsformer blir valgt og hvordan endres det relative forholdet mellom tradisjonell og ny organisering?

Arbeidstakerne eller m.a.o.: i hvilke organisasjonsformer og tariffområder jobber de ansatte? Blir eksempelvis antallet kommunalt ansatte lavere samtidig som antall

ansatte i private bedrifter øker når det gjelder oppgaver som i hovedsak er offentlig finansiert?

Oppgaver, eller m.a.o.: hvor utføres oppgavene og av hvem? Med utgangspunkt i eksempelvis barnehagetjenester må vi da undersøke hvilke selskapsformer som blir valgt og videre om det er offentlige eller privatansatte som utfører dem.

Det er viktig å skille mellom eksisterende og nye offentlig oppgaver. Tilknytningsformen endres når oppgaver går fra eksempelvis kommunal virksomhet til et privat aksjeselskap, men oppgaven er den samme. Når nye oppgaver skal etableres blir spørsmålet om dette skal bli en del av offentlig virksomhet eller om det offentlige skal kjøpe tjenesten fra en privat aktør. Hvorvidt nye oppgaver legges til det offentlige eller om det offentlige skal stimulere til privat aktivitet for å dekke kapasitetsbehov og forpliktelser, er et svært sentralt spørsmål.

Eksisterende offentlig oppgaver

Hvilke oppgaver stat eller kommune har tatt, eller fått, ansvar for varierer. Den første kategorien dekker oppgaver som har vært et offentlig ansvar over lengre tid. Her skilles det mellom endringer som innebærer at:

Oppgaver konkurransetsettes, eller m.a.o. at offentlige tjenester utlyses som konkurranse - ofte kalt anbudsprosesser - slik at andre, private, ideelle organisasjoner eller kommersielle aktører kan konkurrere om driften av tjenestene. Her kan det være nyttig å skille mellom å konkurransetsette

- Enkeltinstitusjoner – f.eks. et eller flere sykehjem i kommunen
- Enkeltområder, eksempelvis drift av samtlige barnehager
- Hele sektorer, eksempelvis driften av pleie- og omsorgssektoren

Oppgaver organiseres i nye selskapsformer, men med statlig eller kommunalt eierskap. Avinor er et eksempel fra det statlige området, mens etablering av kommunale foretak (KF) eller interkommunale selskap (IKS) er vanlig i kommunene. I tillegg benytter både stat og kommune aksjeselskapsformen. Det nyopprettede selskapet (avhengig av hvilken form som blir valgt) vil måtte velge å etablere (nye) tariffavtaler med ett (eller flere) forbund. Dette må undersøkes nærmere ved å se på både arbeidsgivers valg av arbeidsgiverorganisasjon og de ansattes organisasjonsforhold.

Oppgaver kjøpes som tjenester fra private. Her kan kjøp av plasser i privat barnevern tjene som eksempel. Barnevern er et offentlig ansvar, men staten kjøper også tjenester i stor grad. Her er det sentralt å se på hvilket tariffområde tilbyder hører hjemme i; er selskapet som driver barneverninstitusjonen organisert? Kan arbeidsgiver velge mellom ulik arbeidsgivertilknytning? Har dette valget konsekvenser for de ansattes valg av forbund?

Oppgaver overlates til private. Her finner vi for eksempel statens salg av sin kantinedrift eller privatisering av den kommunale kinodriften. Salg vil innebære skifte av tariffavtale. Det er igjen viktig å se på hvorvidt arbeidsgiver kan velge arbeidsgiverorganisasjon og hvorvidt dette også har konsekvenser for de ansattes valg.

Flere forhold er viktige når det gjelder de tariffmessige konsekvensene av konkurranseutsetting:

- Blir ansatte overført fra kommunen til det selskapet som vinner anbudet? Og dersom dette skjer, er endringen definert som en virksomhetsoverdragelse?
- Hvilken, om noen, arbeidsgiverorganisasjon tilhører det nye selskapet? Hvor er de eksisterende ansatte organisert?
- Hvordan er det nye selskapet organisert? Utgjør oppgavene i anbudet en stor del av virksomheten eller skal oppgavene inkorporeres i en større organisasjon/del av selskapet?
- Er oppgaven ny for det nye selskapet? Innebærer dette at spørsmålet om et tariffomt rom blir aktuelt? Er tariffavtale aktuelt?

Det er viktig å skille mellom anbudsprosesser hvor stat eller kommune selv er en av tilbyderne, og prosesser hvor det utelukkende er private aktører som deltar. I det første tilfellet er det viktig å kartlegge hvem som konkurrerer «på vegne av» det offentlige og hvilke tariffavtaler disse er omfattet av. Oslo kommune etablerte eksempelvis selskapet Miljøtransport, og dette selskapet deltok i konkurransen om avfallshåndtering i Oslo. I hjemmehjelpstjenesten finner vi i en annen modell, her kan brukerne velge om de vil ha en kommunal hjemmehjelp fra bydelene eller om man vil bruke en privat aktør. I begge tilfeller vil kommunen betale for hjelpen. En tredje type privatisering oppstår dersom private tilbydere av samme typen tjenester ikke finansieres og kontrolleres av det offentlige, det vil si at brukerne selv finansierer tjenester som normalt er et offentlig tilbud. Denne typen privatisering inngår ikke i denne rapporten⁴.

Tariffavtalenes innhold er viktig uavhengig av kategoriseringen ovenfor. Hvor store endringer i lønns- og arbeidsforhold vil finne sted? I hvilken grad endres forhandlingsordningen (overgang fra sentrale til lokale lønnsforhandlinger)?

Ved delvis konkurranseutsetting, eller i de tilfeller hvor kommunen selv vinner anbudet, er det også viktig å undersøke hvorvidt konkurranseutsettingen har konsekvenser for de (gjenværende) kommunalt ansatte. Bidrar konkurranseutsetting eksempelvis til endret arbeidsorganisering eller økt arbeidsintensitet?

Nye oppgaver som finansieres av det offentlige

Her er vi altså opptatt av hvordan nye oppgaver organiseres. SFO (skolefritidsordningen) ble innført som en del av Reform 97 og er en lovpålagt oppgave

⁴ Hjemmehjelp og privat rengjøring kan sees på som to konkurrerende tjenester. I Gautun m.fl. (2013:15) finner de at «Innenfor helse- og omsorgstjenestene har vi i Norge i liten grad sett privatisering i betydningen av at den enkelte bruker selv betaler for tjenesten fra private virksomheter (Bogen 2011)».

for kommunene. Organisering av SFO (noen steder også kalt AKS (aktivitetsskole)) varierer, og kan brukes som eksempel for en ny kategorisering av nye oppgaver:

- Oppgaven blir en del av kommunal drift og de ansatte vil bli omfattet av det kommunale tariffområdet.
- Oppgaven løses ved å kombinere offentlig og privat drift. Her vil de samme spørsmålene som under konkurranseutsetting være aktuelle.
- Oppgavene løses ved privatisering, igjen finner vi i stor grad at de samme spørsmålene er aktuelle.

Rettslig rammeverk ved overgang fra offentlig til privat sektor

Der en offentlig virksomhet skal skille ut deler av virksomheten sin eller sette tjenester ut på anbud, vil arbeidsrettslige regler kunne sette begrensninger for hvordan dette kan gjøres. For det første kan arbeidsmiljølovens regler om virksomhetsoverdragelse (kapittel 16) komme til anvendelse enten det gjelder omstilling innad i staten eller omstillinger der virksomhet overdras fra offentlig sektor til privat sektor. Dersom endringen innebærer en virksomhetsoverdragelse etter disse reglene, er utgangspunktet at den nye eieren blir bundet av tariffavtalen som tidligere arbeidsgiver var bundet av (§ 16-2). Den overtakende virksomheten har imidlertid mulighet for å reservere seg mot dette. Arbeidstakere som blir med over har uansett rett til å beholde sine individuelle lønns- og arbeidsvilkår som ble fastsatt i tariffavtalen til den utløper eller blir avløst av en annen. Ansatte som blir berørt av virksomhetsoverdragelsen kan utøve en reservasjons- og valgrett. Det innebærer at de ikke blir med over til ny arbeidsgiver. Dette kan imidlertid innebære at de blir overtallige hos eksisterende arbeidsgiver og dermed kan sies opp. Det vil for eksempel være tilfelle der en statlig virksomhet omdannes til et eget rettssubjekt utenfor staten. I slike tilfeller vil den statlige enheten opphøre. Tjenestemannsloven kan imidlertid i enkelte tilfelle gi de ansatte et bedre vern etter regler om fortrinnsrett og ventelønn.

Offentlige innkjøpere må dessuten forholde seg til anskaffelsesregelverket. Dette innebærer at dersom en renholdstjeneste skal settes ut på anbud, må dette regelverket følges. Som en del av dette regelverket finner vi forskrift om lønns- og arbeidsvilkår i offentlige kontrakter.⁵ Forskriften fastsetter at offentlige organer skal stille krav til lønns- og arbeidsvilkårene i de kontraktene de inngår med sine leverandører. Lønns- og arbeidsvilkårene skal være i henhold til allmengjorte tariffavtaler eller der det ikke finnes i henhold til gjeldende landsomfattende tariffavtale for den aktuelle bransje. De har også plikt til å etterse at vilkårene etterleves av oppdragstakerne. Plikten gjelder i tjenestekontrakter som overstiger kroner én million for statlige oppdragsgivere og 1,6 millioner kroner for andre.

⁵ Forskrift av 8. februar 2018 nr. 112.

2.2 Endringer i staten

Endringene i offentlig sektor blir ofte fremstilt som en rekke *overganger* knyttet til hvor stor frihet den enkelte virksomhet har i forholdet til eierne. Dette avsnittet trekker opp noen forløp med utgangspunkt i hva som skjer – eller kan skje – langs veien fra forvaltning til privat selskap. Hvordan ser «reisen» ut, hvilke stoppesteder er lagt inn og hvem eller hva kommer inn underveis?

Fokus rettes mot det som ofte omtales som selskapsdannelse, altså utskillingsprosesser. Vi har lagt vekt på å få frem ulike kategorier eller idealtypiske eksempler på endringsprosesser som har konsekvenser for tarifforhold og organisasjonsområde. Prosessene har ofte flere ledd og dermed kan samme ansatte – med samme oppgaver og i samme lokaler – ha vært innom flere eier- og selskapsformer og flere tariffavtaler. Først ser vi på staten og deretter på kommunene. Prosessene er stiliserte, vi understreker at virkeligheten ofte er mer komplisert og at virksomheter ofte «hopper over» noen av leddene.

Fra statlig forvaltningsorgan til ASA-selskap

DIFI (Direktoratet for forvaltning og IKT, 2014) skiller mellom ulike typer av statlige virksomhet. I parentes bak hver type har vi satt inn antall virksomheter pr. 2016, disse tallene er hentet fra NSD (Norsk Samfunnsvitenskapelige datatjeneste).⁶

1. Forvaltningsorgan

Når det gjelder forvaltningsorgan er kriteriet hvor mye råderett virksomheten har over budsjettet og det skilles mellom tre type virksomheter. Felles er likevel at de juridisk er en del av staten.

- Ordinære forvaltningsorgan (131)
- Forvaltningsorgan med særskilte fullmakter (31)
- Forvaltningsbedrifter (4)

Ansatte her inngår i det statlige tariffområdet.

2. Selskaper

I motsetning til forvaltningsorgan har selskapene en selvstendig økonomi.

Statsaksjeselskap (AS)

Herav heleide (29) og majoritetseie (14),

- Statsforetak etter statsforetaksloven (7)
- Særlovselskap etter sin særlige lov (SF (7), men også HF (7))

⁶

<http://www.nsd.uib.no/polsys/data/forvaltning/antallforvaltningsenhet?t=20&t=31&t=32&t=33&t=35&t=41&t=42&t=43&t=44&t=45&t=46&t=50&t=51&fra=2016&til=2016&d=1&m=1>

De ansatte er ikke lenger en del av det statlige tariffområdet og virksomheten kan melde seg inn i en arbeidsgiverorganisasjon. I utgangspunktet gikk mange av de fristilte virksomhetene til Spekter, men også andre arbeidsgiverorganisasjoner kan være aktuelle. Merk at NSDs liste bare omfatter selskaper hvor staten er majoritetseier, dette betyr at selskap som Hydro eller DNB ikke inngår i oversikten. Det samme gjelder selskap som eies av ulike statlige institusjoner, eksempelvis har universitetene små eierandeler i en rekke aksjeselskap. Dette utdypes i neste kapittel.

3. Stiftelser

Stiftelser reguleres etter stiftelsesloven, statstilknyttete stiftelser kalles også sentralstiftelser (48) og randsonestiftelser (13). Stiftelsene er ikke en del av det statlige tariffområdet og kan være organisert i en arbeidsgiverorganisasjon for privat eller fristilt sektor, eller være uorganiserte. Mange stiftelser er medlem av Spekter, men vi har ingen fullstendig oversikt. Virke/ HUK-området eller Abelia kan være en aktuell mulighet.

Juridisk mangfold

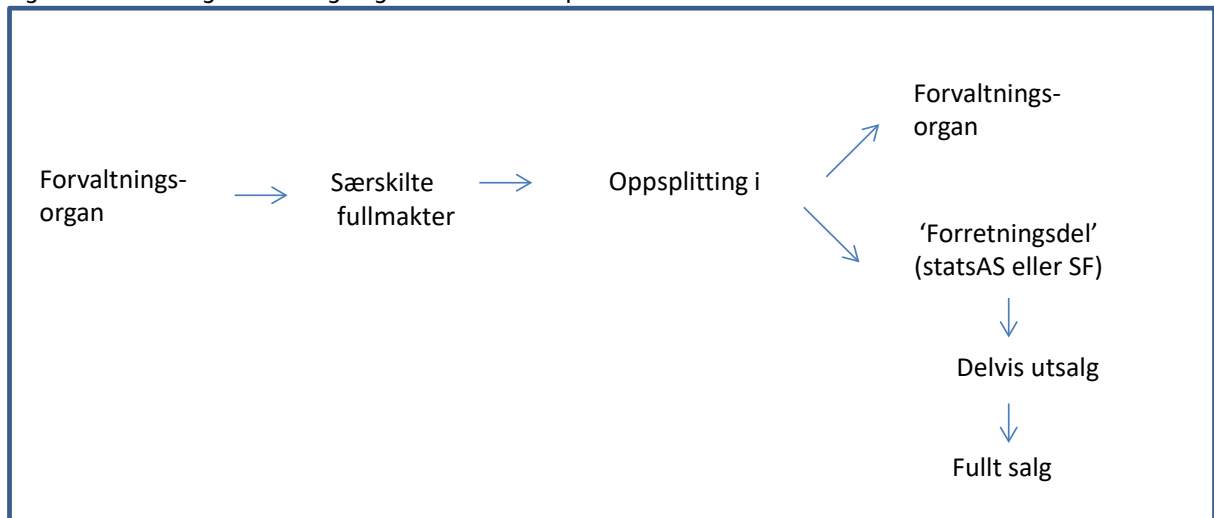
Dette er de juridiske organisasjonsformene som kan velges. Men dersom vi skiller virksomheten fra den juridiske enheten kan en virksomhet bestå av flere ulike selskapsformer, eksempelvis er Statkraft SF eier av Statkraft AS. Statkraft SF er et rent eierselskap og har ingen ansatte. Statkraft AS kan igjen ha både minoritets- og majoritetseie i andre aksjeselskap. Og videre, et tidligere forvaltningsorgan som følger «veien» i figuren nedenfor kan underveis kjøpe opp virksomhet som aldri har vært en del av det statlige tariffområdet. Eksempelvis har NSB kjøpt opp en rekke større og mindre busselskap. Veien fra et kontor i Forsvarsdepartementet (Forsvarets kantinedrift) til dagens kantiner drevet av ISS, viser også hvor kompliserte overgangene kan være. Dette er illustrert stikkordsmessig nedenfor:

Eksempel kantinedrift

- Forvaltning (forvaltningsbedrift, del av Forsvaret)
 - Statens kantiner (større oppgaver)
 - Omdannes til statsforetak
 - Omdannes til AS (og navnebytte til Grødegaard), samtidig delvis privatisering (ISS kjøper 48 prosent)
 - Full privatisering (ISS kjøper resten, Grødegaard legges ned)

I figur 2.1 har vi tegnet en idealtypisk ferd fra statlig forvaltning til privat aksjeselskap.

Figur 2.1 Fra statlig forvaltningsorgan til ASA-selskap



Første trinn er overgangen fra å være en ordinær del av forvaltningen til at virksomhetene får såkalte «særskilte fullmakter» (typisk knyttet til kontroll over budsjett og tidligere antall ansatte). Slutt punktet i en slik «ferd» er et privat aksjeselskap og i noen tilfeller også børsnotering. Med unntak av bedrifter som kan plasseres som en del av den statlige industrireisningen, er oppsplitting i forvaltningsdel og forretningsdel et viktig punkt. Forvaltningsorganet – som eksempelvis Statens Vegvesen er et direktorat – mens Mesta, eller produksjonsdelen av gamle Statens Vegvesen, har gått «hele veien» og er nå medlem av NHO, men er likevel fortsatt 100 prosent eid av NHD (Nærings- og Handelsdepartementet). Andre har fulgt sammen ruten, men ligger i Spekter-området. NSB, Posten, Avinor og Telenor er eksempler på virksomheter som har hatt stor betydning for utviklingen av det statlige tariffområdet. De tre første er medlem av Spekter, mens Telenor er medlem av NHO.

Bildet kompliseres når de «nye» virksomhetene også blir aktører som kan bevege seg utenfor det vi til nå har betegnet som oppgaver som er et offentlig ansvar. Igjen tjener Telenor som et godt eksempel, verken salg av mobiltelefoner eller utenlandsk engasjement er tradisjonelle statlige oppgaver.

2.3 Fra kommunal drift til konkurranseutsetting

Statlige ansatte, eller ansatte som er dekket av det statlige avtaleverket, utgjør et mindretall av de ansatte som jobber i virksomheter som staten eier eller har viktige aksjeposter i. I kommunen er forholdet motsatt, her finner vi flest ansatte i virksomheter som er en del av den kommunale forvaltningen. Foruten forvaltningen finner vi primært tre typer selskaper:

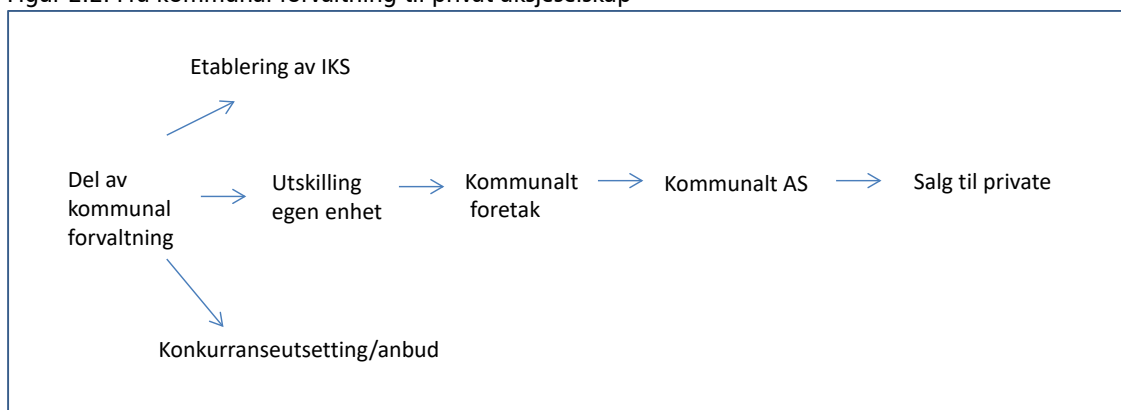
- Kommunale AS – altså selskaper organisert etter aksjeloven
- Kommunalt foretak (KF eller F(ylkes)KF – regulert av kommuneloven
- Interkommunale foretak IKS – Lov om interkommunale selskaper

Når det gjelder statlig eierskap er oversikter lett tilgjengelige, virksomhetene rapporterer i en årlig eierskapsmelding. Når det gjelder det totale kommunale eierskapet er informasjonen ikke fritt tilgjengelig, men NIBR (Bjørnsen m.fl. 2015) har gjennomført et prosjekt hvor antall aksjeselskap med kommunal eierskap ble kartlagt. Merk at det her dreier seg om alle selskap hvor kommunene har aksjeposter, vi setter altså ikke noe krav om at kommunen er majoritetsaksjonær.

KF kan betraktes som en mellomform – kommunene hefter for selskapets forpliktelser og kommunen er kontraktspart, men selskapets organer er i tråd med aksjeselskapets. Reglene om kommunalt foretak tar særlig sikte på å gi et alternativ for mer selvstendig organisering av kommunale oppgaver. Organisasjonsformen benyttes som regel når både forretningsmessige og samfunnsmessige hensyn skal ivaretas. Bergen kommune skriver eksempelvis i sin Eiermelding at: «Foretakets (Bergen Vann KF) formål er å sørge for en god, tilstrekkelig og sikker vannforsyning, og en god og miljømessig riktig avløpshåndtering».⁷

Endringene i kommunene kom noe senere i gang enn i staten. Dette kan være en av årsakene til at vi i mindre grad finner eksempler på kommunale virksomheter som har vært innom alle «mellomstasjonene» på veien til privatisering. I figuren har vi derfor satt opp tre veier «ut av» kommunen: etablering av IKS, konkurranseutsetting av tjenester og den stiliserte prosessen frem til salg til private.

Figur 2.2. Fra kommunal forvaltning til privat aksjeselskap



Figuren har fire trinn og vi skal bruke et eksempel fra Oslo kommune som illustrasjon (i casebeskrivelsen i vedlegg I.vi utdypes prosessen).

⁷ https://www.bergen.kommune.no/bk/multimedia/archive/00193/Eierskapsmelding_193534a.pdf.
Lesedato 6/6/16.

Eksempel renovasjonstjenester

- Forvaltning (del av Renholdsverket)
 - Miljøtransport (skilles ut som kommunalt foretak)
 - Omdannes til kommunal aksjeselskap
 - Miljøtransport selges til Franzefoss

Miljøtransport illustrerer også kompleksiteten i slike prosesser. Avfallsinnhentningen settes ut på anbud, dette fører til tap av arbeidsplasser i Miljøtransport og selskapet orienterer seg ut av sitt opprinnelige område. Når salget til Franzefoss gjennomføres er virksomheten ikke lenger et selskap for avfallsinnhenting fra husholdninger, men spesialist på håndtering av næringsavfall.

2.4 Bruk av rammeverk – eksempler

Innledningsvis i kapitlet skilte vi mellom ulike måter å løse oppgaver som faller inn under «offentlig ansvar». Gjennom eksempler fra primært kommunene, men også noen fra staten, skal vi her bruke kategoriene som utgangspunkt for å illustrere endringer.

Oppgaver som overlates til private

I utgangspunktet er det få oppgaver som hører hjemme under «kommunalt ansvar» som overlates fullt ut til private. Oppgaver som overlates til private omfatter oppgaver det er politisk enighet om, eller flertall for, at kommunen eller staten ikke lenger skal drive med.

Salg av kinodrift (Oslo kino til Egmont i 2013) er eksempel på kommunalt salg. Kino er et av områdene til NHO Service og Oslo kino var medlem også før salget. Oslo kino er også et eksempel på kommunal virksomhet som har gått «hele veien». Oslo kino ble etablert i 1926, ble et kommunalt eid aksjeselskap i 1997 og altså solgt ut i 2013. Siden er selskapet solgt videre og er nå en del av Nordisk Film Kino som eies av Egmont. Nordisk Film Kino er medlem av Virke.

Full privatisering av virksomheter som hører inn under «Forretningsmessige mål» i den statlige eierskapspolitikken (f.eks. salg av Cermaq) er et eksempel fra staten. Statlig salg av denne typen medfører ikke skifte av tariffområde fordi virksomheten allerede er organisert som allmennaksjeselskap eller aksjeselskap.⁸ Andre aktuelle eksempler kan være Statkrafts kjøp av kommunale kraftaksjer. Heller ikke her vil vi anta at det dreier seg om skifte av tariffområde.

Oppgaver som organiseres i nye selskapsformer

Ny selskapsform – når tradisjonelle oppgaver organiseres på nye måter - innebærer ny tariffavtale når virksomheten forlater det statlige eller kommunale tariffområdet. Andel

⁸ Her bør vi legge til «i senere tid». Eksemplet Cermaq ble etablert som forvaltningsorgan (Statens kornforretning) i 1929 og ble delt inn i en forvaltningsdel og en kommersiell del i 1995 (statsaksjeselskap) som så ble delvis privatisert i 1999.

aksjer på statlig eller kommunal hånd har ingen betydning. I staten har Spekter og NHO vært mest aktuelle som arbeidsgiverorganisasjoner. Valget av arbeidsgiverorganisasjon vil være både politisk bestemt, opp til virksomheten selv og også opp til hva partene i virksomheten blir enige om.

I kommunene er IKS og aksjeselskaper de mest aktuelle selskapsformene.⁹ IKS-ene finner vi primært i KS Bedrift, mens selskapene går til NHO og Virke. I tabell 3.3 (neste kapittel) finner vi at målt i antall ansatte er det bransjene «elektrisitet, gass, damp og varmtvann» og «arbeidstrening og varig tilrettelagt arbeid» som er de største områdene med henholdsvis 549 bedrifter/9637 ansatte og 395 bedrifter/7947 ansatte. Energibedriftene er enten i KS Bedrift eller i Energi Norge. For attføringsbedriftene er NHO Service (Attføringsbedriftene) viktig, men også HUK-området i Virke er aktuelt.

Oppgaver i konkurranse med private

Ved konkurranseutsetting – for eksempel når Mesta konkurrerer med private aktører – finner vi at den statlige konkurrenten (altså Mesta) er medlem av NHO. Konkurrentene kan være både uorganiserte eller medlem av samme eller andre arbeidsgiverorganisasjoner. Konkurranseutsetting i staten er foreløpig ikke særlig omfattende, men den nye jernbanereformen åpner opp for omfattende konkurranse i denne sektoren og posttjenestene har lenge vært konkurranseutsatt. Deler av NAVs virksomhet er også aktuelle når det gjelder konkurranseutsetting, blant annet deler av kursvirksomheten.

I kommunene er konkurranseutsetting et stort område og alle mulige tariffkonsekvenser vil i prinsippet være aktuelle. I våre case (se kapittel 4 og vedlegg I) finner vi blant annet at anbudskonkurranser er vunnet av Aleris (som er medlem av NHO Service) og av Veireno (som er medlem av Norsk Lastebileierforbund, NLF). I tabell 3.6 (neste kapittel) viser vi hvor stor del av kommunens utgifter som brukes til kjøp av tjenester på ulike områder.

Nye oppgaver som finansieres av det offentlige

Tre alternativer er aktuelle: i) offentlig organisering, ii) en blanding av offentlig og privat og iii) rent private tilbud. Offentlig organisering av nye oppgaver innebærer flere offentlig ansatte.

Dersom det dreier seg om oppgaver som staten ikke løser selv, men kjøper av private, vil igjen tilbyder kunne være uorganisert eller medlem av «hvilken som helst» aktuell arbeidsgiverorganisasjon. Andre kjøp kan organiseres på en mer komplisert måte. Eksempelvis er staten ansvarlig for asylmottak, men både private og kommunene kan drifte mottakene. Dette er et eksempel i grenselandet mellom gamle og nye oppgaver. Det er ikke oppgaven i seg selv som er ny, men først og fremst omfanget av den. Ansatte som utfører oppgaver knyttet til asylmottak kan dermed være statsansatte, kommuneansatte, ansatt i private i virksomheter som er medlem av eksempelvis Virke

⁹ Totalt finner vi ca. 6000 ansatte i de 210 KF-ene som er registret i Proff Forvalt (tall fra 2015). Tilsvarende finner vi 6 FKF med totalt ca. 900 ansatte.

eller ikke organisert. Mottakene kan også driftes av ideelle organisasjoner, mange av disse er organisert i Virke.

Nye oppgaver innebærer ofte en blanding av offentlige og private tilbydere. Ordningen med BPA (brukerstyrt personlig assistent) kan tjene som eksempel. Ordningen ble utvidet i 2015 og dekker nå 14 000 rettighetshavere. Arbeidsgiver for assistenten kan være kommunen, et privat selskap eller brukeren selv.

Et typisk eksempel på blandingsformer innen det statlige området kan være renhold. Universitetet i Bergen (UiB) er en statlig virksomhet og de ansatte er en del av det statlige tariffområdet. I tre av byggene blir renholdet utført av arbeidstakere ansatt i UiB, i en annen del av UiB utføres arbeidet av arbeidstakere ansatt i renholdsfirmaet Toma, en tredje del av bygningsmassen renholdes av firmaet Ren pluss og en fjerde av firmaet ABS. Alle disse tre firmaene er medlem av NHO Service, dermed har de ansatte andre lønns- og arbeidsbetingelser, og ikke minst pensjonsordninger, enn sine kolleger ansatt i UiB. Et annet eksempel er NAVs anbudskonkurranse på området «avklaring og oppfølging», dette feltet utgjør en liten del av NAVs virksomhet.

2.5 Oppsummering

I dette kapitlet har vi presentert et rammeverk for å studere endringene i offentlig sektor. Utgangspunktet kan være:

- Å følge endringer i tilknytningsformer. Dersom dette innebærer selskapsdannelse har det alltid konsekvenser for tariffsystemet.
- Å følge arbeidstakerne. Hvor mange arbeidstakere opplever endringer knyttet til lov- og avtaleverket?
- Å følge oppgavene. Hvilke aktører utfører oppgaver det offentlige tar ansvar for gjennom ulike finansieringsordninger? Hvilke selskapsformer blir valgt for de ulike oppgavene?

Både i stat og kommune kan endringsprosessene beskrives gjennom å vise til utviklingen fra forvaltning til privat drift. Men, en slik prosess gjenfinnes lettest innenfor det statlige området, i kommunene er prosessene i større grad preget av «snarveier» og konkurranseutsetting er en viktig faktor.

I neste kapittel er vi opptatt av *omfang*: eller med andre ord hvor mange arbeidstakere som er omfattet av endringene og hvilke tariffmessige konsekvenser endringene kan få.

3 Offentlig sektor og randsonen

Over de senere årene er det vokst fram tariffavtaler og tariffområder i randsonen til offentlig sektor. Noen av disse er nydannelser, andre er tariffavtaler/tariffområder som har fått større betydning grunnet endringer i hvordan offentlig virksomhet eller offentlige tjenester organiseres. Offentlig statistikk over sysselsatte og virksomheter er ikke delt inn i tariffområder eller etter tariffavtaler. Det er imidlertid en klar sammenheng mellom virksomhetenes organisering (selskapsform), og i hvilken grad andre tariffavtaler enn hovedtariffavtalene i stat og kommune er aktuelle.

I dette kapitlet beskriver vi utviklingen over tid når det gjelder antall ansatte og antall virksomheter i ulike typer virksomheter med offentlig tilknytning, og ser på hvilke organisasjonsformer og selskapstyper som benyttes. Hvor mange er sysselsatt i offentlig forvaltning, og hvordan er utviklingen i virksomheter som har en annen status – for eksempel offentlig eide markedsrettede selskaper (aksjeselskaper, interkommunale selskaper)?

Vi følger dette opp med en beskrivelse av utviklingen i de mest relevante tariffområdene når det gjelder størrelse og en kortfattet diskusjon av hva vi vet om organisasjonsgradene i offentlig forvaltning, i offentlig eide virksomheter og i enkelte bransjer der man finner både et offentlig og et privat tjenestetilbud.

Fire spørsmål står sentralt:

- Hvordan har sysselsettingen utviklet seg i offentlig forvaltning og i offentlig eide selskaper?
- Hvilke endringer ser vi når det gjelder organiseringen av offentlig eid virksomhet?
- Hvilke betydning har omstillingene hatt for størrelsen på tariffområdene?
- Hva vet vi om organisasjonsgraden?

3.1 Sysselsetting

Offentlig forvaltning

Det finnes flere statistikkilder til sysselsetting i offentlig sektor. Nasjonalregnskapet (NR) og den registerbaserte sysselsettingsstatistikken (REGSYS) har opplysninger over antall ansatte i offentlig forvaltning. Begge datakildene benytter definisjoner av offentlig forvaltning som utelukker offentlig forretningsdrift og offentlig eide foretak. Oversikter over ansatte i offentlig forvaltning vil derfor avvike fra tall for antall arbeidstakere innen

de offentlige tariffområdene fordi statens og kommunenes forretningsdrift lenge var dekket av hovedtariffavtalene i stat og kommune.

I den registerbaserte sysselsettingsstatistikken defineres statlig og kommunal forvaltning med utgangspunkt i institusjonell sektorkode.¹⁰ Offentlig eide foretak, statens og kommunenes forretningsdrift og statsforetak er ikke del av offentlig forvaltning. Unntaket er helseforetakene som er klassifisert som del av statlig forvaltning i statistikken og enkelte andre statlige og kommunale/fylkeskommunale foretak dersom disse driver ikke-markedsrettet virksomhet. I 2015 var nesten 800 000 arbeidstakere ansatt i offentlig forvaltning hvorav om lag 130 000 var ansatt i helseforetakene. Dette utgjør 33 prosent av alle lønnstakere. I 2001 var antallet ansatte i offentlig forvaltning om lag 670 000, noe som utgjorde 32 prosent av lønnstakerne på det tidspunktet.

Det store flertallet av arbeidstakere innen offentlig forvaltning, slik det er definert i denne statistikken, vil falle inn under tariffavtalene i statlig sektor, kommunal sektor eller Spekter Helse. Det er imidlertid unntak, for eksempel vil vi finne offentlig eide museer, kulturinstitusjoner etc. i andre tariffområder.

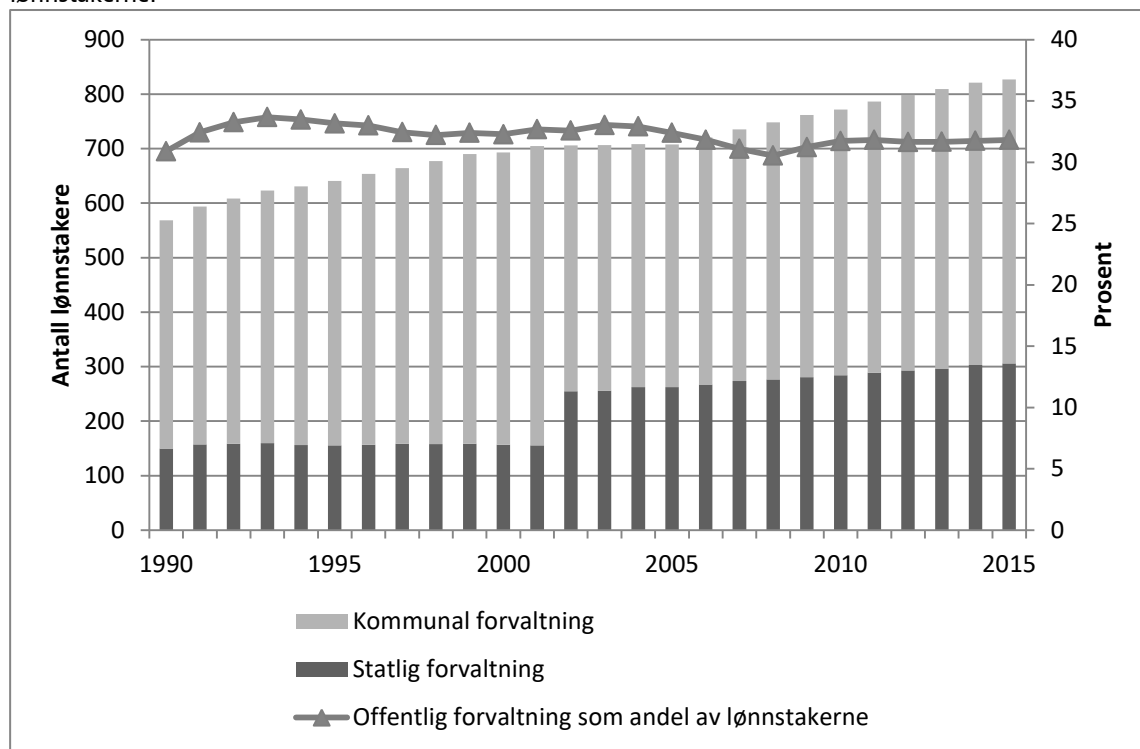
For å se på utviklingen lengre tilbake i tid, må vi benytte Nasjonalregnskapets tall for lønnstakere. Her er definisjonen av offentlig forvaltning litt annerledes: offentlig forvaltning er virksomhet som i hovedsak kontrolleres og finansieres av statlige/kommunale myndigheter, og som samtidig i liten eller ingen grad er markedsrettet. Offentlig forretningsdrift (post, tele, e-verk, jernbane, sporvei med mer) har aldri vært definert som offentlig forvaltning i nasjonalregnskapet.

Figur 3.1 viser antall lønnstakere i statlig og kommunal forvaltning i perioden 1990 til 2015, samt hvor stor andel disse utgjør av samtlige lønnstakere. Antall ansatte i offentlig forvaltning har økt, men offentlig forvaltnings andel av lønnstakene har ligget mellom 30,5 og 33,7 prosent de siste 25 årene. Nedgangen fra midten av 2000-tallet til 2008 kan delvis forklares med at antall lønnstakere i Norge økte på grunn av arbeidsinnvandringen. De store omorganiseringene i statlig sektor påvirker ikke statistikken i særlig grad, siden statlig forretningsdrift aldri har vært klassifisert som del av forvaltningen.

Den kraftige forskyvningen mellom stat og kommune i 2002 skyldes sykehusreformen. I 2002 hadde helseforetakene om lag 100 000 ansatte. I dag er tallet vokst til 135 000. Dette betyr at fra 2002 og framover har de tre områdene statsforvaltningen eksklusive helseforetakene, helseforetakene og kommunal forvaltning, vokst om lag i samme takt. Siden kommunene er det største tariffområdet er økningen målt ved antall lønnstakere størst her. Overføringen av forhandlingsansvaret for pedagogisk personale i grunnskole og videregående opplæring har heller ikke noen betydning for denne statistikken, siden lærerne også tidligere var ansatt i kommunal/fylkeskommunal sektor.

¹⁰ <https://www.ssb.no/bank-og-finansmarked/institusjonell-sektorgruppering/institusjonell-sektorgruppering-2012-utdypende-beskrivelse>

Figur 3.1 Antall lønnstakere i offentlig forvaltning 1990-2015, samt offentlig forvaltnings andel av lønnstakerne.



Kilde: SSB Nasjonalregnskapet.

SSBs tallserier strekker seg lengre tilbake tid enn 1990. Disse viser at sysselsettingen i offentlig forvaltning økte betydelig på 1970-tallet og 1980-tallet. Det var særlig kommunal sektor som vokste i denne perioden, og utviklingen henger sammen med veksten i velferdsstatens tjenester og tilbud.

Offentlig eide selskaper

Her gir vi en kort oversikt over antall sysselsatte og antall virksomheter for å illustrere størrelsen på randsonen til offentlig sektor i betydningen offentlig eid virksomhet som ikke regnes som del av forvaltningen. Vi ser først på tre kilder for sysselsetting i offentlig eide selskaper. To av disse er rapporter fra SSB om offentlig sektor,¹¹ den tredje er tall fra den registerbaserte sysselsettingsstatistikken som er analysert av Fafo.¹² De tre statistikkildene er ikke helt sammenlignbare, men vil likevel gi et godt bilde av sysselsettingsutviklingen innen det som betegnes «offentlige selskaper» (tabell 3.1 og tabell 3.2). For perioden 1988 til 2005 benytter vi tall fra SSBs publikasjoner. SSB har ikke publisert tall for sysselsetting i offentlige foretak etter 2005, så vi benytter den registerbaserte sysselsettingsstatistikken for å se på utviklingen for denne perioden.

¹¹ SSB: De offentlige sektorers finanser 1988-1995. SSB: Offentlig sektors finanser 1995-2005. Kapittel 5 Offentlige foretak

¹² Tallene er basert på analysene fra et annet prosjekt som Fafo gjennomfører.

Statens forretningsdrift er forvaltningsbedrifter som driver markedsrettet virksomhet. Disse enhetene er ikke egne juridiske enheter. Avgrensingen har vært «Forvaltningsbedrifter med særregnskap som inngår i det trykte statsregnskapet». ¹³ Vi ser av statistikken at staten i dag knapt nok har virksomhet i denne kategorien – denne typen oppgaver er nå organisert som statlig eide foretak. Før omorganiseringen av NSB og Posten til særlovsselskaper i 1996 var dette en omfattende gruppe. Dette er med andre ord et område som har gjennomgått store endringer.

Statlig eide foretak utgjør en betydelig kategori målt ved antall ansatte. Dette dekker flere selskapsformer, men i dag dreier dette seg først og fremst om statsaksjeselskaper (heleide eller aksjeselskaper der staten eier minst 50 prosent). Men det finnes også særlovsselskaper og statsforetak i denne kategorien. Selskaper som Telenor (Televerket), Norges Statsbaner, Posten Norge, Statnett, Statkraft med flere ble organisert som særlovsselskaper eller statsforetak da de på 1990-tallet gikk fra statlig forretningsdrift (forvaltningsbedrifter) til statlig eide foretak. Etter hvert ble tilknytningen endret til aksjeselskaper for de store samferdselsetatene. Vi finner også industribasert virksomhet som Statoil, Hydro blant de statlige aksjeselskapene. Det er en forutsetning at statens eierandel er over 50 prosent for at et selskap skal klassifiseres som statlig eid i denne oversikten.

For å forstå utviklingen i statlig eide foretak over tid må vi ta høyde for at flere ulike typer endringer påvirker denne kategorien. Mange av de gamle heleide statlige aksjeselskapene innen industri forsvinner, mens andre typer virksomheter kommer inn. Samtidig har noen selskaper redusert antall sysselsatte gjennom nedbemanningsprosesser (for eksempel Posten Norge), mens andre har vokst (for eksempel Statoil).

Tabell 3.1 Antall sysselsatte i statlige foretak. 1988 – 2013.

	1988	1995	2000	2005	2010	2013
Statens forretningsdrift	75 300	4 849	3 887	3 419	2 000	2 000
Statlig eide foretak (unntatt helseforetakene)	52 180	105 225	92 092	75 448	86 000	88 000

Kilde: SSB: De offentlige sektorens finanser 1988-1995, SSB: Offentlig sektors finanser 1995-2005 og SSB: Registerbasert sysselsettingsstatistikk 2010 og 2013, analyser foretatt av Fafo.

Hvis vi ser bort fra statlige eide selskaper innen industri, bergverk, olje og gass, områder som alltid har vært betraktet som del av privat sektor tariffmessig, blir bildet noe annet når det gjelder sysselsettingsutviklingen i statlig eide foretak. Her har antall sysselsatte har vært ganske stabilt fra 2001 til 2013, og ligger mellom 68 000 og 62 000 sysselsatte.

Kommunalt eide foretak: SSBs statistikker over kommunalt/fylkeskommunalt eide foretak omfatter enheter med ulik organisering. Statistikken er avgrenset til foretak som driver sin virksomhet på *forretningsmessig basis*. Et selskap er å betrakte som offentlig eid dersom aksjemajoriteten direkte eller indirekte er i kommunale hender. I tillegg regnes kommunenes forretningsdrift inn i kategorien selv om denne ikke er organisert som et aksjeselskap. Dette gjelder kommunale og fylkeskommunale foretak, interkommunale

¹³ SSB: *Institusjonell sektorgruppering. Sektorer til og med 2011*

selskaper og kommunale bedrifter organisert etter kommunelovens § 11 og § 27. Kategorien kommunalt foretak omfatter dermed i statistikk-sammenheng ulike selskapsformer. I 2011 var det drøye 2500 kommunalt eide foretak etter SSBs definisjon. Av disse var 87 prosent organisert som et aksjeselskap.¹⁴

Antall foretak der staten eller kommunene eier mer enn 50 prosent har økt over tid (tabell 3.2). Man kan legge merke til at antall statlige foretak øker mer enn man skulle forvente ut fra tallene for sysselsatte, jf. tabell 3.1 og figur 3.2. I kommunal sektor har antall foretak økt kraftig i tiåret fra 1998 til 2008. Økningen over tid avspeiler også at nye selskapsformer er etablert gjennom lovendringer, blant annet muligheten for å bruke organisasjonsformen interkommunalt selskap (IKS). En del virksomheter er også omklassifisert etter hvert som den statistiske informasjonen om eierforhold er blitt bedre. Mange av de kommunale foretakene er små, eventuelt uten ansatte. Men det har også vært en reell vekst som avspeiler endringer i kommunal sektors organisering (SSB 2007:74-79).

Tabell 3.2 Antall offentlige foretak unntatt industri, bergverk, olje og gass. Utvalgte år.

	Statlig eide foretak inkludert statsforetak	Kommunalt eide foretak inkludert kommunal foretningsdrift og selvstendige kommuneforetak
1988	185	Ikke tall
1998	423	774
2008	698	2556
2012	749	2462
2015	666	2281

Kilde: SSBs statistikk over offentlige foretak. Vi har fått tall for 2012 og 2015 direkte fra SSB siden statistikken ikke oppdateres lengre.

SSBs oversikter viser også innen hvilke næringer vi finner disse selskapene. I staten er en god del selskaper innen olje og gass, industri, bergverk og bygg og anlegg. I kommunene er det mange selskaper innen elektrisitetsforsyning og transport. Både staten og kommunene har en god del selskaper innen omsetning og drift av fast eiendom.¹⁵

Kommunale aksjeselskaper og IKS – kjennetegn og utvikling over tid

For kommunal sektor finnes en forskningsrapport fra NIBR om *Kommunale selskap og folkevalgt styring gjennom kommunalt eierskap*. Her gir man en beskrivelse av de kommunale selskapene som er organisert som kommunale aksjeselskaper og interkommunale selskaper (IKS), og ser dermed bort fra det som benevnes «kommunale foretak», det vil si kommunale selskaper som er del av forvaltningen og ikke er organisert som aksjeselskaper.¹⁶

Figur 3.2 viser utviklingen i antall kommunalt eide aksjeselskaper og IKS i 2000 og utviklingen fra 2006 til 2014. Det har vært en sterk økning i antall kommunale

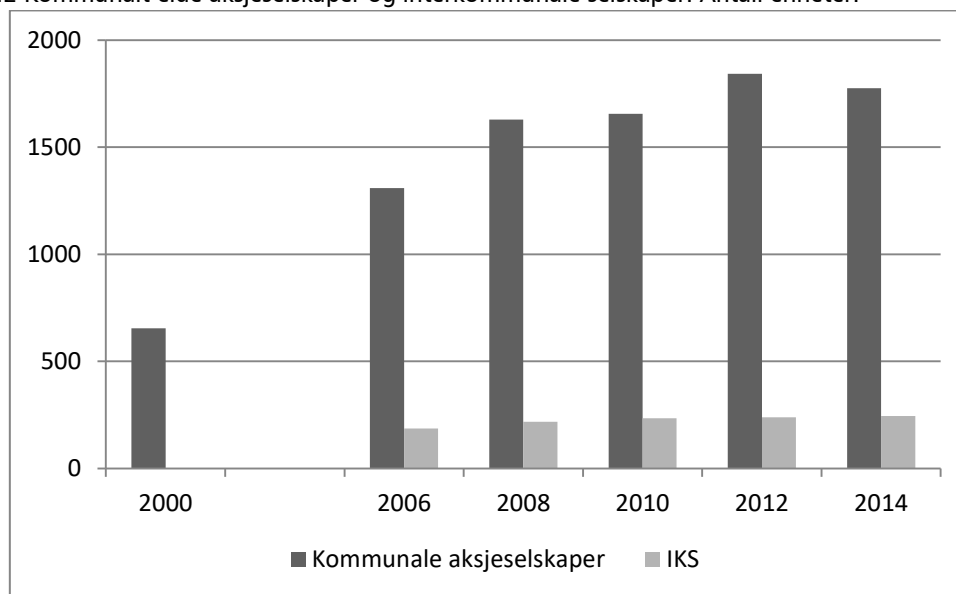
¹⁴ Offentlige foretak, strukturstatistikk 2011.

¹⁵ Offentlige foretak, strukturstatistikk 2011

¹⁶ Jf. Kommuneloven kapittel 11.

aksjeselskaper fra 2000 til 2006/2008, og en mer moderat vekst i perioden etter. Antall IKS er stabilt. Denne selskapsformen først kom inn i lovverket i 2000.

Figur 3.2 Kommunalt eide aksjeselskaper og interkommunale selskaper. Antall enheter.



Kilde: NIBR (Bjørnsen m.fl. 2015)

I 2014 var det etablert 1775 kommunalt eide aksjeselskaper. NIBR skriver:

Noen kommunalt eide aksjeselskaper er virksomheter etablert tilbake til 1960-tallet. Det innebærer imidlertid ikke at de har vært organisert som kommunalt eide aksjeselskaper gjennom hele sin levetid. De eldste selskapene er oftest knyttet til kraft- og vannforsyning, men vi finner også tidlige etableringer innen samferdsel, arbeidstrening (verna bedrifter) og omsorg. Snaut 500 av de virksomhetene som er registrert i 2014 er etablert før 1990, og om lag halvparten av disse er etablert på 1980-tallet. 570 er etablert på 1990-tallet, mens to tredjedeler av virksomhetene har kommet til på 2000-tallet (s. 31).

Den store økningen finner altså sted på 2000-tallet fram til 2008. Deretter flater veksten ut, og vi ser også at antall selskaper har gått noe ned det siste året.

Vårt neste spørsmål er innen hvilken deler av kommunal virksomhet man finner selskapsformen kommunalt aksjeselskap og IKS. Her støtter vi oss igjen til NIBRs tall og tar derfor utgangspunkt i bedrifter/virksomheter (og ikke foretak).

Tabell 3.3 Kommunalt eide aksjeselskaper. Bedrifter og sysselsatte etter bransje.

	Antall bedrifter			Sysselsatte	
	2014	Endring 2000-2014	Antall med minst 20 ansatte	2014	Endring 2000-2014
Eiendomsdrift og tilknyttede tjenester	498	436	10	922	754
Elektrisitet, gass-, damp- og varmtvann	549	108	132	9637	-1561
Vann, avløp og renovasjon	128	115	30	1842	1550
Bygg og anlegg	167	118	62	3034	2562
Samferdsel	194	97	45	7490	1020
Kultur, fritid, turisme	159	127	18	1365	865
Barnehage, undervisning, helse og omsorg	56	45	16	846	608
Arbeidstrening og varig tilrettelagt arbeid	395	147	119	7947	704
Næringsutvikling, telekom, tilknyttede tjenester, annen faglig, vitenskapelig og teknisk tjenesteyting	206	179	27	2138	1699
Annen produksjon og tjenesteyting	66	53	5	405	35
Sum bedrifter	2418	1389	436	35627	8536

Kilde: Bjørnsen m.fl. 2015, tabell 2.5

Størst antall bedrifter finner vi innen eiendomsdrift, men de største virksomhetene målt ved sysselsetting finnes innen samferdsel, arbeidstrening og bygg og anlegg. KS Bedrift anslår at om lag en tredjedel av alle selskapene er «tomme», eller sagt på en annen måte: selskapet har færre enn én ansatte, dette gjelder særlig innenfor eiendomsdrift.

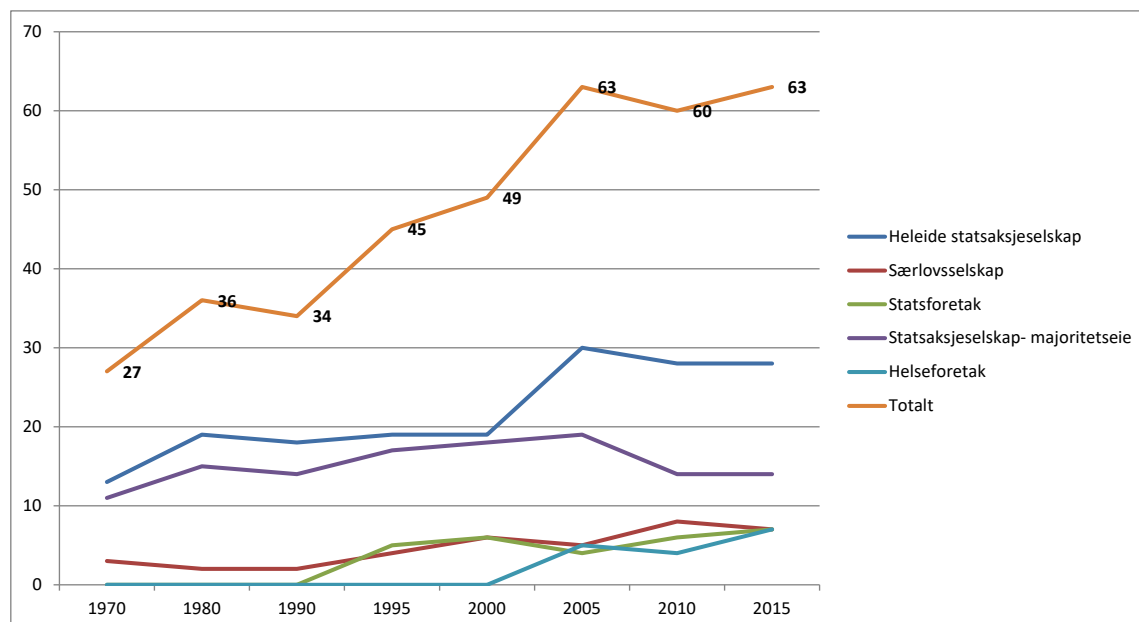
3.2 Organisasjonsendringer

Endringer i organisering av statlige selskaper

Det finnes to ulike kilder for informasjon om statlige foretak, SSBs statistikk som vist ovenfor og Forvaltningsdatabasen i NSD (Norsk Samfunnsvitenskapelig Datatjeneste). Den førstnevnte statistikken teller alle foretak som er registrert/gruppert som statlig forretningsdrift eller statlige foretak. Det vil si at de store konsernene innen f.eks. samferdsel vil være oppført med mange enheter. Det samme gjelder Statoil. Den andre kilden, som vi skal se nærmere på her, er Forvaltningsdatabasen. Denne følger historien til ulike statlige enheter, men har ikke informasjon om f.eks. selskaper som eies av statseide foretak. Denne er særlig nyttig hvis vi vil se på prosesser. Her kan vi følge historien til store og små enheter.

Figur 3.3 viser utviklingen i antall statlige selskaper fra 1995 og frem til 2015 slik det rapporteres i Forvaltningsdatabasen. I 1995 var det totalt 45 statlige selskaper, mens antallet i 2015 er 63. Statsaksjeselskaper deles inn i to: heleide og med majoritetseie. Sistnevnte omfatter selskap hvor staten eier mer enn 50 prosent av aksjene.

Figur 3.3 Statlige virksomheter 1970-2015.



Kilde: NSD Forvaltningsdatabasen

Den store økningen finner sted mellom 1990 og 2005, og innebærer vekst i heleide statsaksjeselskaper. I tillegg kommer statsforetak (en organisasjonsform som kom i inn i lovverket i 1991). Totalt antall selskaper har steget fra 45 til 63 i løpet av de siste 20 årene. Trekker vi fra de 7 helseforetakene¹⁷ er økningen likevel bare 11 virksomheter. Som vi skal se nedenfor – økningen på 11 selskaper skjuler en langt større omstilling siden mange av selskapene fra 1990 er forsvunnet, slik at antall nye statseide selskaper som har kommet til er langt høyere.

Statlige aksjeselskaper

Flertallet av de 43 statlige aksjeselskapene som finnes i forvaltningsdatabasen per 2016 er kommet til i løpet av de siste 25 årene. Kun 9 hadde status som statlig aksjeselskap i 1990, og to var den gang stiftelser (deriblant NRK). Mange av de nye statlige aksjeselskapene er opprettet i sin nåværende form i perioden de første årene etter 2000. Dette gjelder store selskaper som NSB, Posten, Mesta, Avinor, Statkraft, Flytoget og Baneservice – som alle har sin bakgrunn i statlig forvaltning. Men det er også kommet til andre typer virksomheter. Universitetssenteret på Svalbard ble organisert som et statsaksjeselskap etter at det ble stilt spørsmål ved hensiktsmessigheten ved den opprinnelige stiftelsesformen. CESSDA (Consortium of European Social Science Data Archives) er en samarbeidsorganisasjon mellom en rekke europeiske land, der et norsk aksjeselskap er etablert som juridisk driftsorganisasjon. Det nyeste selskapet i databasen er Interimselskapet for Nye Veier.

¹⁷ NSD teller alle helseforetak innenfor en region som ett foretak. I tillegg kommer tre andre foretak innenfor sektoren (nødnett, sykehusbygging og IKT).

Andre typer statlige selskaper

I dag er statsaksjeselskap den dominerende selskapsformen blant statsselskapene når vi ser bort fra helseforetakene. Men både særlovsselskaper (eksempelvis Norsk Tipping, Vinmonopolet, Innovasjon Norge, Folketrygdfondet med flere) og statsforetak (Enova, Statnett, Gassnova, Statskog med flere) er selskapsformer som benyttes.

Statlige stiftelser

Statlige stiftelser vil også regnes som offentlige foretak i statistikkene. Det er 60 stiftelser i forvaltningsdatabasen per 2016. Disse spenner svært vidt, men hovedinntrykket er at denne organisasjonsformen er langt mer stabil enn det ulike former for statlige selskaper har vært. Blant de 60 stiftelsene i dag gjenfinner vi for eksempel tre firedeler i 1995 (44 stykker) og 40 stykker har historie tilbake til 1990 eller tidligere.

Omorganiseringer i kommunal sektor

Vi har ikke samme informasjon om kommunale endringsprosesser som for staten (forvaltningsdatabasen). Som vist ovenfor har antallet kommunale foretak økt over tid og disse står også for en større andel av sysselsettingen. Men endringer i kommunenes drift i form av konkurranseutsetting og kjøp av tjenester fra selskaper i privat sektor har antakelig minst like stor betydning som endringer i selskapsformer.

Kommunal sektor – selskapsformer

Det finnes ulike opplysninger om antall sysselsatte i kommunal sektor. Vi velger å benytte tall fra SSBs registerbaserte sysselsettingsstatistikk per 2004 og 2013. Her kan man kombinere sektorkode (og dermed få med selskaper som er kommunalt eid) og organisasjonsform. Vi ser på arbeidstakere som har sin hovedstilling i kommunal eller fylkeskommunal sektor. Andelen sysselsatte i kommunale aksjeselskaper eller IKS, som andel av alle kommunalt ansatte, har økt noe fra 2004 til 2013: fra 8 til 9,6 prosent (tabell 3.4). Målt ved antall personer, er det en økning fra på om lag 7000 sysselsatte.

Tabell 3.4 Antall ansatte i ulike organisasjonsformer i kommunal/fylkeskommunal sektor. Hovedstillinger. 2014

	2004	2013
Kommunalt aksjeselskap*	36 400	41 000
IKS*	2650	6000
Kommunal forvaltning, inkludert KF/FKF og kirkelig ansatte	467 000	507 000
I alt	486 000	554 000
AS/IKS som andel av sysselsetting	8,0 %	9,6 %

*Inkludert AS/IKS som defineres som del av forvaltningen.

Kilde: SSBs registerbaserte sysselsettingsstatistikk/Fafo.

Kjøp av tjenester - konkurranseutsetting

De senere årene har konkurranseutsetting av offentlige oppgaver økt i omfang, noe som trolig vil fortsette (Blåka m.fl. 2012). Konkurranseutsetting involverer flere aktører: kommunen selv kan delta i konkurransen, selskaper med større eller mindre grad av kommunal eierskap kan delta i konkurransen eller rent private aktører kan vinne anbudet. Tabell 3.5 viser andelen kommuner som har innført konkurranseutsetting på ulike områder i 2004 og 2012. Vekten har særlig kommet på områder innen teknisk sektor.

Tabell 3.5 Andel kommuner som har innført konkurranseutsetting¹⁸ innen...

	2004	2012
Institusjonsbasert pleie og omsorg	5	7
Pleie og bistand i hjemmet	2	7
Boligbygging og boligutleie	15	28
Drift og vedlikehold kommunale veier	38	66
Renovasjonstjenester	32	41
Drift og vedlikehold av bygninger	14	19
Drift og vedlikehold av anlegg	16	20

Kilde: Blåka m.fl. 2012:120.

Tabell 3.5 viser kun hvor stor andel av kommunene som har benyttet konkurranseutsetting. Dette sier lite om omfanget av konkurranseutsetting, jf. at det er store forskjeller i kommunestørrelse og i hvor stor andel av en type tjeneste som har blitt konkurranseutsatt. Vi ser derfor på hvor stor prosentandel av kommunenes utgifter på det enkelte område som brukes til kjøp av tjenester, og om dette har endret seg over tid (tabell 3.6).

Tre områder skiller seg ut når det gjelder kjøp fra aksjeselskap: barnehager, helse og omsorg og vann, avløp og renovasjon, hvor henholdsvis 40, 10 og 13 prosent av kommunens utgifter brukes til kjøp av tjenester. Kommunal eiendomsdrift dominerer i kategorien kjøp fra kommuneforetak (KF). Økningen i utgifter til barnehagene skyldes hovedsakelig barnehageforliket fra 2003 og omlegging av støtteordningen.

Når det gjelder barnehager har mye av veksten skjedd i private barnehager. I 2001 utgjorde private barnehager 37 prosent av alle årsverk i norske barnehager. Andelen økte til 41 prosent i 2004 og 46 prosent i 2008. I 2013 var andelen årsverk i private barnehager økt til 47 prosent. I 2015 sto private for 48 prosent av årsverkene i barnehagesektoren. Dette illustrerer en utvikling der forskyvningen mellom privat og offentlig sektor i hovedsak ikke skjer ved utskilling/privatisering, men ved at økningen i et offentlig tilbud skjer ved at private selskaper tilbyr det vi betrakter som en offentlig tjeneste.

¹⁸ Definisjonen som ble brukt på konkurranseutsetting var: «Med konkurranseutsetting mener vi kjøp av tjenester i anbudskonkurranse. Det vil si at det arrangeres en anbudskonkurranse om driften av en tjeneste/et tjenesteområde, der private og eventuelt kommunale driftsenheter gis muligheten til å komme med tilbud på driften av tjenesten.» (se note 4).

Tabell 3.6 Kommunenes (uten fylkeskommuners) kjøp av tjenester. Prosent av utgifter på ulike områder.

Kjøp fra	AS		KF og IKS	
	2003	2014	2003	2014
I alt	4,7	10,2	0,4	2,9
Administrasjon og styring	0,8	0,7	0,2	2,9
Barnehager*	5	39,9	0	1,3
Barnevern	4,7	4,1	0	0,5
Grunnskole	0,5	0,8	0,1	3,9
Bolig	0,7	1,4	0,6	3,7
Helse og omsorg	8,8	10	..	1
Kommunal næringsforvaltning og Konesjonskraft	4	7,2	0,3	0,9
Kommunal eiendomsdrift	1,2	1,6	0,8	17,2
Kultur, barne- og ungdomstiltak	1,4	1,7	0,5	3,4
Fysisk planlegging, kulturminner, natur og nærmiljø	1,2	1,6	0,1	1,8
Samferdsel	3,5	2,5	0,1	1,2
Sosialtjenesten	3,7	4,7	0,1	0,8
Vann, avløp og renovasjon	12,8	13,1	2,4	15,7

Kilde: SSBs KOSTRA. * Økningen skyldes delvis barnehageløftet fra 2003 hvor både organisering og finansiering av barnehagene endres.

Tabell 3.8 Barnehager. Årsverk etter eier. 2000-2015.

	2000	2004	2008	2013	2015
Offentlig	25347	27283	36104	39421	38523
Privat	14605	19256	30782	34952	36124
I alt	39952	46539	66886	74373	74647
Prosent privat eier	37	41	46	47	48

Kilde: SSB Barnehagestatistikk

3.3 Tariffmessige konsekvenser

Fristilling, privatisering, konkurranseutsetting og omorganisering i selskapsformer utenfor offentlig forvaltning har hatt tariffmessige konsekvenser av flere typer. For det første vil dette påvirke størrelsen på de offentlige tariffområdene (stat og kommune), og deres tyngde som forhandlingsområder. For det andre kan man se for seg at den delen av privat sektor som i dag har sterke fellestrekk med offentlig sektor, tariffområder som i hovedsak følger offentlig avtaleverk, kommer under press fordi disse avtalene blir mer kostbare for arbeidsgiver enn det å ha en avtale fra tradisjonell privat sektor. Her trekkes pensjon særlig fram som en utfordring.¹⁹ For det tredje vil en utflytting fra offentlig sektor kunne påvirke lønn, arbeidsvilkår og mulighetene for fagorganisering og

¹⁹ Dette har vært diskutert i en rekke LO-utredninger.

medbestemmelse i de virksomhetene som flyttes ut. Sistnevnte problemstilling drøftes i kapittel fire gjennom flere casestudier.

Tariffavtalene og arbeidsgiverorganisasjonene

Offentlig sektor dekkes av tre tariffavtaler: hovedtariffavtalen i staten, hovedtariffavtalen i KS-området og tariffavtalen for Oslo kommune som er eget tariffområde (dokument 25). I tillegg kommer avtalene innen Spekter Helse som omfatter alle de statlige helseforetakene, og som ofte regnes med som del av offentlig sektor. Offentlig sektor kan dermed sies å være en gjennomregulert del av arbeidsmarkedet, der hovedsammenslutninger, forbund og lokale parter spiller viktige roller.

Det finnes i tillegg en rekke tariffavtaler/overenskomster i det som kan betegnes som randsonen for offentlig sektor. Her vil vi finne mange av virksomhetene innen det som kalles offentlige foretak. I tillegg kommer statlige og kommunale stiftelser. Man vil også finne en god del private virksomheter som følger tariffbestemmelsene i offentlig sektor helt eller delvis. Dette gjelder deler av det området som betegnes som ideell sektor eller frivillige organisasjoner. Eksempler er ideelle organisasjoner innen helse og omsorg, men også folkehøgskoler, museer og andre kulturinstitusjoner og organisasjoner med et allmennyttig/ideelt formål. Det som kjennetegner dette området er gjerne at store deler av finansieringen skjer over offentlige budsjetter og at tjenestene er et supplemt til de tjenestene det offentlige tilbyr på området.

Det er i dag to tariffområder som særlig fanger opp virksomheter i randsonen til offentlig sektor: Spekterområdet og overenskomstene i HUK-området i Virke.

Spekter ble opprette som NAVO i 1993, og begrunnelsen var at frittstående statlige virksomheter trengte en arbeidsgiversammenslutning. LO/LO Stat ønsket en slik løsning, og myndighetene så heller ikke for seg at denne typen virksomheter skulle inn i NHO. Spekter har i dag 10 overenskomstområder, hvorav område 10 (helseforetakene) er størst.

HUK-området i Virke har sin bakgrunn i Arbeidsgiverforeningen Private Helseinstitusjoners Landsforbund (PHL) fra 1949 som skiftet navn til Arbeidsgiverforening for private virksomheter i offentlig sektor (APO) i 1992 og ble del av Virke (HSH) i 1999 som en egen seksjon. Tariffavtalestrukturen er utviklet over tid, og det er i dag seks landsoverenskomster innen HUK-området i Virke. Forbundene er part i disse, og overenskomstene referer til relevante tariffavtaler i stat, KS og Oslo Kommune. De fleste virksomhetene på HUK-området faller innenfor det som betegnes som ideell sektor bredt definert.

Det finnes også andre tariffavtaler i skjæringspunktet mellom privat og offentlig sektor. Ett eksempel er barnehagesektoren med avtalene innen Private Barnehagers Landsforbund (PBL). Studentsamskipnadene, som opprinnelig hadde sin egen arbeidsgiverforening, er i dag delt mellom Virke og Spekter. Ansatte i Den norske kirke omfattes nå av tariffavtalene som forhandles av Kirkens Arbeidsgiverforening (KA). Så langt har KA-avtalene omfattet stillinger som tidligere lå under kommunene. I 2017 vil øvrige stillinger overføres.

NHO har også en god del virksomheter i det som kan kalles randsonen mellom privat og offentlig sektor. Dette er både offentlig eide foretak og stiftelser, ideelle virksomheter og kommersielle virksomheter som har oppdrag for offentlig sektor og dermed ofte konkurrerer med virksomheter innen de offentlige tariffområdene eller HUK-området. Vi går ikke her gjennom tariffstrukturen i NHO-området i detalj.²⁰ Selskaper som Kongsberg ASA, Mesta med flere vil være på de aktuelle arbeideroverenskomstene for bransjen, og i tillegg dekkes av LOs funksjonæravtaler i NHO-området. Vi vil også finne virksomheter med offentlig eierskap innen olje- og gass, energi (e-verk) og transport. Pasienthotellene vil vanligvis være eid av helseforetakene (sykehusene), men driften kan være satt ut til en privat aktør. Flere av disse er på Riksavtalen.

Det finnes i tillegg fire overenskomster av særlig relevans for virksomheter i randsonen til offentlig sektor: Forskningsoverenskomsten (overenskomst 466), Overenskomst 453, Pleie- og omsorgsoverenskomsten (overenskomst 481) og AMB-overenskomsten (487). På alle disse finner vi virksomheter med offentlig eierskap eller virksomheter innen tradisjonell ideell sektor. De tre første er ganske nye tariffavtaler innen NHO-området.

Tariffområdene – utvikling over tid

Det finnes ulike kilder for størrelsen av tariffområdene over tid. Man kan enten legge offentlig statistikk til grunn for ansatte i stat og kommune, eller innhente data fra partene i arbeidslivet om antall personer som omfattes av tariffavtalene. Opplysningene om størrelsen på tariffområdene blir også mer omtrentlig, jo lengre bakover i tid vi går.

Vi ønsker her å se på hvor stor andel av lønnstakerne som dekkes av tariffavtalene i offentlig sektor, og velger derfor å se på personer, ikke stillinger.²¹ Vi tar utgangspunkt i den registerbaserte sysselsettingsstatistikken (SSB), og supplerer med informasjon fra arbeidsgiverorganisasjonene og andre registre (PAI, SST, SSBs opplysninger om arbeidsgiverorganisasjoner).

Figur 3.4 viser at de statlige og kommunale tariffområdene er blitt mindre over tid. En viktig årsak er etableringen av helseforetakene, og at disse nå er organisert i Spekter. Hvis vi ser offentlig forvaltning og Spekter-områdene under ett, utgjør disse tariffområdene en stabil andel av norske lønnstakere med 36-37 prosent av lønnstakerne de siste 25 årene (1991 – 2013).²² Tallene for Spekter i 2001 omfatter Posten og NSB. Når Spekter over tid utgjør en større andel av lønnstakerne i figur 3.4 skyldes dette først og fremst at helseforetakene ble overflyttet til Spekter fra og med 1.1 2002, og at disse

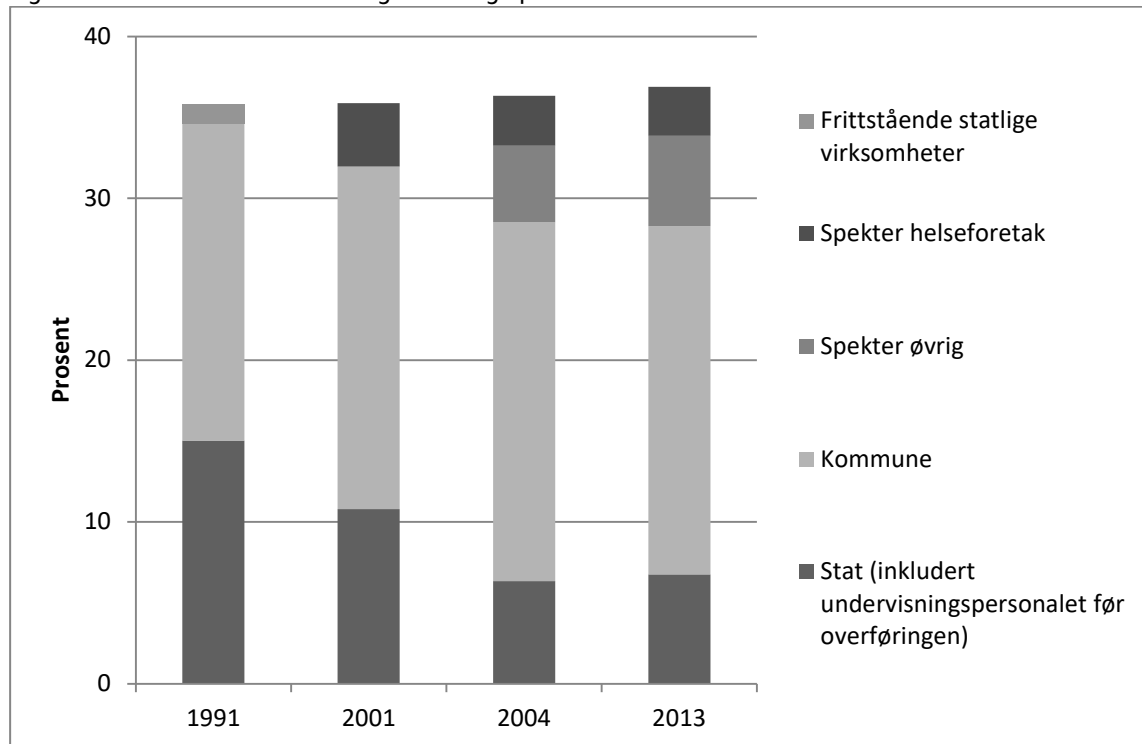
²⁰ LO har i 2016 satt ned en arbeidsgruppe som skal utrede området frivillige organisasjoner, jf. vedtak på LOs kongress i 2013. I utvalgets rapport gis en beskrivelse av den delen av NHO-området som er mest relevant for frivillige organisasjoner/randsonen til offentlig sektor.

²¹ Det vil være flere bistillinger i kommunal sektor enn i staten. I kommunal sektor vil antall stillinger øke med drøye 50 000 hvis bistillinger telles med. I staten er antall bistilling lavt, mens det også er en del bistillinger i helseforetakene.

²² Våre siste tall er for 2013, men det har ikke skjedd endringer siden 2013 som er av en slik størrelse at de vil påvirke denne andelen.

har hatt en sysselsettingsvekst. Arbeidsgiveransvaret for undervisningspersonell ble overført til kommunene 1.5 2004, noe som påvirket størrelsesforholdet mellom det statlige og de kommunale tariffområdene.

Figur 3.4 Tariffområdene i offentlig sektor og Spekter som andel av alle lønnstakere. 1991* til 2013.



* For 1991 ser vi bort fra bedrifter innen industri og oljeutvinning siden disse aldri har vært del av de offentlige tariffområdene.

Et annet spørsmål er omfanget av offentlig eid virksomhet utenom Spekterområdet samt utviklingen i tariffavtaler i randsonen mellom privat og offentlig sektor. Her er det vanskelig å gjøre nøyaktige beregninger.

- HUK-området har vært ganske stabilt fram til utviklingen den siste tiden, da flere medlemsvirksomheter har meldt overgang til NHO. Området omfattet om lag 20 000 lønnstakere i 2015, sammenlignet med 16 000 lønnstakere på annen halvdel av 1990-tallet. Det er også eksempel på at virksomheter har gått fra HUK-området til Spekter.
- Kirkens Arbeidsgiverforening (KA) har i hovedsak medlemmer med tilknytning til Den norske kirke, men er også åpen for andre virksomheter. Medlemstallet har vært stabilt fra opprettelsen i 2001 til i dag, og virksomhetene i KA har omlag 6000 sysselsatte per 2015.
- Innen barnehagesektoren har den frittstående arbeidsgiverorganisasjonen PBL vokst betraktelig. Antall sysselsatte og antall lønnstakere i tariffbundne virksomheter er mer enn tredoblet fra 2003 til 2015. Det er i 2015 nesten 29 000 sysselsatte i PBLs knappe 2000 medlemsbedrifter, de fleste med tariffavtale. I

tillegg kommer FUS-barnehagene, som er et adskillig mindre tariffområde. Fra og med 2016 finner vi også private barnehager i Spekter.

- Vi har ikke tall for antall sysselsatte i statlig eide virksomheter i NHO. Disse vil spenne vidt, fra Statoil og Kongsberg ASA til forskningsstiftelser og andre selskaper med offentlig tilknytning i Abelia. Med unntak av Telenor har det ikke vært mange overganger fra Spekter til NHO blant de opprinnelige statsbedriftene. Det har heller ikke vært mange direkteoverganger fra statlig forvaltning til NHO. Mesta er ett av få eksempler på at fristilte virksomheter går fra det statlige tariffområdet til NHO. Det vil være overganger mellom Spekter og arbeidsgiverorganisasjonene i tradisjonell privat sektor, men omfanget er ganske moderat målt ved antall sysselsatte. Hovedinntrykket er dermed at endringer når det gjelder offentlig eide virksomheter i NHO-området først og fremst skyldes interne forhold, for eksempel nedsalg av statens aksjer, fusjoner eller at noen virksomheter vokser mer enn andre.
- SSBs tall viser at antall lønnstakere i kommunale foretak har økt fra 28000 i 1995 til 48000 i 2010, men med en viss nedgang etter 2010. Dette skyldes antakelig at den offentlige eide andelen av aksjene faller under 50 prosent. Det er i dag få ansatte i det som defineres som kommunal forretningsdrift eller kommunale selskaper med fullt ansvar. Vi antar at om lag halvparten av disse – målt ved sysselsetting – er dekket av tariffavtaler i tradisjonell privat sektor. De største endringene innen dette området skjedde på første halvdel av 2000-tallet.

Det overordnede bildet er at tariffområdene i randsonen til offentlig sektor ikke har vokst vesentlig de senere årene. Barnehagesektoren i PBL er likevel et eksempel på et område som har vokst både ved antall sysselsatte og antall tariffdekkede. Med unntak av overgangene fra kommunal sektor til NHO-området først på 2000-tallet – og opprettelsen av Mesta – har det heller ikke vært noen stor økning i offentlig eide selskaper med arbeidsgivertilknytning og tariffavtale i tradisjonell privat sektor.

Ett forhold som har preget tariffdiskusjonen den senere tiden, er overgangene fra Virke-HUK til tariffavtaler innen området til NHO Service. Flere større og mindre virksomheter innen ulike typer sosial omsorg har enten meldt overgang fra Virke til NHO, eller foretatt en betinget utmelding fra Virke. Formålet synes å ha vært å oppnå en billigere tariffavtale, først og fremst når det gjelder pensjonsordning. Antall virksomheter som omfattes av NHO Service sin 453-avtale har økt betydelig den senere tiden, og disse er i dag delt på to landsforeninger (NHO Service og Abelia). Dette har medført betydelig press på tariffavtalene innen Virke HUK.

Statistikken gir ikke informasjon om antall sysselsatte i privatiserte virksomheter, eller i virksomheter i privat sektor som har vunnet anbud som tjenesteleverandører til offentlig sektor. Oppgaver som ofte settes ut i forbindelse med konkurranseutsetting er renhold, vakt, kantine eller IKT-tjenester. Her vil de store selskapene ha kunder så vel i privat som offentlig sektor.

3.4 Organisasjonsgrader

Organisasjonsgraden på arbeidstakersiden i norsk arbeidsliv varierer mye mellom privat og offentlig sektor. I offentlig sektor er om lag 80 prosent organiserte, i privat sektor er andelen under 40 prosent. Et spørsmål som reises, er hva som skjer med organisasjonsgraden i virksomheter som går fra offentlig til fristilt eller privat sektor. Dette er et tema som ikke kan belyses ved hjelp av spørreundersøkelser som er rettet til alle arbeidstakere, siden vi ikke klarer å identifisere hvem som arbeider i offentlige foretak og fordi en del bransjer blir for små i betydningen antall intervjuede. Vi forsøker derfor å belyse dette temaet ved hjelp av registerdata. Her bruker vi fradrag for fagforeningskontingent som en indikator på organisering.

To problemstillinger er relevante: Hva skjer med organisasjonsgraden i fristilte selskaper og hvor store forskjeller er det i organisasjonsgrad innen en bransje ut fra eierform (offentlig forvaltning, offentlig eid, privat)? Vi ser først på organisasjonsgraden i offentlig eide selskaper innen bransjer der det har vært større utskilling. Dette er bransjer der det var få/ingen offentlig eide selskaper før man fikk større omorganiseringer på slutten av 1990-tallet/begynnelsen av 2000-tallet. Vi ser på offentlige eide selskaper²³ i følgende bransjer:

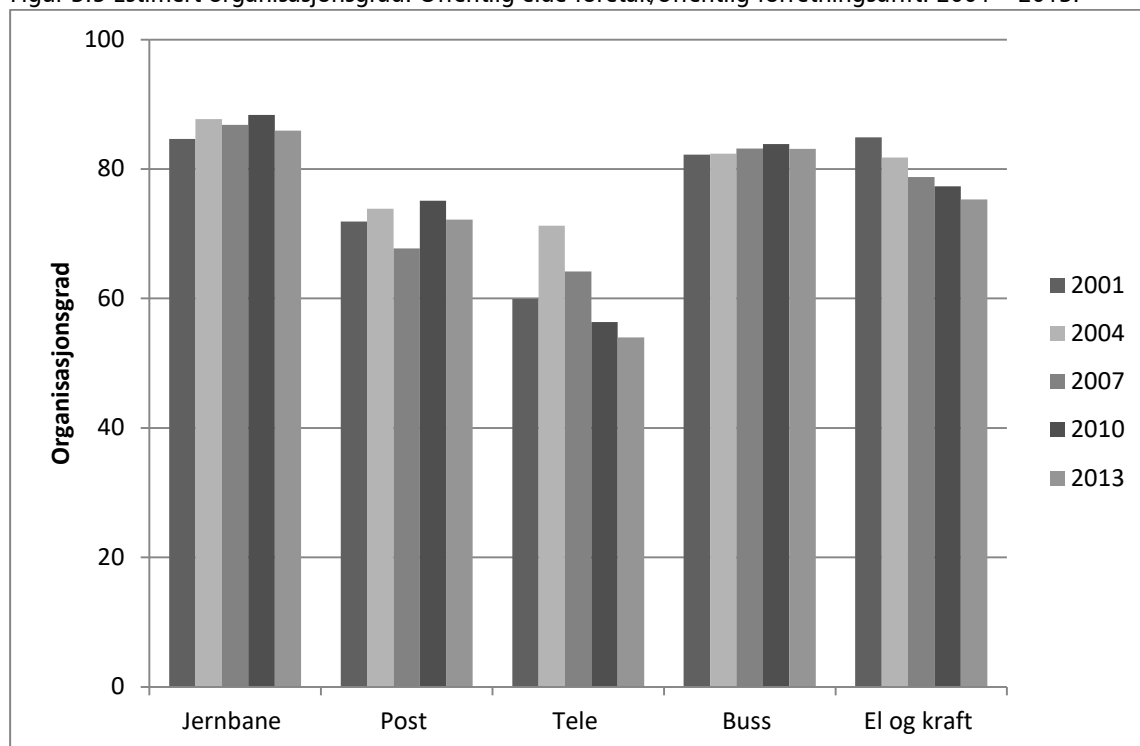
- Jernbane (NACE 49.1 og 49.2)
- Posttjenester (NACE 53.1)
- Telekommunikasjon (NACE 61)
- Buss (NACE 49.31 og NACE 49.391)
- Elektrisitetsforsyning (NACE 35)

Figur 3.5 viser at organisasjonsgraden har vært noenlunde stabil innen jernbane, post og busstransport over tid. Her har offentlig eide foretak høy organisasjonsgrad, og omorganiseringene de senere årene synes ikke å ha påvirket oppslutningen om fagforeningene i betydning fallende organisasjonsgrad. Men antall ansatte har gått ned innen jernbane og posttjenester, noe som i seg selv har påvirket fagbevegelsens posisjon.

I offentlige selskaper innen tele og el- og kraft har organisasjonsgraden gått ned. Endringen fra 2001 til 2004 innen telekommunikasjon skyldes antakelig utskillingsprosesser/omorganiseringer. Disse bransjene og virksomhetene har også gått igjennom andre typer endringer som kan påvirke organisasjonsgraden, for eksempel endringer i hvilken type arbeidskraft som sysselsettes. I tillegg kommer at statlige eide foretak har kjøpt, og innfusjonert, selskaper fra privat sektor uten samme tradisjon for fagorganisering som det vi finner i offentlig eide selskaper.

²³ Næringskodene er kodet er SN07 (SSBs næringsstandard), og vi har forsøkt å kode tallene for 2001, 2004 og 2007 så likt som mulig. Oppgaver som er gruppert som offentlig forretningsdrift eller kommunale selskaper med ubegrenset ansvar, er ikke tatt med.

Figur 3.5 Estimert organisasjonsgrad. Offentlig eide foretak/offentlig forretningsdrift. 2001 – 2013.



Kilde: Registerbasert sysselsettingsstatistikk/beregninger ved Fafo.

Vi ønsker også å se på om organisasjonsgraden varierer etter eier, det vil si mellom offentlig forvaltning og virksomhet i privat drift innen tjenestoområder der man har både private og offentlige tilbydere. Vi ser på organisasjonsgraden innen ulike deler av helse- og omsorgssektoren der vi finner både private og offentlige virksomheter:

- Omsorg i institusjon (sykehjem, aldershjem og andre omsorgsinstitusjoner samt hjemmesykepleie, dvs. NACE 87 og NACE 86.901)
- Omsorg utenfor institusjon (tjenester for eldre og funksjonshemmede (NACE 88.10) og andre sosialtjenester uten botilbud (NACE 88.99))
- Barnehager (NACE 88.911)

Tabell 3.8 viser organisasjonsgraden i offentlige og private virksomheter innen ulike deler av pleie- og omsorgssektoren i 2013. Vi ser både på de tre delbransjene beskrevet ovenfor og på større yrkesgrupper. Yrke kodes med utgangspunkt i arbeidsoppgaver, ikke utdanning, så en sykepleier eller sosionom i en administrativ stilling eller en lederstilling faller utenfor.

Den estimerte organisasjonsgraden er klart lavere i privat sektor sammenlignet med offentlig sektor. For de fleste yrkesgruppene er forskjellen betydelig, og ligger i intervallet 20 til 30 prosentpoeng. Organisasjonsgraden er gjennomgående noe høyere for stillinger som krever høyere utdanning. Men det ser ikke ut til å være vesentlige forskjeller mellom stillingsgruppene når vi ser på forskjellene mellom privat og offentlig

sektor målt i prosentpoeng. Unntaket er sykepleiere, men det er få sykepleiere i private pleie- og omsorgsinstitusjoner.

Tabell 3.8 Estimert organisasjonsgrad innen pleie- og omsorgstjenester. Offentlig og privat eier. 2013.

	Offentlig forvaltning	Privat eier	Antall personer i statistikken
Sektor			
Omsorg i institusjon	70	51	167000
Omsorg utenfor institusjon	66	38	65000
Barnehager	72	44	106000
Utvalgte yrker			
Sykepleier	86	80	28000
Sosialarbeider, sosionom, vernepleier, barnevernspedagog	77	52	20000
Omsorgsarbeider/hjelpepleier	81	48	72000
Pleieassistent med mer	57	33	48000
Førskolelærer/styrer	85	60	27000
Barnehageassistent	67	40	53000

Kilde: Registerbasert sysselsettingsstatistikk/beregninger ved Fafo.

Det er flere forklaringer på at organisasjonsgraden er lavere i privat sektor enn i offentlig sektor. Arbeidsplassene er ikke nødvendigvis sammenlignbare verken når det gjelder størrelse eller hvilke tjenester som produseres. Tabellen ovenfor viser likevel at det er langt mer krevende for fagforeningene å oppnå høy organisasjonsgrad i privat sektor enn i offentlig sektor. Renholdere kan være ett eksempel. Blant renholdere i offentlig sektor er om lag 75 prosent organisert. I selskaper i privat sektor med tariffavtale er organisasjonsgraden om lag 50 prosent, mens man knapt nok finner organiserte renholdere i virksomheter i privat sektor uten tariffavtale. I privat sektor er det også høy turnover blant renholdere, noe som også bidrar til utfordringer når det gjelder fagorganisering (Trygstad m.fl. 2011).

3.5 Oppsummering

- Offentlig forvaltning utgjør en stabil andel av alle årsverk fra 1990 og fram til i dag. Det har skjedd forskyvninger mellom stat og kommune, blant annet som resultat av sykehusreformen og utflytting av statelig forretningsdrift. Offentlig forvaltning har også endret sine oppgaver, og veksten har særlig kommet innen helse, pleie og omsorg.
- Antall offentlige foretak har økt betraktelig. Dette gjelder både stat og kommune. Sysselsettingen økte i denne typen selskaper på 1990-tallet, men fra 2000 og fram til i dag har det vært et ganske stabilt sysselsettingstall.
- I kommunal sektor har det blitt flere aksjeselskaper og interkommunale selskaper. Disse står også for en noe større andel av de sysselsatte i kommunal sektor.
- Flere kommuner har innført konkurranseutsetting og kommunene kjøper en større andel av sine tjenester fra eksterne. Omfanget av eksterne leverandører varierer betydelig mellom tjenesteområdene.
- Sett under ett har de offentlige tariffområdene om lag like stor andel av lønnstakerne i dag som på tidlig 1990-tallet. Fordelingen mellom det statlige tariffområdet, det kommunale tariffområdet og tariffområdene innen Spekter har endret seg.
- Det finnes flere tariffområder i randsonen til offentlig sektor i betydningen at de delvis følger bestemmelsene i tariffavtalene i offentlig sektor. Det overordnede bildet er at antall sysselsatte innenfor disse er ganske stabilt over tid. Det har imidlertid vært overganger fra denne typen tariffområder til tradisjonell privat sektor den senere tid, og denne typen prosesser oppfattes som krevende av berørte fagforbund.
- I noen av de fristilte statlige virksomhetene har organisasjonsgraden gått ned, mens den har holdt seg noenlunde stabil i flere av de andre. Antall fagorganiserte i statlig eide selskaper påvirkes likevel av at det blir færre ansatte i blant annet post og jernbane.
- Innen pleie og omsorg finner vi betydelige forskjeller i organisasjonsgrad mellom private og offentlige virksomheter. Det er langt mer krevende å oppnå en høy organisasjonsgrad i privat sektor.

4 Endringer langs flere dimensjoner

Dette kapitlet følger opp spørsmål om mulige konsekvenser endringene i organisasjonsformer har fått når det gjelder fagbevegelsens forhandlingsmakt; den andre hovedproblemstillingen som ble omtalt i kapittel 1. Her ble det pekt på at dette er en omfattende problemstilling, der flere tema er relevante. Seks ulike caseundersøkelser danner grunnlaget for dette kapitlet. Casene presenteres forholdvis kortfattet og det henvises til fulle casebeskrivelser i vedlegg I. Analysen tar utgangspunkt i spørsmål om endringer når det gjelder fem tema:

- tariffstruktur
- organisasjonsgrad
- lønns- og arbeidsvilkår
- medbestemmelse og partssamarbeid
- arbeidsorganisering

4.1 Nærmere om de enkelte casene

Vårt første case er hentet fra Forsvaret og er et eksempel på en oppgave som har «gått hele veien» fra offentlig sektor til privat sektor (jf. kapittel 2). Ansvaret for å drive kantine for Forsvarets ansatte ble etablert i 1946 og virksomheten var en avdeling i Forsvarsdepartementet. I 1997 ble virksomheten skilt ut i egen enhet (Statens kantiner), i 2003 ble den delprivatisert og i 2005 ble resten av aksjene solgt til ISS. De ansatte gikk fra å være dekket av statens avtalesystem og å være medlem av NTL (de aller fleste) til å bli ansatte i ISS som er medlem av NHO. De ansatte her hører nå hjemme i Fellesforbundets område (Hotell- og restaurant). I dag er det få medlemmer i dette området i ISS og det er ingen tillitsvalgte.

Vårt andre case er hentet fra UiO. Også her dreier det seg om en støttefunksjon til kjernevirksomheten, nemlig rengjøring av universitetets lokaler. Arbeidet utføres dels av universitetets egne ansatte (ca. en tredjedel) dels av private selskaper som har fått oppdrag gjennom anbudsprosesser. Før tiden er fem ulike firma engasjert. De universitetsansatte renholderne er medlemmer av NTL og er dekket av statens avtaler. De ansatte i de private renholdselskapene hører hjemme hos Norsk Arbeidsmannsforbund, men som våre informanter fortalte; organisasjonsgraden er lav og det er ingen tillitsvalgte spesielt for universitetet. Arbeidsgiverne i renholdsbransjen er i hovedsak medlem av NHO Service. De ulike lokalene på universitetet rengjøres altså av to grupper med svært forskjellige tarifforhold og samarbeidssystem. Caset illustrerer særlig en situasjon hvor konkurranseutsetting har en såkalt

«benchmarkingsfunksjon»; universitetets egne ansatte sammenlignes med rengjørere fra de private selskapene når det gjelder produktivitet. Spørsmålet om ytterligere konkurranseutsetting har, mer eller mindre uttalt, kontinuerlig stått på dagsordenen i flere år. De tillitsvalgte fra NTL var i intervjuene særlig opptatt av hvordan anbudssystemet resulterer i økt arbeidsintensitet for de universitetsansatte rengjørerne. Prosessen er pågående.

Vårt tredje case er hentet fra Oslo kommune og dreier seg om privatisering av barnehager. Caset er et eksempel på konkurranseutsetting og salg av barnehager. Vedtaket om privatisering ble gjort av bystyret i 2012. Etter vedtak i byrådet i 2014 ble antallet barnehager som skulle konkurranseutsettes redusert fra 7 til 3 barnehager. I tillegg skulle 10 barnehager selges. En evaluering av forsøksprosjektet initiert av Oslo kommune førte sommeren 2015 til at byrådet frarådet ytterligere privatisering av barnehagene til kommunen. Forsøksprosjektet med konkurranseutsetting og salg av barnehager i Oslo var resultat av politiske vedtak. Et viktig poeng med dette caset er at Fagforbundet ble involvert og vurderte administrative prosessen som ryddig, etter at det politiske vedtaket –som forbundet var sterkt uenig i – først var gjort. Et annet viktig forhold er at de ansatte fikk dårligere betingelser med ny tariffavtale, og at flere søkte seg bort fra barnehagene som ble omfattet av privatiseringen.

Vår fjerde case - Austevoll kommune – dreier seg om privatisering av pleie- og omsorg. Caset er et eksempel på en kommune som konkurranseutsetter hele denne sektoren. Anbudskonkurransen ble vunnet av det private helse- og omsorgsforetaket Aleris. Prosessen foregikk i 2012-2013. Tidligere hadde også renhold og barnehager i kommunen blitt privatisert. Også privatiseringsprosessene i Austevoll kommune var resultat av politiske vedtak. Tre forhold fremstår i ettertid som viktige. Fagforbundet klarte ikke å forhindre privatiseringen, men forbundet lokalt fikk forhandlet frem en avtale om gavepensjon fra kommunen som gjorde at flere eldre ansatte ikke mistet retten til å gå av med tidligpensjon. For det andre fikk de ansatte etter hvert forbedret bestemmelsene i ny særavtale knyttet til Pleie- og omsorgsoverenskomsten i NHO-området. For det tredje var resultatet innen renhold mer negativt enn resultatet i pleie- og omsorg (delvis utskifting av arbeidsstokken, dårligere arbeidsbetingelser, færre fagorganiserte).

Vår femte case, Aleris Ungplan og BOI AS – er valgt fordi det er godt egnet for å illustrere skifte av arbeidsgiverorganisasjon. Caset omhandler en privat tilbyder av institusjonsplasser i barnevernet i forbindelse med overgang fra Virke/HUK-området til NHO Service. Utmeldingen fra Virke skjedde i 2011. Endringen innebar skifte av tariffavtale. Spørsmålet om hvilken tariffavtale mellom LO og NHO som skulle gjelde ble behandlet av Den faste tvistenemd mellom LO og NHO i begynnelsen av 2013 og nemnda falt ned på 453-overenskomsten. Denne avtalen omfatter ansatte i Norges Blindforbund, Aurora Kino IKS Tromsø, Hero Norge AS, Flyktingestiftelsen og en rekke andre virksomheter organisert i NHO Service (jf. også kapittel 3). Da Aleris Ungplan og BOI endret arbeidsgiverorganisering ble en medvirkende årsak oppgitt å være at Virkes HUK-avdeling valgte å ikke prioritere de private (kommersielle) medlemsvirksomhetene. Overgangen til NHO Service førte til at de ansatte ble omfattet av en ny tariffavtale. Et viktig poeng med dette caset er at de ansatte etter dette fikk med

seg de fleste rettighetene i tidligere tariffavtale over i ny lokal særavtale. Et annet poeng er at arbeidsvilkår og arbeidsoppgaver ikke ble endret. Et tredje forhold som kan fremheves er at konsekvensene var mest negative for FO, som ikke har partsrettigheter i den nye tariffavtalen.

Vår sjette case er også hentet fra Oslo kommunes ansvarsområde. Kommunen organiserer sitt arbeid med avfallhåndtering gjennom den kommunale etaten OsloRen, tidligere omtalt som Renholdsverket. Kommunen utfører selv alle oppgavene, men det er et viktig unntak: avfallsinnhenting fra private husholdninger. Deler av avfallsinnhenting ble satt ut på anbud i 1992. I 2003 avsluttet kommunen all avfallsinnhenting i egenregi. Caset fokuserer på den siste anbudsprosessen som fant sted i 2015. Dette var femte gang avfallsinnhentningen var ute på anbud. Anbudet ble vunnet av selskapet Veireno. Om lag en tredjedel av de ansatte her er medlem av Norsk Transportarbeiderforbund (NTF). Veireno er medlem av Norsk Lastebileierforbund (NLF) og caset handler i stor grad om utfordringer knyttet til valg av tariffavtale. Veireno ønsket å benytte Godsavtalen, mens NTF mente at Miljøoverenskomsten skulle ligge til grunn. Saken gikk til Den faste tvistenemd mellom LO-NLF som fastslo at dette dreide seg om et tariffomt rom. Partene startet dermed forhandlinger, som etter en tid var innom mekling, før en ny avtale for Veireno ble etablert. Avtalen omtales som ganske likelydende med Miljøoverenskomsten. Caset illustrerer i hovedsak to forhold: problemer som kan oppstå i områder hvor kommunen ikke lenger deltar i anbudsprosessen som egen tilbyder, og de utfordringer som kan oppstå når skifte av leverandør også innebærer skifte av tariffområde. Også dette caset handler om konkurranseutsetting, men er altså et eksempel på en gammel konkurranseutsetting, i dette tilfelle et femtegenerasjonsanbud. Vår datainnsamlingen ble avsluttet våren 2016 og 1.10. 2016 gikk ansvaret for avfallsinnhenting over fra Norsk Gjenvinning/RenoNorden til Veireno. Resultatet er velkjent gjennom media, med dette er altså ikke en del av vår historie.

Bredde fremfor generalisering

Casene er valgt ut for å få størst mulig bredde i materialet. Studier av ulike endringsprosesser har vært målsettingen, casene gir derfor begrenset grunnlag for generalisering. Ett av casene handler om utskilling av oppgaver i en statlig etat; etableringen og siden salget av Statens kantiner. Nye selskapsformer fører til ny tariffavtale for alle ansatte. Fire av casene handler om konkurranseutsetting: På UiO omfatter konkurranseutsettingen en del av en oppgave (renhold) og i Austevoll en hel sektor (pleie og omsorg). Renholdet ved UiO utføres dermed av ansatte knyttet til to helt forskjellige lov- og avtaleverk. De ansatte i sektoren i Austevoll skiftet alle arbeidsgiver og tariffavtale. To av casene hører hjemme i Oslo kommune, det ene gjelder salg og konkurranseutsetting av barnehager, og den andre anbudsprosessen knyttet til avfallsinnhenting fra husholdningene. De barnehageansatte som ble berørt ble flyttet ut av det kommunale tariffområdet og over til ny tariffavtale. På avfallsområdet var konsekvensen av skifte av leverandør at man måtte utarbeide en ny tariffavtale. Det siste casene handler også om konkurranseutsetting, men her er det arbeidsgivers ønske

om skifte av arbeidsgivertilknytning som gir ny avtale. Caset er hentet fra tjenesteområdet barnevern.

Endringene drives fram av politiske beslutninger. Statens kantiner utførte en oppgave som staten ikke lenger finner det formålstjenlig å ta ansvar for, kantinedrift for statsansatte er overlatt til private. Caset fra UiO er typisk for virksomhetenes ønske om å konkurranseutsette oppgaver som ikke inngår som en del av kjernevirksomheten. Caset fra Austevoll er viktig som eksempel på privatisering av den største sektoren i kommunen, pleie og omsorg. Spørsmålene om tariffavtale dreier seg heller ikke kun om offentlig eller privat tariffavtale/betingelser. Caset som dekker avfallshåndtering viser at tariff forholdene kan være i stadig endring selv om konkurranseutsettingen ligger langt tilbake i tid. Skifte av leverandør i anbudsprosesser kan ha store konsekvenser for arbeidstakerne som skal utføre oppgavene. Og tilsvarende, arbeidsgiver kan også ønske å skifte arbeidsgiverorganisasjon og tariffavtale slik som caset fra barnevernet viser.

Casene dekker endringsprosesser som varierer i tid og i omfang. Statens kantiner er et eksempel på endringer som skjedde under andre rammebetingelser og hvor de tillitsvalgte kunne spille på beslutningstakere som ønsket legitimitet i de pågående store endringsprosessene i staten på begynnelsen av 1990-tallet. Skifte av leverandør av avfallstjenester i 2015 (anbudsprosessen) gikk i utgangspunktet «på rutinen», siden dette var den femte anbudsprosessen som ble gjennomført. Oppmerksomheten var først og fremst knyttet til forhold hos den nye operatøren i andre deler av landet, og etter hvert kompliserte avtaleforhold. Også caset fra Universitetet i Oslo (UiO) dreier seg i utgangspunktet om kontinuerlige prosesser. Omfanget er imidlertid et annet, en tredjedel av universitetets bygningsmasse rengjøres fortsatt av egne ansatte. Når det gjelder Statens kantiner og avfallshåndteringen er hele virksomheten berørt; ingen kantineansatte ble igjen i Forsvaret og ingen avfallsbøtter tømmes av kommunalt ansatte.

I utgangspunktet inneholder casene seks prosesser, men i flere av dem ble andre endringer også relevante for analysen. På UiO var de tillitsvalgte opptatt av hvordan de andre universitetene i Norge organiserer renholdet. Her finner vi stor variasjon. NTNU i Trondheim har valgt å ansette alle renholderne selv, mens på universitetet i Bergen blir alt renhold utført av private. Universitetet i Tromsø har samme modell som Oslo; en blanding av private tilbydere og renhold i egen regi. Konkurranseutsetting av renholdet i Forsvaret er også en viktig referanse. Når det gjelder konkurranseutsetting av avfallshåndtering i Oslo ble både etableringen og salget av Miljøtransport et tema. I tillegg spiller også tildelingen av avfallsinnhenting i Vestfold til samme tilbyder en viktig rolle.

Privatiseringen av pleie og omsorg i Austevoll førte til at spørsmål om pensjonsordninger ble sentrale. I prosessene frem til virksomhetsoverdragelsen fikk Fagforbundet lokalt god støtte fra Fagforbundets kompetansesenter i Hordaland og Fagforbundet sentralt. Aleris Ungplan og BOI sin overgang fra Virke til NHO dreide seg ikke om virksomhetsoverdragelse, men illustrerer utfordringene når en arbeidsgiver velger å skifte arbeidsgiverorganisasjon og dette kan medføre en dårligere tariffavtale. Tematikken er blitt stadig mer aktuell innen det som kan betegnes som ideell sektor og

er en av flere endringer når det gjelder arbeidsgiverorganisering i randsonen til offentlig sektor.

Som i Austevoll var Oslo kommunes forsøksprosjekt med privatisering av barnehager resultat av politiske vedtak. Oslo kommunes forsøksprosjekt var imidlertid langt mer begrenset enn privatiseringen i Austevoll, og ble heller ikke videreført.

Våre seks case illustrerer altså ulike endringer. Felles for dem alle er likevel at arbeidstakere som utfører oppgavene har fått ny tariffavtale. Omstendighetene som fører til skifte av avtale kan være resultat av ulike prosesser og vi skisserer her kort de ulike alternativene:

4.2 Forskjellige prosesser

Overgang til nye selskapsformer (fristilling) Dersom deler av forvaltningen organiseres som eksempelvis et aksjeselskap, vil selskapet måtte inngå ny(e) tariffavtaler med et (eller flere) forbund. Selskapet vil måtte velge arbeidsgiverorganisasjon. Arbeidsgiver kan også ønske å være uorganisert. Arbeidsgiverorganisasjonen NAVO ble i 1993 opprettet for å møte behovet for en arbeidsgiverorganisasjon for fristilte statlige virksomheter. På det daværende tidspunkt fant man offentlig eide virksomheter i NHO og i andre mindre arbeidsgiverorganisasjoner som per i dag ikke eksisterer som selvstendige enheter. KS har gjennom opprettelsen av KS Bedrift lagt til rette for at kommunale selskaper kan forbli i KS-familien, men det har også vært overganger fra KS/KS Bedrift til NHO (jf. også kapittel 2).

Ny eier – eierskifter kan foregå på flere måter. Dersom kommunen eksempelvis selger alle sine aksjer, har dette ingen tariffkonsekvenser. Dersom eierskiftet defineres som en virksomhetsoverdragelse, er utgangspunktet at tariffavtalen følger med. Den nye eieren kan imidlertid reservere seg mot å bli bundet av avtalen. Skiftet vil i første omgang ikke få konsekvenser for de individuelle lønns- og arbeidsvilkår fordi de ansatte har rett til å beholde disse ut tariffperioden eller til de omfattes av en ny fremforhandlet tariffavtale. Virksomhetsoverdragelse er et aktuelt tema i flere av casene enten fordi noen av endringene ble definert som en virksomhetsoverdragelse, eller fordi flere tillitsvalgte ga uttrykk for at endringen burde vært definert på denne måten. Casene viser at pensjonsrettigheter er et kjernepunkt i reglene om virksomhetsoverdragelse. Etter arbeidsmiljøloven kan ny arbeidsgiver velge om eksisterende pensjonsordninger skal gjøres gjeldende for de overførte arbeidstakerne.²⁴

Dersom eierskiftet ikke er en virksomhetsoverdragelse, står de ansatte overfor de samme spørsmålene som ved etablering av et nytt selskap: nye tariffavtaler kan inngås. 'Ny' avtale kan i denne sammenhengen innebære at det allerede finnes en avtale som kan benyttes, og at denne kan kreves opprettet for virksomheten. Det kan også bety at

²⁴ Enkelte unntak finnes, blant annet kan noen grupper privatansatte sykepleiere være omfattet av Lov om pensjonsordning for sykepleiere. <https://lovdata.no/dokument/NL/lov/1962-06-22-12>

det må forhandles frem en ny avtale. Dette er tilfellet når ingen av de eksisterende avtalene passer (et såkalt tariffomt rom) eller der partene er uorganiserte.

Konkurransesetting kan ha ulike konsekvenser. Dersom en enhet innen kommunen vinner anbudet, fortsetter man som før innenfor det kommunale avtaleverket. Dersom en kommunalt eid bedrift vinner anbudet vil KS Bedrift være et aktuelt alternativ. Dersom en privat aktør vinner, finnes det en omfattende tariffmeny som spenner fra tariffavtaler med klare likhetstrekk til offentlig sektor (eksempelvis HUK) til avtaler innen tradisjonell privat sektor (eksempelvis avtaler innenfor transportsektoren). Dersom den som vinner anbudet ikke har relevant tariffavtale vil det være aktuelt å kreve dette.

Arbeidsgivers ønske om å skifte arbeidsgiverorganisasjon vil også utløse endringer. Utgangspunktet er at virksomheten er bundet av den avtalen man har i tidligere organisasjon frem til utløpet av tariffperioden. Deretter kan man inngå en ny avtale. Partene kan også avtale at overgangen skal skje tidligere. Skifte av arbeidsgiverorganisasjon blir av fagbevegelsen ofte omtalt som «tariffhopping». Hvorvidt arbeidsgivers ønske er å spare penger ved å inngå en avtale med dårligere vilkår for de ansatte eller hvorvidt bytte av avtale har andre begrunnelser er et empirisk spørsmål i det enkelte tilfellet. En av begrunnelsene for å bytte har vært å komme seg ut av en dyr tariffestet pensjonsordning. LO er opptatt av at dårligere vilkår ikke skal bli resultatet; som det står i handlingsprogram for 2013-2017:

Reglene om valg av tariffavtale i hovedavtalene må styrkes for å forhindre at skifte av tariffavtale medfører dårligere lønns- og arbeidsvilkår (tariffhopping). LO skal arbeide for å endre reglene om valg av overenskomst i hovedavtalene slik at bedrifter ikke kan spekulere i å skifte arbeidsgiverorganisasjon for å sikre overgang til annen overenskomst med dårligere lønns- og arbeidsvilkår. Som ett av flere virkemidler må Hovedavtalene endres slik at berørte medlemmer gis anledning til å kjempe for opparbeidede lønns- og arbeidsvilkår ved å kunne gå til lovlig streik.²⁵

Endringene kan også føre til at det oppstår tvil om hvilket forbund som skal organisere de ansatte. Grensetvist (eller tvistesak, organisasjonstvist eller organisasjonskonflikt) betegner situasjoner der LO (eller andre fagorganisasjoner) strides om de samme medlemmene eller om retten til å organisere en bedrift, virksomhet eller bransje (Nergaard og Stokke 2010). Ulike problemstillinger i tilknytning til grensetvister er drøftet i utredningen «Grensetvister, kampkraft og tariffpolitisk styrke» som ble lagt fram for LO-kongressen i 2013.²⁶

I en del endringsprosesser kommer spørsmålet om organisasjonsretten til arbeidstakerne opp. Dette gjelder særlig overganger fra områder med tilknytning til offentlig sektor (stat, kommune, Spekter, Virke-HUK) til NHO. En annen problem-

²⁵ <http://www.arbeidslivet.no/Documents/LOs%20handlingsprogram%202013%20-%202017.pdf>

LOs 33. ordinære kongress, Oslo Kongressenter Folkets Hus, 3. – 7. mai 2013 Dagsorden pkt. 9 del 2 Grensetvister, kampkraft og tariffpolitisk styrke Forslag og innstillinger (s. 18).

²⁶ LOs 33. ordinære kongress, Oslo Kongressenter Folkets Hus, 3. – 7. mai 2013 Dagsorden pkt. 9 del 2 Grensetvister, kampkraft og tariffpolitisk styrke Forslag og innstillinger.

stilling i tilknytning til slike overganger er spørsmålet om partsforholdene i tariffavtalene. Innen NHO-området er det med få unntak bare ett LO-forbund som er part i tariffavtalen, mens avtalene i offentlig sektor åpner for at flere forbund er parter. Dette gir utfordringer for forbund som har medlemmer, men ikke partsforhold, innen et avtaleområde.

Grensetvister spiller ingen stor rolle i våre case, men det er likevel et sentralt begrep fordi muligheten for at grensetvister kan oppstå vil være en del av vurderingene som må gjøres når endringer knyttet til privatisering og konkurranseutsetting finner sted.

4.3 Tema 1 Endret tariffstruktur

Endret tariffstruktur når ansatte overføres til et nytt tariffområde er utgangspunktet for analysen. Hvor store disse endringene er i form av konsekvenser for de ansatte analyseres i de neste avsnittene. I dette avsnittet er tema selve endringen. Hvorvidt endringene innebærer en virksomhetsoverdragelse er et sentralt poeng. I utgangspunktet kan vi skille mellom følgende situasjoner:

- Fra offentlig avtale til ingen avtale – en privat aktør uten organisasjonstilknytning vinner en anbudskonkurranse på et område som tidligere ble utført i offentlig regi.
- Fra offentlig avtale til privat avtale – en privat aktør med organisasjonstilknytning vinner anbudskonkurransen. Hvilken avtale denne aktøren er knyttet til blir et sentralt spørsmål.
- Fra en offentlig avtale til en annen – oppgaver overføres mellom stat og kommune.
- Fra ingen avtale til privat avtale – en privat aktør inngår eller blir bundet av tariffavtale med den aktuelle fagforening.
- Fra privat avtale og over til en annen privat avtale – privat aktør skifter tariffavtale. Her er det viktig å skille mellom hvorvidt dette skjer etter arbeidsgivers ønske eller om det dreier seg om oppgavene i seg selv.
- Tariffomt rom.

Inndelingen er ikke gjensidig utelukkende, endringsprosesser vil ofte inneholde flere skifter. Et typisk eksempel vil nettopp være at neste gang tjenesten settes ut på anbud kan den nye kontrakten gå til en leverandør som er medlem av en annen arbeidsgiverorganisasjon.

I alle casene er det snakk om at nye tariffavtaler spiller en rolle. Spørsmålet om hvilken tariffavtale som skal gjelde etter endringene var ubesvart i ett av casene (avfall i Oslo kommune). Saken endte med at tvistenemda definerte dette som et tariffomt rom og en ny avtale ble etablert. Også når det gjelder Aleris Ungplan og BOI og overgangen fra Virke til NHO var det uenighet om hvilken tariffavtale som skulle gjelde. LO mente

det dreide seg om et tariffomt rom, men tvistenemda konkluderte med at Overenskomst 453 skulle gjøres gjeldende.

Videre har vi både eksempler på at overgang til ny tariffavtale er et resultat av ny organisering og vi har i noen tilfeller innen barnevern eksempler på at det er arbeidsgiver som ønsker overgang til en ny arbeidsgiverorganisasjon og gjennomfører en overgang fra Virke/HUK-området til NHO Service, Abelia, Spekter eller står uten arbeidsgiverorganisering.²⁷ Igjen er avfallscaset i en mellomstilling, Oslo kommune velger en tilbyder med en annen arbeidsgiverorganisering enn den tidligere.

Hva skjer?

Den punktvisse oppstillingen ovenfor illustrerer forskjellige utfall og skifter i tariffstruktur. I den ene enden av skalaen finner vi renholderne på UiO som ikke har opplevd noen endringer i avtaleforholdene. De ansatte som utfører den tredjedelen av renholdet som er i egenregi er fortsatt ansatt på universitetet. I den andre enden finner vi de kantineansatte i Forsvaret, her er forholdet totalt endret: fra statsansatte til ansatte i NHO-området.

Dette gjelder også avfallshåndtering, tjenesten ble tidligere utført av kommunalt ansatte. Første anbud fant sted i 1992, i 2003 ble den siste puljen av kommunale renovatører virksomhetsoverdradd til et privat selskap. Frem til 2003 var det altså ansatte som var dekket av avtaleverket i kommunesektoren og organisasjonsmessig hørte hjemme i Fagforbundet. Den siste anbudsprosessen, eller kjernen i vårt case, innebærer en rad med kompliserende forhold. De ansatte i RenoNorden og Norsk Gjenvinning, eller de selskapene som har kontrakten frem til 1. 10. 2016 er begge medlemmer av MEF (Maskinentreprenørenes Forbund) og de ansatte var dekket av Miljøoverenskomsten mellom LO (NTF, Fellesforbundet, NAF og IE) og MEF. Norsk Gjenvinning er dessuten medlem av NHO og dermed er «Miljøbedrifter i Norge»-avtalen mellom NTF og NHO Transport også aktuell.

Den nye leverandøren, Veireno, er medlem av NLF (Norsk Lastebileier-forbund) og er dermed dekket av Godsavtalen med LO (ved NTF). Saken ender som nevnt med at det etableres en ny avtale som betegnes som en «tilnærmet kopi» av miljøavtalen. Denne gjelder kun den aktuelle virksomheten.

Privatisering i Austevoll kommune førte til endret tariffavtale for de ansatte. De ansatte i pleie- og omsorg gikk fra å være dekket av Hovedtariffavtalen i KS-området til å bli dekket av Overenskomst 481 Pleie- og omsorgsoverenskomsten i NHO Service.

Endring av arbeidsgiverorganisering førte til at ansatte i Aleris Ungplan og BOI som tidligere var dekket av HUK-avtalen Overenskomst for virksomheter i stedet ble dekket av Overenskomst 453 i NHO Service.

²⁷ Fagbladet skriver: «Både kommersielle og ideelle aktører bytter arbeidsgiverorganisasjon. I løpet av 2014/2015 har over 100 virksomheter meldt seg ut av Virke/HUK-området og begrunnet det med høye kostnader knyttet til offentlig tjenstepensjon. De fleste har meldt seg inn i NHO, deriblant Frelsesarmeen med sine underenheter. Et annet eksempel er Norlandia Care AS, som har meldt seg inn i Spekter med divisjonene eldreomsorg, barnehager og pasienthotell. Eldreomsorg og pasient-hotell var tidligere tilknyttet NHO, barnehagene tilknyttet PBL». Kilde:

http://www.fagforbundet.no/tariff/?article_id=132821

Når det gjaldt barnehagene i Oslo ble ansatte som var dekket av Hovedtariffavtalen i Oslo kommunes tariffområde dekket av ny tariffavtale i PBL eller Spekter avhengig av hvem som tok over driften.

Hvem ivaretar de ansattes interesser?

Casene våre viser tydelig at det er mange og kompliserte forhold som oppstår i de ulike prosessene. Dette gjør spørsmål knyttet til hjelp og støtte fra ulike organisasjonsledd viktig. Flere av våre case tyder på at rollen til de sentrale leddene var helt avgjørende.

Tillitsvalgte fra landsforeningen til NTL i Forsvaret fortalte om stort engasjement på nasjonalt plan for å sikre de kantineansatte. Uten tett oppfølging og sterkt press fra dette nivået ville sannsynligvis de ansatte kommet mye dårligere ut. Endringene som caset dekket ligger et godt stykke tilbake i tid.

Men også i de nyere eksemplene kommer det klart frem at forbundsnivået har spilt en viktig rolle. Valget av Veireno skapte en helt ny situasjon for NTF, engasjement var stort og saken fikk høy prioritet. Saken i seg selv, valg av tariffavtale, gjorde at NTFs sentrale ledd fikk en avgjørende betydning. Twistesaker går mellom sentrale parter (LO og NHO). Men det er rimelig å anta at tillitsvalgte i Veireno i Vestfold også var viktige fordi det var her en trussel om streik hadde tyngde. Veireno har nylig overtatt avfallsinnhentningen i åtte Vestfoldskommuner.

NTL på UiO er en egen forening og også her gir de tillitsvalgte uttrykk for at renholdernes situasjon har høy prioritet. Saken har vært et hyppig tilbakevendende tema i universitetets egen nettavis, og også vanlige ansatte har omtalt situasjonen her.

I Austevoll kommune fikk Fagforbundet lokalt god støtte fra Fagforbundet sentralt. Dette var først og fremst støtte fra forbundets regionale kompetansesenter i Hordaland, dessuten var rådgivning om pensjonsordninger fra Fagforbundet sentralt en viktig del av prosessen.

Vi har ikke opplysninger om hvilken rolle tillitsvalgte sentralt eventuelt spilte når det gjaldt Aleris Ungplan og BOIs overgang fra Virke til NHO Service, men forbundet på sentralt nivå bidro inn mot saken som LO førte i tvistenemda om hvilken tariffavtale som skulle gjøres gjeldende. Videre bidro tillitsvalgte lokalt til at de ansatte fikk med seg mye fra den tidligere Virke/HUK-avtalen over i ny særavtale til NHO-overenskomsten.

I Oslo kommune fulgte Fagforbundet i Oslo opp prosessen når det gjaldt privatisering av barnehagene. Samarbeidet med kommunen ble beskrevet som ryddig når det gjaldt den administrative prosessen etter det politiske vedtaket om privatisering, og forbundet deltok også i arbeidet med å forberede evaluering av forsøksprosjektet.

Vi finner altså ingen tegn til at lokalt tillitsvalgte og medlemmer i endrings situasjoner er overlatt til seg selv. Snarere tvert imot, i alle våre case finner vi sterk støtte fra sentrale ledd.

Eksempel på kompleksiteten

Historien om Overenskomst 453 kan illustrere kompleksiteten i endringsprosessene. Opprettelsen av Overenskomst 453 var opprinnelig et resultat av selskapsutskilling og privatisering av offentlig virksomhet.

Overenskomsten har utgangspunkt i avtaleforholdet for Oslo kinematografer da denne virksomheten ble omdannet til kommunalt aksjeselskap høsten 1997. Inntil da var Oslo kinematografer omfattet av Hovedtariffavtalen for Oslo kommune. Selv om partene ikke lenger var omfattet av Hovedtariffavtalen, ble pensjonsordningen i Oslo Pensjonsforsikring AS videreført.

Kort tid etter, fra 1.1. 1998, meldte Oslo kinematografer seg inn i NHO. Da reiste Norsk kommuneforbund krav om tariffavtale. Forbundet mente området utgjorde et tariffomt rom, og at ingen av de eksisterende tariffavtalene passet for Oslo kinematografer. NHOs standpunkt var at det fantes passende NHO-LO avtaler, og mente Standardavtalen (NHO-LO/HK) kunne gjøres gjeldende for de merkantilt ansatte, mens en god del av de tekniske funksjonærene kunne dekkes av eksisterende avtale mellom NHO og LO/FLT. Blant grunnene NHO anførte var at avtalesystemet mellom NHO og LO i svært liten grad var basert på vertikale avtaler.

Denne uenigheten ble behandlet i Den faste tvistenemd året etter (21.1.1999). Avgjørelsen ble at ingen av de eksisterende avtalene mellom NHO og LO var anvendbare for Oslo kinematografer. I samme periode hadde Norges Blindforbundet også meldt overgang fra KS til NHO. Partene ble heller ikke enige om hvilken avtale Blindforbundet skulle omfattes av. Også denne saken ble fremmet for nemnda, som henstilte til partene å fremforhandle en vertikal avtale.²⁸ Etter denne kjennelsen ble det satt i gang en prosess for å opprette en egen overenskomst for Oslo kinematografer og Norges Blindforbund. Det ble oppnådd enighet om en slik overenskomst. Overenskomst 453 mellom NHO og LO/Fagforbundet ble gjort gjeldende fra 16.2.2000. Denne overenskomsten ble senere gjort gjeldende også for Hero Norge AS, SF Kino Stavanger/Sandnes, Aurora Kino IKS Tromsø og Flyktingestiftelsen. Overenskomsten skulle blant annet dekke virksomheter som kom fra offentlig sektor. Overenskomsten er en generell tariffavtale som forutsetter en lokal særavtale i tillegg.²⁹ Opprinnelig omfattet denne avtalen kun et fåtalls virksomheter. Etter hvert har antallet virksomheter på avtalen økt betraktelig, ikke minst gjelder dette den siste tiden. Overenskomst 453 omfatter nå om lag 40 frivillige organisasjoner, blant andre Flyktingestiftelsen, Frelsesarmeen, Norges Blindforbund og Stiftelsen Kirkens bymisjon i Bergen og Trondheim. Avtalen omfatter også flere andre virksomheter innen blant annet asylmottak, rehabilitering og barnevern, kino, kulturhus m.m.

Organisasjonsmessig behandling – LO-NHO 2005/2006

I 2005 var både Fagforbundet og LO åpne for at FO skulle ha et delt partsforhold til Overenskomst 453. Fagforbundet hadde ingen motforestillinger til at FO kunne gå inn som avtalepart. Forutsetningen var at FO bare organiserte grupper innen sitt eget organisasjonsområde. LO tok opp dette med NHO, og ba om bekreftelse på at endringen kunne gjøres gjeldende ved tariffrevisjonen i 2006. Dette ble ikke akseptert av NHO. Etter forhandlingsmøte mellom LO og NHO ble det i stedet utformet en

²⁸ Historikken er blant annet beskrevet i protokoll for Den faste tvistenemd LO/NHO, sak nr. 1/12 – Aleris Ungplan og BOI AS.

²⁹ Lønn og rettigheter (Overenskomst for Blindforbundet, asylmottak, kino mm) 2016 - 2018

protokoll der det ble oppnådd enighet om at Overenskomst 453 kunne gjøres gjeldende for FOs medlemmer i overenskomstområdet. Samtidig ble det presisert at dette ikke endret på det eksisterende partsforholdet. Det er opprettet en samarbeidsavtale mellom Fagforbundet og FO. Avtalen skal sikre FO muligheter for innflytelse på lønns- og arbeidsvilkår for medlemmer som omfattes av Overenskomst 453.

4.4 Tema 2: Endret organisasjonsgrad?

I dette avsnittet spør vi om endringer i avtaledekning har ført til endringer når det gjelder fagorganisering. Det store skillet i organisasjonsgrad går i Norge, som i de fleste land, mellom offentlig og privat sektor. Særlig privat tjenesteyting ligger lavt, i 2014 var organisasjonsprosenten på 34 prosent (Nergaard 2016:13). Nivået har holdt seg stabilt i mange år, i 1995 var andelen 36 prosent. Mange endringene vi er opptatt av dreier seg om en overgang fra offentlig sektor til privat tjenesteyting. Hvorvidt organisasjonsgraden opprettholdes er et kjernesporsmål.

Også her kan vi skille mellom ulike utfall når det gjelder fagorganisering. Arbeidsgivers organisasjonsforhold kan være en viktig faktor.

- Endringene i virksomheten medfører ikke endring i organisasjonsretten:
 - ny arbeidsgiver er tilknyttet samme arbeidsgiverorganisasjon som tidligere og virksomheten dekkes av samme tariffavtale som tidligere.
 - ny arbeidsgiver er dekket av annen tariffavtale hvor det opprinnelige forbundet har partsrettigheter
 - opprinnelig arbeidsgiver endrer arbeidsgiverorganisering og ny tariffavtale kan/blir inngått med forbundet
- Endringene i virksomheten fører til at et annet LO-forbund overtar organisasjonsretten:
 - dette kan skje gjennom at øvrige ansatte hos ny arbeidsgiver er medlem av et (konkurrerende) forbund, noe som endrer den ansattes preferanser eller gjennom at et annet LO-forbund overtar organisasjonsretten

Ansatte kan være medlem av en fagforening selv om ikke arbeidsgiver er organisert. Hvorvidt manglende organisering på arbeidstakersiden har betydning for arbeidstakers ønske om organisering er et empirisk spørsmål. Vi vet imidlertid at det er viktig for rekruttering og for å beholde medlemmene om forbundet klarer å få etablert en tariffavtale.

Det var i utgangspunktet fagforeninger til stede i alle våre case, men dekningen varierer fra så å si alle i de to statlige casene ned til ca. 1/3 blant ansatte i Veireno. Når det gjelder de ansatte i Statens kantiner ble disse overført til ISS. Fellesforbundet har noen medlemmer her, men det er ikke mange. Dette er en bransje hvor organisasjonsgraden tradisjonelt er lav. På UiO fortsetter de ansatte renholderne å være medlem av NTL. Vi har lite informasjon om de ansatte i de firmaene som utfører de

resterende 2/3 av renholdet, men tillitsvalgte i NTL antydte at organisasjonsgraden er lav. Her er det som nevnt NAF som er aktuelt organisasjonsalternativ i LO.

I de tre siste casene finner vi som ventet høy organisasjonsgrad blant ansatte i helse- og sosialsektoren, men den relativt lave organisasjonsgraden i Aleris er mer overraskende. De ansatte tilhører bransjer hvor vi generelt er vant til en høyere organisasjonsgrad. Organisasjonsgraden er gjerne lav blant assistentene i private barnehager (jf. kapittel 3).

I Austevoll beholdt Fagforbundene de medlemmene forbundet hadde i pleie- og omsorg. I barnehagene var det varierende organisasjonsgrad, Fagforbundet beholdt stort sett de medlemmene forbundet hadde, men har vanskeligheter med å organisere medlemmer i andre barnehager. Innen renhold har Fagforbundet beholdt medlemmer, men mange ansatte har sluttet, og nye arbeidstakere fagorganiserer seg ikke. Utfordringen dreier seg først og fremst om uorganiserte renholdere. Det vises til at man særlig finner uorganiserte blant ansatte med utenlandsk bakgrunn, ofte på usikre og midlertidige ansettelsesvilkår.

Når det gjaldt Aleris Ungplan og BOIs overgang til NHO førte endringen av tariffavtale ikke til endringer når det gjelder graden av fagorganisering. Utfordringen er at organisasjonsgraden generelt er lav fra før, også for FO. For FO innebar endringen at forbundet ikke lenger hadde partsrettigheter til gjeldende avtale (Overenskomst 453).

For barnehagene i Oslo førte endring av tariffavtale ikke til endringer når det gjelder fagorganisering. Fagforbundet i Oslo pekte på at det heller er vanlig at forbundet får flere medlemmer i slike prosesser, fordi de medfører usikkerhet for de ansatte.

I to av casene medførte endringene at oppgavene ikke lenger utføres av fagorganiserte ansatte (renhold og kantine). Veireno planlegger å ansette mange nye og har blant annet aktivt søkt etter sjåfører fra Romania (se casebeskrivelse i vedlegg I.vi). Hvorvidt disse kommer til å organisere seg i større eller mindre grad enn dagens ansatte i Norsk Gjenvinning og RenoNorden er gjenstand for å se, men det er kanskje grunn til å anta at organisasjonsgraden synker.

Det er bare i caset som omfatter Statens kantiner at medlemmene måtte skifte LO-forbund, altså fra NTL til Fellesforbundet (den gang Hotell og restaurantarbeiderforbundet, HRAF). På UiO utføres oppgavene av ansatte som er medlem av NTL, mens de private aktørene hører inn under NAFs området, et forbund innenfor privat sektor.

Blant renovatørene er det også snakk om to ulike forbund (Fagforbundet og NTF). Det må imidlertid legges til at det er mange år siden avfallsinnhenting fra husholdningene ble skilt ut og dermed også mange år siden Fagforbundet var den aktuelle arbeidstakerorganisasjonen for renovatørene.

Våre case tyder på at organisasjonsgraden går ned når tjenestoområder som hører til sektorer med lav organisasjonsgrad i det private, skilles ut fra offentlig sektor. Renholderne i de private firmaene på UiO har lavere organisasjonsgrad enn de direkte ansatte. Det samme fant vi i Austevoll; mens hjelpepleierne fortsatte sitt medlemskap, falt organisasjonsgraden blant renholderne. Det samme gjelder for kantineansatte og renovatører. Selv om (første) privatisering ligger noen år tilbake, lå organisasjonsgraden blant forsvarets kantineansatte langt over organisasjonsgraden blant de kantineansatte i

ISS. Og tilsvarende, da avfallsinnhenting ble foretatt av kommunalt ansatte var organisasjonsgraden høyere enn det vi finner i dagens avfallsselskap.

4.5 Tema 3 Endringer i lønn- og arbeidsvilkår?

Hvilke konkrete konsekvenser har endringene for de ansatte? Dette er et hovedspørsmål i denne rapporten og vi er opptatt av følgende tema:

- Lønnsbetingelser – innebærer overgangen nedgang i lønn og i tilfelle hvordan (timelønn, godtgjørelser etc.)?
- Arbeidstid – innebærer overgangen endringer i arbeidstiden og i tilfelle hvordan (antall timer, arbeidstidsordninger (vaktplaner etc.)?)
- Pensjon – her skiller vi mellom tjenestepensjon og AFP
- Andre rettigheter/goder – dette kan eksempelvis dreie seg om muligheten til kurs/etterutdanning etc.

Vårt case fra pleie og omsorg hadde som utgangspunkt at tariffavtalen de ansatte var bundet av var falt bort som følge av privatiseringen, og at de ansatte ble omfattet av en ny tariffavtale hvor lønns- og arbeidsvilkår er regulert på en annen måte. Endringen ble definert som en virksomhetsoverdragelse og de ansatte fikk med seg lønnen de tidligere hadde.³⁰ Det ble likevel pekt på som et problem at ansatte kunne bli stående på dette lønnsnivået og gå glipp av lønnsutvikling de ellers ville fått. Ved senere anbudsrunder er det heller ikke gitt at en ny tilbyder vil godta at det dreier seg om virksomhetsoverdragelse. Ansatte går over på dårligere pensjonsordninger (jf. også barnehagene i Oslo). Ansatte i pleie og omsorg fikk i første omgang dårligere betalt for kveldsarbeid og arbeid på helligdager, men fagforeningen fikk etter hvert fremforhandlet kvelds- og helligdagstillegg i henhold til tidligere avtale.

I barneverninstitusjonene ble lønns- og arbeidsvilkår i hovedsak ikke endret, men ansatte fikk en noe dårligere avtale om pensjon (virksomheten hadde imidlertid allerede unntak for pensjonsbestemmelsene i Virke/HUK-området). Ansatte fikk med seg mange av bestemmelsene i tidligere avtale over i ny særavtale.

³⁰ Arbeidstakernes rettigheter ved virksomhetsoverdragelse er behandlet i arbeidsmiljølovens kapittel 16: «Ny arbeidsgiver blir bundet av tariffavtale som tidligere arbeidsgiver var bundet av. Dette gjelder ikke hvis ny arbeidsgiver senest innen tre uker etter overdragselstidspunktet skriftlig erklærer overfor fagforeningen at ny arbeidsgiver ikke ønsker å bli bundet. De overførte arbeidstakerne har likevel rett til å beholde de individuelle arbeidsvilkår som følger av tariffavtalen som den tidligere arbeidsgiver var bundet av. Dette gjelder inntil denne tariffavtalen utløper eller til det inngås ny tariffavtale som er bindende for den nye arbeidsgiver og de overførte arbeidstakere». AML § 16-2 (2)

I statens kantiner var det først og fremst pensjonsordningen som skapte strid. I utgangspunktet fikk de ansatte med seg pensjonsavtalen, men beregningsgrunnlaget ble endret. På UiO er det ingen endringer for de fast (direkte) ansatte. De tillitsvalgte fortalte om mangel på informasjon om vilkårene til de ansatte i de private selskapene, men både NTL-tillitsvalgte og NAF-tillitsvalgte hadde påpekt offentlig at lønns- og særlig arbeidsbetingelsene var blitt dårligere.

Overgang fra en tariffavtale til en annen var kjernen i caset om avfallsbehandling. Avtalen som ny tilbyder la til grunn for anbudet var omstridt. Saken endte med at det ble opprettet en ny avtale som etter de tillitsvalgtes mening var «tilnærmet lik» den avtalen som de ansatte i de tidligere tilbyderne var dekket av. AFP var ikke tema fordi de ulike selskapene inngår i den samme AFP-ordningen.

Endrede lønnsbetingelser som lønnsnedslag har bare spilt en hovedrolle i ett av våre case. Veireno tilbød i utgangspunktet en lønn som lå lavere enn i Norsk Gjenvinning/RenoNorden.³¹ NTF klarte å fremforhandle en ny avtale som sikret timelønnen for de ansatte i Veireno. Når det gjelder Statens kantiner fikk det nye foretaket det tillitsvalgt i dag kaller en «myk start» også når det gjelder lønn. Som vi legger vekt på i casebeskrivelsen, den politiske situasjonen var svært viktig da Statens kantiner ble flyttet ut og det ble stilt betydelige omstillingsmidler til rådighet. Også her var pensjon et sentralt tema.

I Austevoll fikk de ansatte i pleie og omsorg etter hvert forbedret tilleggene for arbeid på kveld og helligdager i lokal avtale. Ansatte i Aleris' barnevernsinstitusjoner fikk med seg mye fra tidligere avtale over i ny særavtale. Dette er eksempler på lokale løsninger.

4.6 Tema 4: Endringer i medbestemmelse og partsforhold?

Fafos undersøkelser knyttet til medbestemmelse viser at det er noen forskjeller mellom hvordan ansatte i statlig, kommunal og privat sektor vurderer sin innflytelse (jf. Falkum m.fl. 2009). I én studie deles det inn i innflytelse i henholdsvis egen arbeidssituasjon, arbeidsorganisering og styring og organisering av virksomheten. Det første er altså et mål på den individuelle innflytelsen, mens den siste primært handler om innflytelse gjennom representative ordninger, altså via de tillitsvalgte. Forskerne (Falkum m.fl. 2009:36-37) konkluderer med at:

- Innflytelse på egen arbeidssituasjon er ganske lik i de tre sektorene. De statsansatte har noe mindre innflytelse på egne arbeidsoppgaver enn ansatte i kommunal og privat sektor.

31

[http://fagbladet.no/?app=NeoDirect&com=6/91/311964/41cc152d3f&t=Underbyr etablerte selskaper og anklages for lonnsdumping](http://fagbladet.no/?app=NeoDirect&com=6/91/311964/41cc152d3f&t=Underbyr_etablerte_selskaper_og_anklages_for_lonnsdumping)

- Ansatte i privat sektor har signifikant mer innflytelse på organiseringen av arbeidet enn ansatte i kommunal og statlige sektor har. Ansatte i kommunal og statlig sektor scorer temmelig likt.
- Ansatte i kommunal sektor har størst innflytelse på styring og organisering av drift av virksomhetene. Dernest følger ansatte i privat sektor, og til slutt statlig ansatte. Forskjellene mellom sektorene er signifikante.
- Det er små og ubetydelige forskjeller i ansattes innflytelse mellom bransjer. Helse- sosial og omsorgstjenestene scorer lavest på alle tre typer innflytelse, men ikke signifikant forskjellig fra totalen.

Undersøkelsen fra 2009 viser også at det er langt mer vanlig å ha etablert de lov- og avtalefestede samarbeidsorganene (som arbeidsmiljøutvalg, ulike typer forhandlingsutvalg) i offentlig enn i privat sektor.

Hvordan ser så dette ut i våre case? Igjen kan vi skille mellom noen grunnleggende situasjoner. Tillitsvalgtdordningene kan gå:

- Fra fellesskap til «på egenhånd» – overgang fra en stor til en liten arbeidsgiver kan bety at de tillitsvalgte mister støtte og fellesskap.
- Fra «på egenhånd» til fellesskap – overgang fra en liten til en stor arbeidsgiver kan bety at man møter støtte og fellesskap, og også nye forbund det skal samarbeides med i medbestemmelsessaker.

Et viktig punkt er også om endringene fører til skifte av hovedavtale eller ikke. Overgang fra eksempelvis den statlige eller kommunale hovedavtalen til avtalen mellom LO og NHO innebærer at etablerte praksiser og samarbeidsorgan kan endres og nye organ etableres. Det synes åpenbart at dette kan bety utfordringer for de tillitsvalgte både når det gjelder kunnskap om avtaleverket og kanskje også bety at de tillitsvalgte vegrer seg for ta verv i den nye situasjonen. Dersom overgangen til ny virksomhet innebærer at enhetene består som en avdeling i et større selskap, vil det også dreie seg om å inkorporere denne i den eksisterende strukturen. Dersom enheten ikke består vil det være snakk om fordeling av nye posisjoner dersom det allerede er tillitsvalgte hos (den nye) arbeidsgiveren. Her må det legges til at ingen tillitsvalgte i våre case opplevde dette.

Hvilken hovedavtale som gir de beste rettighetene er ikke nødvendigvis et enkelt spørsmål å besvare, her er vi dermed opptatt av hva vi har fått høre i intervjuene. Gjennomgående oppfatter de tillitsvalgte hovedavtalene i stat og kommune som bedre enn de private hovedavtalene (inkl. Spekter). Dette gjelder områder som tillitsvalgtes innsynsrett, drøftings- og forhandlingsrett og rammebetingelser til å drive tillitsvalgtarbeid (eksempelvis frikjøp).

I pleie- og omsorgscaset har tillitsvalgte pekt på negative endringer i og med overgang fra å være del av et større og etablert forhandlingssystem i kommunal sektor/ KS-området til å ha en ny arbeidsgiver i privat sektor. Tillitsvalgte får flere oppgaver og

mer ansvar, det samme ble hevdet om barnehagene. Blant annet er betingelsene for frikjøp til tillitsvalgtarbeid bedre i kommunal sektor.

I barneverninstitusjoner innebar overgang fra å være del av et større og etablert forhandlingsystem i Virke/ HUK-området til ny avtale i privat sektor et svakere utgangspunkt for medbestemmelse og partssamarbeid. Her er bakgrunnen at HUK-avtalen Landsoverenskomst for virksomheter henter mye av innholdet fra avtalene i offentlig sektor, mens 453-avtalen er en rammeavtale som forutsetter lokale særavtaler. FO erfarer i størst grad negative konsekvenser fordi forbundet ikke har partsrettigheter til den nye avtalen.

I barnehagene har man også negative endringer i og med overgang fra å være del av et større og etablert forhandlingsystem i Oslo kommune til å ha en ny arbeidsgiver i privat sektor. Tillitsvalgte får flere oppgaver og mer ansvar, men Fagforbundet i Oslo forhandler for alle barnehagene som ble konkurranseutsatt (jf. også den rollen Fagforbundet i Hordaland spilte når det gjaldt privatiseringen av pleie- og omsorg i Austevoll).

I Statens kantiner gikk de lokalt tillitsvalgte fra å være en del av et sterkt partssamarbeid og en del av NTL til en aktør med svakt partssamarbeidet. I dag er det ingen tillitsvalgte i kantinedelen av ISS.

På UiO er situasjonen for de fast ansatte renholderne ikke endret, jf. at det ikke har vært noen endring i tilknytning for disse. NTL på universitetet har en viktig stilling, men de tillitsvalgte ønsker seg et enda sterkere partssamarbeid. Når det gjelder de ansatte i de private renholdsselskapene har de NTL-tillitsvalgte ingen informasjon, men det antas at det i svært liten grad finnes tillitsvalgte for denne gruppen. Ingen av de store renholdskonsernene er engasjert på Universitetet for tiden, renholdet utføres av mindre selskap.

NTF har klubb i Veireno, som er den nye operatøren på avfallsinnhentningen i Oslo. Slik sett er det liten forskjell i utgangspunktet, NTF har også klubber i Norsk Gjenvinning og RenoNorden. Konkurranseutsetting på området har vært praksis i mange år og det er lenge siden Fagforbundet har organisert de ansatte. Men det synes rimelig å si at klubben i Veireno har et svakere utgangspunkt overfor OsloRen (renholdsverket) når neste anbudsrunde skal planlegges enn det Fagforbundet hadde tidligere gjennom sitt etablerte samarbeid med kommunen.

Dersom den nye arbeidsgiveren er et aksjeselskap eller en stiftelse vil også aksjelovens bestemmelser om ansattes rett til å kreve representasjon i styret til anvendelse. For store deler av offentlig sektor er dette en ukjent situasjon.

Ingen av de tillitsvalgte vi har snakket med var opptatt av muligheten for å etablere styrerepresentasjon fra de ansatte eller å bruke eksisterende ansatterepresentanter for å øke innflytelsen. Vi finner ansatterepresentanter i Aleris Ungplan og Boi, men ikke i Aleris Helse eller Aleris Omsorg. Verken de gamle eller den nye tilbyderer på avfallsfeltet har ansatterepresentanter i styret. I ISS er de ansatte representert gjennom ansatte med tilknytning til NAF. Vi har ikke undersøkt hvorvidt de ansatte sitter i styret til de barnehagene som ble solgt eller i de selskapene som utfører renholdet på UiO, men vil anta at de ansatte ikke er representert.

Medbestemmelse under endringsprosessene

Her er spørsmålet hvorvidt de tillitsvalgte deltok i planlegging og gjennomføring av endringene. Endringer i tilknytningsform skal drøftes med de tillitsvalgte så tidlig som mulig. I hovedsak viser vi her til casebeskrivelsene fordi variasjonen er stor, vi skal bare peke på noen få hovedtrekk:

- Manglende involvering i forkant er et gjennomgående funn. De tillitsvalgte blir i svært varierende grad invitert til å delta i anbudsprosessene, eller altså delta i å legge premissene for hvordan anbudet skal utformes, hvilke krav som skal settes osv. I noen tilfeller ble ikke tillitsvalgte informert om at en ny anbudsrunde var på trappene eller at nye anbud var lagt ut. Vi finner imidlertid noen forskjeller i casene knyttet til Oslo kommune. I barnehagecasen var det snakk om det første anbudet, altså en overgang fra kommunen til private. Her ble Fagforbundet i Oslo involvert i den administrative prosessen etter at det politiske vedtaket om privatisering ble fattet, men altså i etterkant. Avfallscasen handler om en senere anbudsprosess, altså en overgang fra en privat tilbyder til en annen. Tillitsvalgte her forteller at det ikke var noen involvering i forkant av anbudet. Jo «denger bort» fra kommunen man kommer, jo mindre rolle spiller de tillitsvalgte, ble det fremhevet. Tillitsvalgtes rolle når selskapene utformer sine tilbud synes å være liten, enten fordi de tillitsvalgte ikke inviteres inn eller fordi det ikke er tillitsvalgte i selskapene.
- Det ble stilt spørsmålsteget ved kommunens ønske om å tolke regelverket knyttet til offentlige anbud i de ansattes favør. Det oppfattes at muligheten for å stille strengere krav til ansattes lønns- og arbeidsvilkår ikke blir utnyttet og at de tillitsvalgte ikke får gjennomslag for dette.
- I flere av intervjuene trakk man frem at muligheten for å kreve virksomhetsoverdragelse står svært sentralt og videre at man ønsket seg sterkere rettigheter på dette området.
- I alle casene finner vi at sentralt ledd (i NTL definert som NTL Forsvaret (tidligere NTL 101) og NTL Universitetet) og kompetansesenteret til Fagforbundet i Hordaland spiller en aktiv rolle. Det er verd å legge til at ingen av de tillitsvalgte vi snakket med etterlyste større engasjement fra sentralt ledd. Prosessene var gjennomgående kompliserte og kunnskap om jus og regelverk viktig. Her var støtte fra sentralt hold svært viktig for de lokalt tillitsvalgte.

Fragmentering og medbestemmelse

Vår overordnede konklusjon på spørsmålet om ansatte og tillitsvalgtes mulighet til medbestemmelse er at medbestemmelsen svekkes. Det må understrekes at dette er basert på bare seks case og dermed med de begrensninger dette legger med hensyn til generalisering. Men våre case viser at overgang til ny arbeidsgiver byr på utfordringer, hovedsakelig av to typer:

- Fra stor til liten arbeidsgiver – tillitsvalgte kan miste støtten som etablerte partsforhold innebærer og tyngden som finnes i størrelse.
- Mangel på etablerte partsforhold i ny virksomhet er viktig.

Vi finner ingen eksempler på at de tillitsvalgte har benyttet muligheten til å kreve styrerepresentasjon eller utnytte andre muligheter som ligger i å «koble seg til» eksisterende partssamarbeid i konsernet.

I kantinecasen endte de ansatte opp i konsernet ISS. ISS er organiserte og har ansatte i styret. Men partssamarbeidet er i hovedsak begrenset til NAFs området, blant de kantineansatte finner vi ingen tillitsvalgte.

4.7 Tema 5 Endret arbeidsorganisering og arbeidsintensitet

Endret arbeidsorganisering var i utgangspunktet ikke sterkt vektlagt i prosjektet, men økt arbeidsintensitet og økt overvåking ble trukket frem i flere av intervjuene. Vi har derfor valgt å ta dette temaet med i vår beskrivelse. Her er vi opptatt av:

- Arbeidsintensitet
- Ansvar
- Arbeidsmetoder
- Kontroll

Hvorvidt privat drift er billigere og mer effektivt enn at offentlig sektor utfører oppgavene selv, er ofte sett som det sentrale spørsmålet. På UiO (renhold) har dette vært et sentralt tema og flere benchmarkingsprosjekter er gjennomført. I disse prosjektene har man sammenliknet interne enheter med virksomheten til eksterne tilbydere når det gjelder produktivitet. Benchmarkingen har flere konsekvenser for de ansatte: for det første skapes det en kontinuerlig usikkerhet om ytterligere konkurranseutsetting, den faste tredjedelen av renholderne frykter for jobbene sine, og det blir kontinuerlig uro i organisasjonen. For det andre, lønnsnivået til de fast ansatte står fast og arbeidsintensitet blir den eneste variabelen som kan endres. De tillitsvalgte forteller om økt arbeidsintensitet (flere kvadratmeter skal rengjøres) og en mer krevende arbeidssituasjon for de universitetsansatte renholderne. Også arbeidsorganiseringen påvirkes og ulike metoder for overvåking og kontroll (ny teknologi) vurderes innført. De tillitsvalgte er også bekymret for at presset for økt effektivitet skal gå utover den faglige kvaliteten.

Også i avfallscaset var økt arbeidsintensitet et tema og tillitsvalgte var bekymret for kvaliteten. Pristilbudet til den nye leverandøren var grunnet i nye arbeidsmetoder og lavere bemanning på søppelbilene.³²

³² Verdien av å opprettholde kompetanse er noe som blant annet KS Bedrift vært opptatt av når det gjelder avfallsbransjen: «Metastudier av avfallsmarkeder i USA gir også grunn til ettertanke. Der stoppet

Vårt inntrykk er at økt arbeidsintensitet og konsekvenser for arbeidsmiljøet kan komme i bakgrunnen for endringer i pensjon og lønn. Disse forholdene er viktig fordi det minner om at muligheten for endringer i tilknytningsformer har konsekvenser også i de tilfeller hvor endringene ikke blir gjennomført. Tillitsvalgtes deltakelse i ulike former for produktivitetsforbedringer er et viktig legitimeringsgrunnlag for medbestemmelsesordningene i den norske modellen. Produktivitetsarbeid under trussel om outsourcing legger store krav til partenes evne til samarbeid.

Når det gjelder casene som hører hjemme i pleie- og omsorgssektoren, samt barnehager rapporteres det i hovedsak ikke om økt arbeidsintensitet eller endringer i arbeidsorganiseringen, men tillitsvalgte forteller om ansatte som har det travelt på jobb. Fagforbundet i Hordaland opplyste imidlertid at den første anbudsrunderen når det gjaldt renhold i Austevoll kommune hadde ført til kraftig økning i arbeidsintensiteten for renholderne.

Viktige forhold

Våre seks case illustrerer kompleksiteten i privatiseringsprosesser og viser hvordan en rekke ulike problemstillinger og utfordringer for de tillitsvalgte oppstår. Medlemmene berøres på forskjellige måter. Politiske vedtak om privatisering og konkurranseutsetting er den klart viktigste årsaken til de endringene vi har studert. Dette gjelder både pleie og omsorg, barnehager, kantine og avfall. Det er likevel viktige forskjeller: utskillingen av kantinedriften var en del av en større politisk prosess i Forsvaret. Avfallshåndteringen, eller altså skifte av leverandør, var fortsettelse av en etablert politikk på feltet i Oslo kommune. Caset i Austevoll kommune bygger på et politisk vedtak i kommunestyret, det samme gjelder konkurranseutsetting og salg av barnehagene i Oslo, men dette var i motsetning til Austevoll ikke en prinsipielt ny beslutning, private barnehager har alltid funnes i Oslo. Men privatisering (salg og konkurranseutsetting) av kommunale barnehager var prinsipielt noe nytt. Dessuten dreide privatiseringen av kommunale barnehager i Oslo seg om et begrenset forsøksprosjekt, som heller ikke ble videreført, mens privatiseringen i Austevoll omfattet hele pleie- og omsorgssektoren.

I intervjuene ble det pekt på at når det gjelder barnevernsinstitusjonene var vedtak i Virkes HUK-avdeling om å ikke prioritere de private (kommersielle) barnevernsinstitusjonene en medvirkende årsak til at arbeidsgiver meldte overgang til NHO Service. Caset regnes dermed ikke som et typisk eksempel på tariffhopping, mens overgangen blant barnehager fra PBL til Spekter hører hjemme i denne kategorien på grunn av endrede pensjonsbetingelser (jf. casebeskrivelsen). Det er bare renholdscaset som kan regnes som et eksempel på en administrativ beslutning, dette er noe UiO selv velger å gjøre. Som vi viser i casebeskrivelsen, NTNU har valgt å ansette alle renholdere selv (jf. vedlegg I.ii).

bølgen av privatisering i avfallsbransjen for over 10 år siden. For det første ble de første års innsparing borte kort tid etter, for deretter å bli spist opp av større prisøkninger når kommunalt tilbud var borte, og en ikke lenger hadde noe valg. Det andre gikk på kvalitet. De kunne ikke levere det de lovet til prisen de lovede». http://debatt.kommunal-rapport.no/debatt/kommunal_avfallshandtering_leverer Lesedato 12/4/16

4.8 Oppsummering

Caseundersøkelsene aktualiserte noen mulige «forklaringsvariabler» der også omgivelsene spiller en rolle når det gjelder å forstå de variasjonene vi har funnet. I denne oppsummeringen fremhever vi at bredde – eller hvor stort omfang endringene hadde – kan ha betydning. Det dreier seg om hvorvidt oppgavene ble overført i sin helhet eller om det var deler av et oppgaveområde som ble konkurranseutsatt eller privatisert. Geografiske variasjoner kan spille en rolle når det gjelder hvor viktig det lokale arbeidsmarkedet er for så vel ansatte som ledere i virksomhetene. Tidsfaktoren kan være viktig, blant annet når det gjelder hvilket politisk klima endringene fant sted under, mens tempo har å gjøre med hvor raskt eller sakte prosessene foregikk. Engasjement og internt samhold handler i vår sammenheng om i hvilken grad de lokalt tillitsvalgte kunne utnytte fagbevegelsens forhandlingsmakt. Blant temaene her er kompleksiteten i endringene og betydningen av hjelp og støtte fra sentrale ledd.

- **Bredde** Vi har stilt spørsmål om det er større sjanse for at de ansatte mister opparbeidede rettigheter knyttet til lønns- og arbeidsvilkår dersom et helt oppgaveområde konkurranseutsettes enn dersom det bare dreier seg om andeler av oppgavene. For det første avhenger det av om det innebærer skifte av tariffområde og hvorvidt ny arbeidsgiver har tradisjoner for partssamarbeid. Dersom et helt område overtas av en uorganisert arbeidsgiver som har presset prisen for å få anbudet, kan veien frem til tariffavtale og ordnede forhold være lang. Uorganisert arbeidsgiver tyder dessuten på at det er få fagorganiserte i selskapet. Det betyr at nyankomne ansatte i tidligere tillitsvalgtposisjon må drive saken fremover.

For det andre, på Universitet i Oslo ble deler av tjenesteområdet konkurranseutsatt, men for de universitetsansatte renholderne fører anbudene til en kontinuerlig sammenligning med private og arbeidet intensiveres. På den andre siden, egne ansatte på området kan være viktig for at fagkunnskapen opprettholdes og dette kan brukes til å lage kvalitativt bedre anbudsprosesser dersom de ansatte og deres representanter trekkes inn i prosessen. Dette gjøres som vi har sett i varierende, men i hovedsak i liten grad.

Bredde handler også om hvor stor andel av arbeidstakerne som berøres og dette aktualiserer spørsmålet om hvor mange ansatte som slutter. I de privatiseringsprosessene vi har sett på varierte det hvorvidt ansatte ble med over til ny arbeidsgiver. Når det gjelder pleie og omsorg i Austevoll kommune ble de aller fleste med, mens noen eldre arbeidstakere gikk av med pensjon. Det hadde sammenheng med et begrenset lokalt arbeidsmarked. Fordi hele pleie- og omsorgsektoren ble satt ut på anbud hadde kommunen heller ikke alternative arbeidsplasser å tilby om ansatte ikke skulle ønske å fortsette med ny arbeidsgiver. I Oslo kommune sluttet derimot om lag en tredjedel av de fast ansatte i de konkurranseutsatte barnehagene. Frafallet blant ansatte med fagutdanning var spesielt stort. Mange av dem valgte å fortsette i andre kommunale barnehager, mens noen hadde muligheten til å gå av med AFP. Når det gjelder avfallsinnhenting er det fortsatt uklart om det blir betydelig overgang fra gammel til ny arbeidsgiver.

- **Geografi.** Noen av våre case illustrerer geografiske variasjoner. Lokalt arbeidsmarked er åpenbart viktig, mangel på arbeidskraft styrker forhandlingsposisjonen mens arbeidsledighet svekker den. Det lokale offentlige arbeidsmarkedet er også sentralt, hvorvidt kommunale eller statlig arbeidsgiver kan tilby alternative stillinger er også viktig, dette så vi blant annet i Austevoll og Oslo. Dersom alternative arbeidsplasser er tilgjengelig kan ansatte takke nei til ny arbeidsgiver, flere av renovatørene takket nei til Veireno fordi de mente betingelsene var for dårlige. Når forholdene på det lokale arbeidsmarkedet gjør at både lokale ledere og ansatte blir med over til ny arbeidsgiver, kan dette bidra til at samarbeidsforholdene mellom dem opprettholdes.
- **Tid.** Tid viser hovedsakelig til hvilket politisk klima endringene foregår under. Flere av casene har elementer som viser at muligheten for å fremforhandle gode overgangsløsninger er blitt mindre. I statens kantiner fikk man i utgangspunktet med seg pensjonsordningen og i Miljøtransport (jf. avfallscaset) fikk de ansatte også på plass en løsning som gjorde pensjonskonsekvensene mindre negative for de ansatte. I Austevoll fikk eldre ansatte som sto i fare for å miste retten til tidligpensjon en gavepensjon som sikret dem etter at Fagforbundet forhandlet med kommunen. Hvorvidt dagens politiske klima i stat og kommuner frigjør midler som kan «sukre» overgangene er et åpent spørsmål, men flere tillitsvalgte luftet tanker om at «dette hadde vi nok ikke fått til nå». Tid viser også til hvor lenge det er siden endringene fant sted *første gang*. Våre eksempler tyder på at jo lenger ut i anbudsgenerasjonen man kommer, jo vanskeligere er det for tillitsvalgte å påvirke premissene i anbudet.

Tid kan også vise til tempo. Jo raskere endringsprosessene går, jo vanskeligere blir det for de tillitsvalgte å delta i prosessene. Samtidig henger tempo og politikk av og til sammen. I Oslo er det eksempelvis blitt stilt spørsmål i media om hvorfor det nye anbudet for avfallsinnhenting ble godkjent tre dager før kommunevalget 2015.

- **Engasjement og indre samhold.** I alle våre case har de tillitsvalgte vært aktive i prosessen, men aktiviteten vært på til dels ulike områder og tyngdepunktet varierte. NTF sentralt og NTL Forsvaret var avgjørende for resultatet for de ansatte i Veireno og i Statens kantiner. NTL på UiO gir renholdernes situasjon høy prioritet, og har holdt en kontinuerlig debatt i gang om deres situasjon i universitetets egne medier. Også forholdene for ansatte i private selskap har vært en del av debatten. Fagforbundet i Hordaland var svært aktive og Fagforbundet i Oslo likeså.

Forholdet mellom forbundene er ikke blitt endret i særlig grad og informantene har ikke rapportert om alvorlige grensetvister, altså strid om hvilket forbund de ansatte hørte inn under. Men i ett tilfelle (Miljøtransport) endte man opp med en slags delt løsning: de ansatte er fortsatt medlem av Fagforbundet selv om de avtalemessig hører hjemme hos NAF. Både Fagforbundet og FO har medlemmer i Aleris' barneverninstitusjoner. FO har ikke partsrettigheter til overenskomsten som ble gjort gjeldene for ansatte i barnevernsinstitusjonene til Aleris etter at virksomheten gikk fra Virke/HUK-området til NHO-Service. Det er imidlertid opprettet en samarbeidsavtale mellom Fagforbundet, som er part i avtalen, og FO. Avtalen gir FO mulighet for innflytelse og informasjon.

Det kan opprettes lokale LO-klubber og FO og Fagforbundet skal samarbeide ved revisjon av overenskomsten. Dette er dermed et godt eksempel på at nye utfordringer også påvirker samarbeidsforholdet mellom forbund.

På den andre siden, flere av de tillitsvalgte kommenterte at «det burde vi vel nok» når vi stilte spørsmål om samarbeid over forbundsgrensene. Her synes det å være et potensiale.

5 Makt og maktgrunnlag

Da jernbaneselskapene ble overført fra det statlige forhandlingsområdet til NAVO (nå Spekter) i 2002, satte Norsk Jernbaneforbund og Norsk Lokomotivmannsforbund mye inn på å få med seg bestemmelser fra det statlige avtaleverket inn i de nye avtalene. Når de lykkes med dette, har det trolig sammenheng med at både forbundene og LO Stat, som representerer de to forbundene overfor Spekter, i denne situasjonen hadde en betydelig forhandlingsmakt (Seip 2009:51).

Sitatet er hentet fra en gjennomgang av en prosess som i prinsippet kunne inngått som et historisk case i vårt prosjekt. NSB skulle moderniseres og skillet mellom drift og forvaltning førte NSB over til Spekter. Senere har NSB kjøpt opp en rekke busselskaper og selskapet står nå ovenfor nye store endringer. Seip knytter resultatet av endringene direkte til forbundenes forhandlingsmakt. Forhandlingsmakt sier noe om partenes evne til å sikre sine interesser i forhandlinger, fra individuelt nivå og opp til de sentrale parter. En organisasjons forhandlingsmakt kan som Seip peker på «springe[-] ut av en rekke forhold. Vi har sett at forbundets historie og tradisjon kan spille inn, men også markedsforhold knyttet til tilgangen på arbeidskraft og forholdet til kunder og brukere, og utformingen av forhandlingsystemet» (Seip 2009:51). Organisasjonsgrad er også åpenbart en svært viktig kilde til forhandlingsmakt.

5.1 Forhandlingsmakt

Forhandlingsmakt forstås vanligvis som forhandlingsmakt i møte med motparten, det vil si arbeidsgiver. Forhandlingsmakt i forholdet til motparten omfatter:

- forhandlingsmakt i tariffsituasjonen, altså forhandlinger på ulike nivåer som dekker lønns- og arbeidsforhold, og
- forhandlingsmakt i saker som er dekket av hovedavtalene, altså medbestemmelse og medvirkning.

Men forhandlingsmakt kan også referere til indre forhandlingsmakt, det vil si maktbalansen innen et tariffområde eller i en hovedorganisasjon. Indre og ytre forhandlingsmakt henger sammen. Eksempelvis: hvis NTL blir mindre som følge av utskilling av oppgaver, mister forbundet medlemmer og kan slik sett bli mindre viktig som del av LO-familien. Dette kan svekke NTLs posisjon i de statlige lønnsforhandlingene, men samtidig er NTL blitt mer dominerende i LO-delen i staten

på grunn av utflyttinger av NSB og Post. Færre medlemmer på laveste lønnsnivå (renholderne) kan også endre NTLs posisjon og politikk innad på UiO fordi forholdet mellom vitenskapelige og administrativt ansatte medlemmer endres. Caset fra universitetet viser også hvilken vanskelig situasjon lokale tillitsvalgte kan komme i; dersom NTL på UiO prioriterer renholderne i de lokale forhandlingene vil dette kunne påvirke resultatet i neste runde med benchmarking fordi lønnskostnadene for egne ansatte øker.

I caseundersøkelsene har vi vært mest opptatt av den ytre forhandlingsmakten. Indre forhandlingsmakt, hvilke forbund som «taper» eller «vinner» på endringene, er likevel viktig for muligheten til å mobilisere i ulike endringsprosesser. Også muligheten til politisk påvirkning er viktig, selv om det ligger utenfor tema i denne rapporten (jf. likevel casebeskrivelsene i vedlegg I når det gjelder privatisering av Statens kantiner, privatisering av barnehager i Oslo kommune og striden om tidligpensjon i forbindelse med privatisering av pleie- og omsorg i Austevoll kommune).

Forhandlingsmakt i tariffsituasjonen

Avtalestrukturen er viktig og virker direkte inn på forhandlingsmakten. Her spiller forhandlingsnivå en viktig rolle. Dreier det seg om at man er en del av et område med sentrale forhandlinger slik som i staten eller kommunal sektor, blir forhandlingsmakten en annen enn om man i hovedsak forhandler direkte på virksomheten. I LO har organisasjonene i hovedsak vurdert det slik at et system med hovedtariffavtaler som dekker et stort forhandlingsområde har gitt arbeidstakersiden en sterk stilling. En sterk stilling for LO-forbundene i offentlig sektor gir også mulighet for å påvirke profil og tema. Over tid har ulike profesjonsforbund vokst i antall medlemmer, noe som også reflekterer veksten i de offentlige tjenestetilbudene. Utviklingen i tariffområdene i offentlig sektor, inkludert oppsplittingen av hovedtariffavtalen i staten i 2016, innebærer at LO-forbundene står ovenfor utfordringer når det gjelder å opprettholde sin sterke forhandlingsposisjon.

De store omorganiseringene i staten i løpet av 1990-tallet førte til at virksomheter gikk ut av staten og gikk til ny arbeidsgiverorganisasjon. Dette påvirket styrkeforholdet i det statlige tariffområdet, men fikk også stor betydning for de virksomhetene som ble flyttet ut av det statlige tariffområdet. Virksomhetene har enten gått til Spekter eller til NHO. Telenors medlemskap i NHO styrker LOs rolle i privat sektor, mens LO-forbundene har mange medlemmer i Spekter-området. Vi har her ikke sett på virksomheter i Spekterområdet.

Jo mer vekt på lokale lønnsforhandlinger, jo større betydning får forhandlingsmakten i den enkelte virksomhet. Mange av tariffavtalene som er aktuelle for utflyttede eller privatiserte offentlige virksomheter har en avtalestruktur der mye av innholdet i tariffavtalene forhandles på virksomhetsnivå. Forhandlingsmakt på virksomhetsnivå gjør at virksomheten settes i sentrum, det er ikke lenger tilstrekkelig at forbundet står sterkt i sektoren. Alle våre case er hentet fra områder hvor vi finner både offentlige og private aktører. Samme oppgaver utføres i ulike virksomheter. De ansatte renholderne på UiO er del av en stor virksomhet. De ansatte i de private selskapene som rengjør på universitetet i dag arbeider i små selvstendige selskap med få ansatte. Tidligere har også

en mindre avdeling/datterselskap i et internasjonalt konsern vunnet anbud på universitetet. Selv om det er høy organisasjonsgrad i datterselskapet er det ikke gitt at dette gir forhandlingsmakt dersom organisasjonsgraden i konsernet er lav. Eller motsatt; sterke fagforeninger andre steder i konsernet kan være en hjelp for tillitsvalgte i deler av konsernet hvor organisasjonsgraden er lav. Konklusjonen er uansett at endrede tilknytningsformer har ført til at situasjonen har blitt mer uoversiktlig. Men sterk forhandlingsmakt bygget på aktivt partssamarbeid innenfor et oppgaveområde kan styrke posisjonen til de tillitsvalgte på et annet område selv om aktiviteten der er lavere.

Organisasjonsgrad

Forhandlingsmakt henger sammen med organisasjonsgrad og antall medlemmer. Andelen arbeidstakere som er medlem av en fagforening har gått ned i flere av casene. Årsaken er sammensatt; ansatte melder seg ikke inn i den nye fagforeningen og evnen til nyrekruttering kan svekkes.

Bildet er imidlertid ikke helt entydig; endringer kan også føre til at flere melder seg inn fordi det skapes usikkerhet blant de ansatte og medlemskap føles som en sikkerhet, dette gjelder enten det dreier seg om bytte av forbund eller ikke.

NTL er blitt mindre både i Forsvaret og på UiO fordi færre renholdere er ansatt i virksomhetene, Fagforbundet har mistet medlemmene innenfor avfallhåndtering og blant de ansatte i de nye selskapene er det gjennomgående lavere organisasjonsgrad.

5.2 Forhandlingsmakt og medbestemmelse

Skifte av hovedavtale fant sted i flere av våre case. Som nevnt ovenfor, avtalene man forlater (Hovedavtalen i staten og Hovedavtalen i kommunen) oppfattes av de berørte tillitsvalgte gjennomgående som bedre enn de private hovedavtalene (inkl. Spekter); når det gjelder de sistnevnte peker de tillitsvalgte på at disse gir mindre innsynsrett, dårligere drøftingsrett og dårligere rammebetingelser til å drive tillitsvalgtarbeid (eksempelvis frikjøp).

Men alle hovedavtalene har bestemmelser om hvordan medbestemmelsen skal praktisere i den enkelte virksomhet, og tillitsvalgtes – og ansattes - medbestemmelse og medvirkning foregår i hovedsak i den enkelte virksomhet.

Den sentrale utfordringen er oppsplitting og fragmentering. Det innebærer at lokale forhold får større betydning når det gjelder medbestemmelse og forhandlingsmakt. Størrelse, arbeidsgivers beslutningsstruktur og tradisjoner for partssamarbeid er tre av disse. Hvordan tillitsvalgte på lokalt nivå opplever endringer i medbestemmelse vil også påvirkes av hvilke tradisjoner og systemer for medbestemmelse virksomheten/tjenesten opprinnelig hadde. Det er stor forskjell på å være en del av Fagforbundet i Oslo kommune, med en hovedtillitsvalgt på topp, og å være klubbleder i Veireno eller tillitsvalgt i en privat barnehage. Overgangen fra kommunal drift til å være tillitsvalgt i et lite datterselskap i et internasjonalt konsern kan også ha store konsekvenser når det gjelder medbestemmelse.

Muligheten for påvirkning avhenger av at lokal arbeidsgiver har tilstrekkelig fullmakter slik at partsamarbeidet kan dreie seg om saker som har betydning for de ansattes arbeidssituasjon. Arbeidsgivers kompetanse til å fatte avgjørelser, maktfordelingen på arbeidsgiversiden, må studeres i hvert enkelt tilfelle. For tillitsvalgte i virksomheter som går fra offentlig til privat sektor kan overgangen innebære ikke bare andre vurderinger knyttet til partssamarbeid og arbeidsmiljøarbeid, men også en vurdering om man skal kreve representasjon i selskapets styre og, hvis det er aktuelt – å kreve konsernordning som gir representasjon på konsernnivå. Et eventuelt krav om styrepresentasjon ble ikke nevnt i noen av våre case, verken på datterselskaps- eller konsernnivå. Om dette skyldes prioriteringer, manglende kapasitet eller kompetanse kan vi ikke fastslå, men ordningene, særlig på konsernnivå, utgjør en utfordring for tillitsvalgte som har sin erfaringsbakgrunn fra det statlige- og kommunale medbestemmelsessystemet.

Tradisjoner for partssamarbeid er dessuten viktig. Dersom de ansatte, slik tilfellet er i kantinecasen, innlemmes i et selskap uten tradisjoner for partssamarbeid, vil forhandlingsmakten og muligheten for å påvirke arbeidsgivers disposisjoner, kunne reduseres kraftig.

5.3 Avslutning

I denne rapporten har vi innledningsvis presentert et rammeverk for å studere endringer i organiseringen av flere typer virksomhet i offentlig sektor. Dette er endringer når det gjelder hvilke oppgaver det offentlige tar ansvar for gjennom ulike finansieringsordninger, og endringer i tilknytnings- og selskapsformer. I både stat og kommune har det på flere områder foregått endringsprosesser kjennetegnet av forskjellige former for overgang fra forvaltning til privat drift (kapittel 2).

Videre har vi blant annet sett at det i kommunal sektor er blitt flere aksjeselskaper og interkommunale selskaper. Like viktig er at flere kommuner har innført konkurranseutsetting, og at kommunene kjøper en større andel av sine tjenester fra eksterne tilbydere. I noen av de fristilte statlige virksomhetene har organisasjonsgraden gått ned, mens den har holdt seg noenlunde stabil i flere av de andre. Vi har også pekt på at innen pleie og omsorg finner vi betydelige forskjeller i organisasjonsgrad mellom private og offentlige virksomheter, og at det er mer krevende å oppnå en høy organisasjonsgrad i privat sektor (kapittel 3).

Felles for casene vi har lagt til grunn i vår undersøkelse er at ansatte på en eller annen måte kommer dårligere ut (kapittel 4). Dette er blant annet oppsummert i omtalen av Oslo kommune og barnehagene (jf. vedlegg I.iii), der det kommenteres at ansatte taper når det gjelder samlet årslønn (lønnsutvikling/ lavere tillegg), pensjon, muligheten til å gå av med AFP ved 62 år, mindre innsynsrett for tillitsvalgte, dårligere drøftingsrett, og generelt dårligere rammebetingelser (som rett til frikjøp). Enkelte case illustrerer også at eldre ansatte ved en anledning likevel fikk mulighet til å gå av med tidligpensjon, og at tidligere tillegg for ubekvem arbeidstid etter hvert kom på plass (jf. vedlegg I.iv). Konsekvensene varierer både i styrke og i omfang. De internt ansatte renholderne på

universitetet opplever ikke endringer i lønns- og avtaleforhold, men får økt arbeidsbelastning og lever kontinuerlig med muligheten for mer omfattende privatisering (jf. vedlegg I.ii). Når det gjelder andre funn vil vi fremheve:

- Vi finner at forhandlingsmakten er påvirket av privatiseringsprosessene. De tillitsvalgte sier at tidligere avtaleforhold var å foretrekke. På medbestemmelsesområdet synes det klart at tillitsvalgtes mulighet for innflytelse på viktige spørsmål er blitt mindre.
- Når det gjelder konkrete lønns- og arbeidsforhold har de tillitsvalgte vært mest opptatt av pensjon. Når det gjelder lønn er det særlig bekymring for fremtidig lønnsutvikling og lavere tillegg knyttet til ubekvem arbeidstid som trekkes frem. Tillitsvalgte fremhever at det er pensjon som gir de største utfordringene. På pensjonsområdet dreier det seg om både endrede betingelser for tjenestepensjon og utfordringer knytte til AFP. I noen tilfeller har fagforeningene klart å sikre overgangsordninger. Hvorvidt det samme vil skje ved kommende endringer er et meråpent spørsmål.
- Organisasjonsgraden går ned i flere tilfeller, i andre har det skjedd lite endring. Dersom den yrkesgruppen som konkurranseutsettes har lav organisasjonsgrad i privat sektor tyder mye på at resultatet av prosessen blir mer negativt. Yrkesgrupper som renholdere, assistenter og kantineansatte trenger «drahjelpen» fra sterke forbund i det offentlige for å oppnå en høy organisasjonsgrad. I privat sektor blir denne drahjelpen borte. I en situasjon der det sterke fellesskapet i offentlig sektor blir borte, blir det også vanskeligere å verve nye medlemmer. I yrkesgrupper med sterkere tradisjoner for fagorganisering synes det mer naturlig å fortsette medlemskapet. Vår undersøkelse omfatter få case og vi har understreket at casestudier ikke egner seg for generalisering, men denne tendensen er likevel verd å undersøke nærmere.
- Hjelp og støtte fra sentrale ledd har i følge lokalt tillitsvalgte vært avgjørende når det gjelder å håndtere utfordringer knyttet til privatiseringsprosesser og endrede avtaleforhold. Ingen lokalt tillitsvalgte i casene etterlyste større engasjement fra sentralt plan.
- Økt arbeidsintensitet beskrives som et resultat i noen av casene. Økt arbeidsintensitet kan være et resultat av anbudsprosesser, og at de «gamle» ansatte sammenlignes og «benchmarkes» med private aktører.
- Der anbudsprosesser har vært aktuelle har tillitsvalgte opplevd disse prosessene som lukket og at de har hatt få muligheter til å påvirke innholdet i dem. Det er vanskelig å få frem informasjon. Hensyn til lønns- og arbeidsforholdet prioriteres ikke, og i noen av casene etterlyser de tillitsvalgte kommunenes/universitetets vilje til å utnytte regelverket til beste for arbeidstakerne.
- Prosessene er kompliserte, ikke bare når det gjelder organisasjonsendringer, endringer i tilknytningsformer og eierstrukturer. I tillegg dreier det seg om til dels

kompliserte avtalespørsmål. Dette gjør prosessene vanskelige å håndtere for de lokalt tillitsvalgte og svært tidkrevende på sentralt nivå.

- Prosessene involverer ofte flere fagforbund, og det synes å være et stort potensiale for økt samarbeid mellom forbundene i disse sakene. Dette gjelder kanskje særlig ved senere anbudsrunder (fler-generasjonssaker). Her vil det ofte være ett forbund med partsforhold til oppdragsgiver og et annet forbund hos oppdragstaker. Påvirkning på anbudsprosessen krever samarbeid mellom disse. Manglende partsforhold kan også være viktig når det gjelder oppgaver som bare er delvis konkurranseutsatt, fordi dette gjør det vanskelig for de tillitsvalgte å få ut informasjon om lønns- og arbeidsforhold for kolleger som er dekket av en annen avtale.

Vedlegg I inneholder casebeskrivelsene. I vedlegg II har vi lagt stikkord fra casebeskrivelsene inn i et oppsummeringskjema.

Vedlegg I Casebeskrivelser

To eksempler fra statlig sektor

I dette vedlegget presenterer vi først våre to case innenfor NTLs område. De omhandler forsvarets kantinedrift og renhold ved Universitet i Oslo (UiO). Casene varierer på flere måter; ett case (Statens kantiner) ligger noe tilbake i tid, mens når det gjelder det andre (renhold på UiO) pågår endringene fortsatt. Omfanget av endring er også forskjellig, hele Statens kantiner ble privatisert, mens to tredjedeler av renholdet er konkurransutsatt.

I.i Fra forsvar til forretning – historien om statens kantinedrift

Statens kantiner, eller etter hvert, Grødegaard, har gjennomgått en rekke endringer med betydning for de ansattes lønns- og arbeidsvilkår. Caset er også et godt eksempel på «organisasjonsmoter» innenfor offentlig sektor. Virksomheten har gått fra det vi kan kalle «innerst» i staten, et kontor i Forsvarsdepartementet, til å bli en del av et av verdens største multinasjonale selskap og eid av internasjonale investeringsfond, nemlig ISS.

Presentasjonen har tre deler. Først beskriver vi historien frem til virksomheten ble kjøpt av ISS. Deretter er vi opptatt av drivkrefter bak endringene, her spiller pensjon en hovedrolle. Til slutt diskuterer vi de tillitsvalgte rolle.

Fra departementskontor til aksjepost

Forsvarets kantinedrift ble opprinnelig ledet av «kantinekantoret» i Forsvarsdepartementet. I 1946 vedtok Stortinget å opprette et «Fond til drift av Forsvarets kantiner». Fondet ble ledet av Kantinerrådet. I 1959 ble «Forsvarets kantiner» opprettet og tok da over fondets oppgaver.

I 1964 ble oppgavene utvidet, og navnet endret til Statens kantiner. Virksomheten kunne da også tilby drift av «sivile lunsjrom mv. for andre statlige institusjoner».

Ansatte i Statens kantiner var dekket av forhandlingssystemet i Forsvaret, med de endringer som fant sted her. Både militært og sivilt ansatte i Forsvaret er underlagt Hovedavtalen og Hovedtariffavtalen i staten, og som Lismoen har pekt på: «Lov- og avtalesystemet i Forsvaret er omfattende og komplisert» (Lismoen 2004:12). Lokale forhandlinger i staten ble innført i 1991. Dette åpnet dermed for at forhandlinger kunne finne sted i den enkelte virksomhet. Lokale forhandlinger for Statens kantiner (i Forsvarets Overkommando) hadde imidlertid blitt gjennomført helt fra 1986. I 1989

fikk Statens Kantiner en egen særavtale, og Statens kantiner var eget forhandlingssted (jf. Hovedtariffavtalen i staten). Et eget tilsetningsreglement ble etablert i 1990. I 1997 ble Statens Kantiner etablert som et statsforetak.

Dette innebærer blant annet at Statens kantiner blir en mer selvstendig virksomhet med en mer markedsrettet organisasjonsform som etter en tid må konkurrere om kundene både innen Forsvaret og i staten ellers. [-] Den forretningsmessige del av virksomheten kan drives i en organisasjon som er tilpasset markedets spilleregler og krav til effektivitet, lønnsomhet og fornyelse. (Pressemelding fra Forsvarsdepartementet 1996).³³

Et statsforetak er et selvstendig rettssubjekt og er heleid av staten. Virksomheten reguleres av Lov om statsforetak.³⁴ Statens kantiner gikk altså fra å være en forvaltningsbedrift under Forsvarsdepartementet til å bli heleid av staten, men modellert etter aksjeselskapet. Foretaket ledes av et styre og foretaksmøtet er høyeste myndighet. I paragraf 38 i loven heter det at: «Departementet utøver den øverste myndighet i foretaket i foretaksmøtet. Departementets myndighet i foretaket kan ikke utøves utenom foretaksmøte». De ansatte i et statsforetak har rett til å kreve styrerepresentasjon, og foretaket plikter å etablere bedriftsforsamling dersom antall ansatte overstiger 200. Bestemmelsene knyttet til ansattes rettigheter er likelydende som i aksjelovgivningen.

I 1996 hadde Statens Kantiner totalt 668 ansatte. Virksomheten hadde en klar majoritet av kvinnelige ansatte (565) og nesten 70 prosent av disse jobbet deltid.

Statsforetaket Statens Kantiner ble medlem av NAVO. NAVO ble opprettet i 1993 og var et resultat av en lang politisk prosess med nært samarbeid mellom Arbeiderpartiregjeringen og LO (Seip 1996):

«Regjeringen ville ha en 'næringspolitisk nøytral' organisasjon, men fullt utbygget som arbeidsgiverforening, med myndighet til å inngå tariffavtaler og med tilbud om tjenester på det personalpolitiske området. Den signaliserte at den ville pålegge en rekke virksomheter medlemskap dersom de ikke selv valgte å gå inn i foreningen. Alle nye fristilte virksomheter skulle automatisk bli medlemmer» (Seip 1996:17).

Virksomheten hadde dermed ingen alternativer, og ble medlem fra 1.1.1997. Avtalestrukturen i NAVO, med en sentral A-del og en lokal virksomhetsvis B-del var allerede på plass. B-delen ble forhandlet i den enkelte virksomhet, mens A-delen ble

³³ https://www.regjeringen.no/no/aktuelt/statens_kantiner_omdannes_fra_forvaltnin/id236112/

³⁴ Loven ble vedtatt i 1991. I NOU 2003:34 Mellom stat og marked— Selvstendige organisasjonsformer i staten (s. 21) – kan vi lese at «Utgangspunktet for dagens lov om statsforetak er NOU 1989:5 En bedre organisert stat (Hermansenutvalgets innstilling). En vesentlig begrunnelse for opprettelsen av Hermansenutvalget og for utvalgets forslag og anbefalinger, var et behov for å endre rigide og detaljstyrende rettslige organisasjonsformer innenfor staten og for å etablere et mer ryddig og konsistent sett av rettslige selvstendige organisasjonsformer. Flere virksomheter, spesielt innenfor samfunnsmessig tjenesteyting og infrastruktur, hadde inntil da vært organisert innenfor staten som ordinære forvaltningsorganer eller som forvaltningsbedrifter. Både fra overordnede myndigheter og fra virksomhetene selv var behovet for omorganisering satt på dagsorden».

forhandlet av NAVO og hovedorganisasjonene. Etter en overgangsperiode på flere år ble det i 1998 innført et nytt lønssystem. Lønssystemet, innholdet i B-delen, ble utviklet av Grødegaard selv og «[d]et ble gjennomført vesentlige endringer» (Bråten 2002:173). Bråten beskriver systemet i detalj og legger blant annet vekt på at «[l]ønssystemet slik det er nedfelt i overenskomsten mellom NTL og Grødegaard AS, gir stort rom for lønnsdifferensiering blant ansatte. Hvor mye midler som skal settes av til individuelle tillegg er et forhandlingstema. Selve fordelingen foretas av driftssjefene. Innplasseringen av nyansatte fastsettes administrativt. En bonusordning basert på resultatoppnåelse ved den enkelte enhet blir etablert». Bråten skriver at «både ledelsen og tillitsvalgte ga uttrykk for at de stort sett er fornøyd med overenskomstens lønssystem. [-] verken arbeidsgiver eller tillitsvalgt ser behovet for omfattende substansielle endringer i nærmeste fremtid» (Bråten 2002:173). Men, det fremheves at det har vært uenigheter mellom partene knyttet til bonusordningen.

Medlemskap innebar også overgang til ny Hovedavtale. En sentral forskjell mellom Hovedavtalen i staten og i NAVO er innretningen av medbestemmelsesretten. I staten skilles det mellom informasjon, drøfting og forhandling. I NAVO-avtalen er forhandlingspunktet tatt ut og saksområdet er dermed «bare» gjenstand for drøfting.³⁵

Etableringen av statsforetaket var resultatet av en lang prosess og er et eksempel på de forvaltningsreformer som 1990-tallet var preget av. Flere utredninger og rapporter knyttet til konkurransesituasjonen, organiseringen og tilknytningsform ble gjennomført. Mye av diskusjonen var knyttet til «de store» – Posten og NSB. BA-formen ble brukt som en mellomstasjon på vei til aksjeselskapet. Omdanningene sto høyt på dagsorden både hos LO og Arbeiderpartiet. Både BA-formen og etableringen av NAVO var en del av diskusjonen.³⁶ Også endringer i forhandlingssystemet fikk stor oppmerksomhet.

I overgangen til statsforetak ble det – sett i ettertid – stilt strenge krav til hvordan de ansatte skulle behandles (jf. Innst. S. nr 247 (1995-1996), s. 3):

Departementet forutsetter blant annet:

- Medarbeidere skal samlet sett ikke stilles dårligere når det gjelder lønns- og arbeidsvilkår når de går over fra det gamle Statens kantiner til det nye foretaket
- Foretaket tilsluttes Norges arbeidsgiverforening for virksomheter med offentlig tilknytning (NAVO).
- Statsforetaket søker Administrasjonsdepartementet om fortsatt medlemskap i Statens Pensjonskasse.

³⁵ Jf. Hovedavtalen i staten som slår fast at: «interne organisasjonsendringer der følgende tre vilkår er oppfylt samtidig (organisasjonskartet endres, endringen er ment å vare over seks måneder og endringen medfører omdisponering av personale og/eller utstyr), velferdstiltak og fordeling av velferdsmidler som er satt av i henhold til retningslinjer fra Departementet, personalreglement, jf. tjenestemannsloven § 23, og disponering av arealer til arbeidslokaler, stillerom, hvilerom, spiserom, også i nye, leide eller ombygde lokaler. Avgjørelse som fattes med forhandling må alltid være innenfor arbeidsgivers myndighetsområde og de føringer som er gitt gjennom budsjett og fagdepartementets vedtak eller fullmakt til virksomheten.» (Hovedavtalen i Statens, § 13)

³⁶ I denne sammenhengen skal vi ikke gå inn i denne debatten, men bare vise til tidligere Fafo-rapporter knyttet til tema, Hagen og Pape (1997), Nicolaysen m.fl. (2002), Trygstad m.fl. (2006), Hagen og Trygstad (2008) og Trygstad og Hagen (2007).

- Retningslinjene og prinsippene som er nedfelt i St.meld. nr. 31 (1993-1994), Om personellpolitikk for omstilling av Forsvaret, vil også gjelde i omstillingsperioden i Statens kantiner.
- I overensstemmelse med statsforetaksloven § 55 gjøres ordningen med ventelønn, slik det er fastsatt for statstjenestemenn, gjeldende i inntil tre år eller avløses av annen avtale mellom foretaket og arbeidstakerorganisasjonene.
- I overensstemmelse med statsforetaksloven § 55 gjøres fortrinnsretten til annen statsstilling, som de ansatte har ved oppsigelse etter tjenestemannslovens bestemmelser, gjeldende i inntil tre år fra etablering av statsforetak

Dette må sees i sammenheng med det politiske klimaet og Arbeiderpartiets ønske om fornyelser uten å komme i konflikt med fagbevegelsen. I neste runde finner vi ingen slike betingelser.

Fra tillitsvalgte som deltok i prosessen frem til omdanningen i 1997 har vi fått høre at «vi fikk alt vi ba om». I Forvarsforum nr. 2 i 1996 heter det at:

Fra nyttår mister Statens kantiner monopolet på kantineoppdrag i Forsvaret. Regjeringen vil bevilge hele 120 millioner kroner i omstillingsmidler til selskapet de neste tre årene. [-] Selv om Statens kantiner mister sin posisjon i Forsvaret, går selskapet en snill omstillingsprosess i møte. Den første kontrakten for levering av kantinetjenester til Forsvaret i inntil fem år er i boks. [-] Gunnar Bjørkavåg, styreformann i Statens kantiner, er fornøyd med måten omstillingen er tilrettelagt på. - Over en viss tid må vi redusere bemanningen med 120 ansatte. Pengestøtten gjør at vi varsomt og tillitsskapende kan ta ansvar for de mange eldre som mister jobben.

Statsaksjeselskap

Statens kantiner «hopper over» BA-formen (begrenset ansvar - særlovsselskap³⁷) og den neste endringen finner sted i 2001. Virksomheten går fra å være statsforetak til å bli statsaksjeselskap og bytter samtidig navn til Grødegaard AS. Kantiner og personalrestauranter blir betegnet som «Servina». Bråten (2002) skriver at omdanningen ble gjort «som et ledd i markedstilpasningen, og ledelsen forventet at det ville skje endringer på eiersiden i nærmeste framtid. Omdanningen til aksjeselskap ble begrunnet med at det ikke var naturlig med statsforetak som organisasjonsform» (Bråten 2002:170). NSD kaller omdanningen en «sluttstein i et planmessig moderniseringsarbeid som startet 5 år før»³⁸.

I Innst.S.nr 17 (2000-2001) vises det til at «[i] 1999 sendte styret i Statens kantiner et brev til Forsvarsdepartementet og ba om at Statens kantine skulle omgjøres til et

³⁷ Denne selskapsformen, altså en form opprettet ved særlov, var et kompromiss i arbeidet med å danne de store statlige virksomhetene og ble brukt både for NSB og Posten. Høyres leder kommenterte resultat slik: «Dette er en særskilt rettslig konstruksjon som er funnet opp av det AP/LO sammensatte «Kostøl-utvalget» (kilde: http://www.nsd.uib.no/polsys/index.cfm?urlname=parti&lan=&MenuItem=N1_3&ChildItem=&State=collapse&UttakNr=87&DokNr=179&Dokumenttype=3&Partikode=71). Begge virksomhetene gikk snart over i en ny form; statsaksjeselskap.

³⁸ <http://www.nsd.uib.no/polsys/data/forvaltning/enhet/5807/endringshistorie>

aksjeselskap. Dette fordi Statens kantiner bør ha de samme rammevilkår som konkurrentene». Komiteen følger opp med å hevde at «[m]arkedsmessig kan det være et problem siden statsforetak ikke kan gå konkurs, vil andre tilbydere unnlate å gi bud ut fra mistanke om at konkurransen ikke er reell» (Innst. St.nr 17 (2000-2001), s. 2, 3).

I 2002 omfattet forretningsområdene personalrestaurant/kantine, fritidskantine, kiosk, hotell, forpleining, catering, samt butikksenterkafeer. Grødegaards andel av markedet var på ca. 25 prosent og kundene fantes i både privat og offentlig sektor. Bråten skriver videre:

«Etter omdanningen til aksjeselskap har Grødegård AS nå de samme rammebetingelser som konkurrentene. Virksomheten opererer i et konkurranseutsatt marked og konkurransen fra andre tilbydere beskrives som veldig tøff. Eurest AS og ISS AS er per i dag de største konkurrentene. [-] Bedriften har drøyt 500 ansatte og om lag 200 vikarer (til enhver tid). [-] Hovedvekten av de ansatte er kantinemedarbeidere uten fagbrev [-]» (Bråten 2002:171).

To organisasjoner var representert i Grødegaard: NTL 101 med i overkant av 200 medlemmer, og FSTL (YS-forbundet Forsvarets Sivile Tjenestemenns Landsforbund) med 70-80 medlemmer. Bråten (2002) skriver: «Andelen uorganiserte er om lag 40 prosent, og er en voksende gruppe. Uorganiserte finnes først og fremst blant lederne, men det er også en god del uorganiserte i de andre gruppene. Generelt er det en tendens til at nyansatte ikke organiserer seg. Medlemstallet for NTL i Grødegaard har gått noe ned. Ifølge tillitsvalgte skyldes dette første og fremst nedbemanning, men også svakere interesse for fagorganisering blant nyansatte. Det ble også påpekt at det ofte er vanskelig å drive rekrutteringsarbeid ved små arbeidssteder, som for eksempel i kantiner med en eller to ansatte» (Bråten 2002:171).

En organisasjonsgrad på om lag 60 prosent er lavt når vi ser på Forsvaret under ett. Lismoen (2004) anslår organisasjonsgraden i Forsvaret til å være mellom 80 og 90 prosent, han legger til at «[v]i kan også vanskelig si noe om variasjoner i organisasjonsgraden mellom militært og sivilt ansatte, men vi antar at det ikke er store forskjeller» (Lismoen 2004:10). Totalt samlet NTL 101 40 prosent av organiserte på den sivile siden, mens FSTLs andel var 33 prosent. Fellesforbundets andel var 17 prosent, altså et flertall LO-organiserte. Lismoen (2004) skriver at Forsvaret er blant de virksomhetene hvor LO har klart å opprettholde en stor organisasjon. I Grødegaard var LOs majoritet enda større, om lag 70 prosent av de organiserte.

Året etter etableringen av aksjeselskapet (2002) overføres eierskapet fra Forsvarsdepartementet til Nærings- og Handelsdepartementet, man tillegger dermed ikke Grødegaard lenger noen sektorpolitiske forpliktelser.

Etableringen av et heleid aksjeselskap representerer ytterpunktet innenfor offentlig eie. De neste store endringene sender selskapet over i privat sektor.

Fra statlig eie til multinasjonal kapital

Salget av Grødegaard AS til ISS, 100 %, er et faktum som ingen kan gjøre noe med. Ingen kan heller gjøre noe med at det er vemodig for mange ansatte. Vi har jo tross

alt drevet kantiner i 57 år. (Björg Mathiesen, HTV for NTL i Grødegaard, i 101-bladet nr. 2, 1/2005)

I 2003 ble Grødegaard AS omdannet til et «vanlig» aksjeselskap gjennom salg av 48 prosent av aksjene til ISS. ISS fikk også en opsjon på kjøpe av resten av aksjene innen 2007. Dette ble forsert og i 2005 ble de resterende 52 prosent solgt. ISS ble nå eneste eier. Grødegaard fusjonerer med ISS og virksomheten opphører å eksistere.

Dermed kan vi konkludere at Statens Kantiner har gått «hele veien»; fra å være en del av staten med høy organisasjonsgrad og aktive tillitsvalgte til å bli en del av privat servicenæring kjennetegnet av lav organisasjonsgrad og svakt eller ikke-eksisterende tillitsvalgtapparat. I de to neste avsnittene skal vi oppsummere noen av de viktigste punktene gjennom å fokusere på to forhold: i) pensjon og konkurransesituasjon og ii) de tillitsvalgte arbeid.

Pensjon og konkurransesituasjon

«Her er det staten som driver tariffdumping» (Lise Olsen, LO-Stat i Fagbladet 20.4.2005)

Medlemskapet i Statens Pensjonskasse (SPK) ble videreført da Statens Kantiner ble statsforetak og videre omdannet til Grødegaard AS. Men en ny beregning for pensjonsforpliktelsene ble innført, og selskapet bygger opp en betydelig gjeld til SPK.

HVT kommenterte situasjonen slik:

«I en periode var gjelda til SPK helt oppe i 56 millioner kroner, og et aksjeselskap må tjene penger, ifølge aksjeloven. Vi hadde ikke underskudd på driften, men regningene fra SPK tok knekken på overskuddet, det var et spørsmål om pensjonsavtalen eller arbeidsplassene» (HTV i 101-Bladet nr. 1 -2005).

Bråten (2002) peker som nevnt ovenfor på at Statens Kantiner sto overfor en vanskelig konkurransesituasjon. Omdanning til aksjeselskap med tilhørende salg til ISS må også sees i dette lyset.

Frem til 1997 dekket Statens Kantiner om lag 20 prosent av kantinetilbudet til de statsansatte. Ved omdanningen til statsforetak i 1997 sa staten opp alle sine avtaler om drift av personalkantiner og avtalene ble satt ut på anbud. Statens kantiner vinner 40 av 50 anbud. Videre oppheves eneretten til å drive permisjonshoteller og fritidskantiner for vernepliktig personell, dette monopolet stammet fra 1948. I 1998 settes fritidskantiner på Østlandet ut på anbud og i 2000 settes Forsvarets siste kontrakt ut på anbud.³⁹ I 1997 gis det også anledning til å konkurrere om drift av kantiner i privat virksomhet. Samtidig

³⁹ Særlig anbudsprosessen i Nord-Norge skapte problemer: Eurest vinner anbudet, men ønsker ikke å overta de ansatte. Eurest taper imidlertid saken om hvorvidt det er snakk om en virksomhetsoverdragelse og 31 ansatte får jobben tilbake. Kilde: <http://www.aftenposten.no/jobb/Kantine-ansatte-vant-tilbake-jobbene-sine-5561559.html>

innebar også reduksjon i vernepliktige en utfordring for selskapet. Totalt hadde Grødegaard om lag 20 prosent av kantinemarkedet.

Grødegaard sto høyt på listen over statsaksjeselskaper staten ønsket å selge ut i eierskapsmeldingen fra 2002, ønsket om salg hadde vært kjent lenge.

Selskapet gikk med underskudd og Dagens Næringsliv 23.4.2002 kommenterte situasjonen slik: «Statlig kantinesalg i vasken. [-] Men fjorårets tap og usikkerhet om kommende resultater har åpenbart vanskeliggjort salget av Grødegaard i denne lavmarginbransjen».

Statens pris for aksjene var satt til 60 millioner kr. Det er gjelden til SPK som er jokeren i spillet som nå settes i gang. En omfattende snuoperasjon ble iverksatt og underskuddet på driften blir snudd til et overskudd. 200 ansatte mistet jobben.

Men, som HTV skriver:

«Fakta er at ISS satt på gjerdet og ventet til fagforeningene (les NTL) hadde forhandlet frem en pensjonsordning. Det var betingelsen for at de skulle kjøpe bedriften. Etter min mening var det NTL som berget Grødegaard AS fra skifteretten. Det var snakk om timer før bedriften var konkurs» (HTV i 101-Bladet nr. 1 -2005).

ISS krav om ny pensjonsavtale omtales også i Dagens Næringsliv (30.6.2003). Avisen viser til beregninger fra KLP og hevder at de ansatte vil tape mellom 25.000 og 30.000 kroner i året etter at den nye avtalen er på plass. Ved 85 år vil det totale tapet beløpet seg til en halv million. Også etterlattepensjon forsvinner.

Med avtalen på plass kjøper ISS sine 48 prosent. Nærings- og handelsminister Børge Brende kommenterer saken slik:

«Takket være en imponerende snuoperasjon er Grødegaard AS nå en bedrift med god inntjening. Målet har vært å sikre staten en forsvarlig pris for aksjene og at selskapet får en industriell eier». ⁴⁰

Fra NTL sin side understrekes det at man ikke hadde noe valg. Nestleder Tor-Arne Solbakken uttaler at: «Næringsdepartementet la ikke to pinner i kors for å redde bedriften. [-] Kantinemarkedet er som buss-sektoren. De som har gode pensjonsordninger taper anbudskonkurransen. Det har Grødegaard fått erfare» (101-Bladet nr. 1 -2005).

Også Aftenposten (16.4.2004) trekker frem Grødegaard som eksempel på selskap som melder seg ut av SPK «så snart de blir fristilt som AS». Videre heter det at

«De ansatte får med seg en 'fripolise' med tidligere opptjente rettigheter, og fortsetter opptjeningen i en ny pensjonskasse. Den nye kan være en god tjenestepensjonsordning, men det finnes neppe eksempler på at den er like god som i Statens Pensjonskasse».

⁴⁰ <http://www.hegnar.no/bors/finans/artikkel212203.ece>

Tillitsvalgtes rolle

I 1997 skrev Hagen og Pape at «Forsvaret er sterkt preget av 'regeltroskap' [-] i motsetning til flere av de andre virksomhetene vi har sett på (store statlig virksomheter) som preges av en mer liberal og uformell praktisering av Hovedavtalen, leser aktørene i Forsvaret Hovedavtalen som en samling regler som skal følges, på linje med alle de andre reglene som styrer Forsvaret (Hagen og Pape 1997:217). Vår vurdering av organisasjonenes deltakelse i de store omstillingsprosessene som var i gang betegnes som «oppskriftsmessig og ansvarsfull», fordi det er «mulig å identifisere organisasjonenes deltakelse i alle faser av beslutningsprosessen og både på sentralt og lokal nivå» (Hagen og Pape 1997:236). Vi finner ingen forskjell på den militære (NOF – Norsk Offisersforbund) og NTL, begge preges av et ønske om «Forsvarets beste», dette bygger vi blant annet på fraværet av distriktspolitiske allianser. Sikkerhetssituasjonen (Sovjets fall) hadde endret seg og dermed måtte også Forsvaret endre seg.

I utgangspunktet kan det hevdes at organisering av kantinene i liten grad handler om Forsvarets beste, men på den andre siden, færre vernepliktige skapte en ny situasjon. I samtale med aktører (januar 2016) som deltok i prosessen kommer det frem statens kantiner var preget av kjennetegn vi ofte finner i servicenæringen. Som nevnt ovenfor, organisasjonsgraden var lavere og tillitsvalgtapparatet svakere lokalt slik vi ofte finner det i virksomheter med mye deltid. «De fikk mye drahjelp fra NTL 101 sentralt» ble det hevdet. God hjelp fra sentralt hold, og den politiske situasjonen (Arbeiderpartiets ønske om fornyelse), ligger sannsynligvis bak den «myke overgangen» til statsforetak.

Lismoen (2004) skriver at forholdet mellom partene i Forsvaret endrer seg etter Stortingsprop. 45 (2000-2001) Omlegging av Forsvaret i perioden 2002-2005. Økt omstillingstakt og en holdningsendring i ledelsen i retning mer vekt på ledelse og mindre på samarbeid ble retningsgivende.

Det er nå Statens kantiner omdannes til aksjeselskap. Fortsatt ser vi imidlertid at de lokale tillitsvalgte har et tett forhold til NTL 101 sentralt og får mye støtte i prosessen. Men den politiske situasjonen har endret seg, og gjelden til SPK blir avgjørende.

Historien om statens kantinedrift er dermed en historie om at medlemmer forsvinner, tillitsvalgte minster makt og tilslutt forsvinner de også.

I dag

Grødegaard ble som nevnt en del av ISS i 2005 og de ansatte ble integrert i ISS' organisasjon. Medlemmene går over til (daværende) Hotell- og Restaurantarbeiderforbundet og FLT, i følge HTV gjelder dette 165 medlemmer.

Fusjonen gjør det vanskeligere å følge de ansatte. ISS Facility Service har (per 2014) om lag 8700 ansatte fordelt på tre bransjekoder: 81.210 (Rengjøring av bygninger), 56.290 (Kantiner drevet som selvstendig virksomhet) og 58.210 (Cateringvirksomhet). Totalt har ISS Facility Service 696 underavdelinger, hvorav hele 617 er kantiner (eller altså 56.290).

Totalt salgsinntekter er 4,5 mrd. Catering utgjør ca. 30 prosent.⁴¹

⁴¹ Kilde: Årsberetning 2014. ISS Facility Services utgjør nesten 90 prosent av samlet omsetning for ISS Norge.

Hvor mange tidligere ansatte fra Statens Kantiner/Grødegaard som fortsatt jobber i «sin gamle jobb» har vi ikke mulighet til å finne ut. Fra Fellesforbundet (tidligere Hotell og Restaurantarbeiderforbundet) opplyses det av det var HTV i hvert fall for region Oslo og Akershus i ISS på begynnelsen av 2000-tallet, men at det i dag ikke finnes noen tillitsvalgte i kantinedelen av selskapet. Det faktum at 165 medlemmer (med noe unntak for FTL-medlemmer) ble overført førte ikke til noen økt aktivitet på tillitsvalgtsiden. I dag er 199 av de ansatte i ISS i Oslo og Akershus medlemmer av Fellesforbundet, totalt er det 1200 ansatt i kantinesektoren. På landsbasis finnes det 458 medlemmer i ISS innenfor Fellesforbundets område.

I to av konkurrentene, Sodexho og Eurest, har man imidlertid klart å opprettholde HTV på regionsnivå. Renholdsdelen av ISS er også bedre organisert, med en organisasjonsprosent på noe over 40 (tidligere KTV Renhold ISS). De ansatte er også representert i styret, her har NAF to representanter mens en er uavhengig. Det har, så vidt NAF representant visste, aldri vært noen fra kantinesiden i styret.

ISS Facility Service er medlem av NHO, og som virksomheten skriver på sin hjemmeside: «ISS er bundet av tariffavtaler på alle våre fagområder. De mest omfattende er Renholdsoverenskomsten, Riksavtalen, Service- og vedlikeholds-overenskomsten og Allmenngjøring av tariffavtalen for renholdsbedrifter».

«Våre» folk vil dermed være omfattet av Riksavtalen NHO Reiseliv – Fellesforbundet. ISS Facility Service har underavdelinger (hver kantine er ikke et eget selskap) og avtalen har derfor dekket alle kantiner. Det har likevel oppstått uenigheter om praktisering av AFP til tross for at man har avtalt fellesordninger.

Fra Fellesforbundets side understrekes det at det er vanskelig å organisere ansatte i sektoren, dette knyttes blant annet til at de fleste enhetene er små (ofte 1-2 ansatte), og de ansatte har høy grad av autonomi. Arbeidskraften er stabil og består hovedsakelig av godt voksne kvinner som gikk ut i arbeidslivet sent og som har planer om å forbli i stillingen. Fra Fellesforbundet side har man flere ganger forsøkt å gjennomføre vervekampanjer også i ISS, men med lite hell.

Fra forvaltning til forretning

Fra LOs side ble det hevdet at staten selv drev tariffdumping i denne saken. Det er nok mer naturlig å se endringene innenfor statens kantinedrift som et ledd i den moderniseringen av staten som startet opp i kjølevannet av 1980-tallets idealer om liberalisering og redusert offentlig engasjement. Sett i ettertid, hvor statens forretningsdrift er redusert og store virksomheter som NSB, Posten, og Vegvesenet endret tilknytningsform, synes det urealistisk at matservering skulle defineres som en offentlig oppgave. Samtidig er det liten tvil om at pensjonsforpliktelsene som hadde bygget seg opp satte fart i salget av Grødegaard. Dermed fikk de ansatte betale gjennom overgang til en dårligere pensjonsavtale. Alternativet ville kanskje vært at selskapet faktisk ble nedlagt.

I.ii Renhold på UiO – fra egne ansatte til delvis konkurranseutsetting

Det er pinlig å lese om rengjøringsarbeidernes situasjon ved vårt universitet. En gruppe med lav status, tungt arbeid, og ofte ubekvem arbeidstid – og så er de ikke engang fast ansatte hos oss. (Leserbrev fra Nils Christie)⁴²

Rengjøringsbransjen har vært gjenstand for stor oppmerksomhet i mange år. Fafo-forskere har gjennomført en rekke studier knyttet til lønns- og arbeidsforhold, samt tiltak mot sosial dumping som allmenngjøring av tariffavtaler, godkjenningsordning og ID-kort. Renhold beskrives ofte som en bransje spesielt utsatt for useriøse aktører (Trygstad m.fl. 2012). Også i offentlig sektor har oppmerksomheten vært stor og skandalene mange, blant annet ble det i 2015 avslørt at renholdere vasket ulovlig på statsministerens kontor.⁴³ Renhold er en arbeidsintensiv virksomhet. Bråten og Svalund (2015:6) skriver at «[i] mange tilfeller er det kun pris som teller i anbudskonkurransene om renholdsopdrag: ikke minst i offentlig sektor.»

42 prosent av alt renhold dekkes av det NHO kaller «konkurranseutsatt privat sektor», 5 prosent er konkurranseutsatt «offentlig sektor» og 53 prosent foregår i egenregi. Den konkurranseutsatte delen av markedet er altså 48 prosent og utgjør 9,2 milliarder kroner.⁴⁴ Bransjen er dominert av mange små og noen få store aktører.

Det er også godt dokumentert at renholderne er blant de arbeidstakere som er de mest utsatte for psykososiale arbeidsmiljøbelastninger, og blant de mest utsatte når det gjelder selvopplevde helseplager. Det er også mange tegn til at arbeidspresset er økende (Trygstad m.fl. 2012). Bransjen er videre preget av høy turnover. To år etter etableringen har halvparten av selskapene forsvunnet og bare hvert fjerde selskap er fortsatt i drift etter fem år. Blant de ansatte finner vi tilsvarende tall: knappe halvparten blir i bransjen i to år og en av fire har mindre enn ett års ansiennitet hos arbeidsgiver (Trygstad 2011). Trygstad (2011) finner videre at blant de som forblir i bransjen, blir flertallet hos samme arbeidsgiver.

Også vårt case, renhold på Universitetet i Oslo (UiO), har vært gjenstand for oppmerksomhet, både i media og fra Fafo-forskere. De ulike universitetene har valgt ulike løsninger for sitt renhold. På UiO blir om lag en tredjedel av renholdet utført av universitetets egne ansatte, mens NTNU i Trondheim har valgt å ansette alle renholderne selv. Ved universitet i Bergen utføres alt renholdet av private, mens universitetet i Tromsø bruker samme modell som Oslo; en blanding av private tilbydere og renhold i egenregi.

UiO er Norges største universitet med om lag 27 000 studenter og over 6000 ansatte.⁴⁵ Øverste organ er styret som har 11 medlemmer, blant annet to valgt blant

⁴² <http://www.uniforum.uio.no/leserbrev/2013/vi-kan-ikke-behandle-renholderne-slik.html>

⁴³ <http://www.dagbladet.no/2015/02/07/nyheter/innenriks/renholdsbransjen/37576791/>

⁴⁴ Alle tall fra NHO Service.

<http://www.nhoservice.no/getfile.php/Filer/Publikasjoner/Statistikk%20og%20trender%202014%20-%20lowres.pdf>

⁴⁵ I beskrivelsen av UiO og UiOs beslutningsstruktur bygger vi på Bråten & Svalund (2015).

studentene og fire ansatterepresentanter. Styret kan ta beslutninger som påvirker om renhold og andre støttetjenester utføres av egne ansatte, eller av eksterne tjenestetilbydere. Eiendomsavdelingen er ansvarlig for forvaltning, drift, vedlikehold og utvikling av alle UiOs bygninger, tekniske anlegg og utearealer. Eiendomsdirektøren er derfor formelt ansvarlig for hvordan renholdstjenestene skal organiseres og utføres. Renhold er en del av «drift og vedlikehold», som er en av tre underavdelinger i eiendomsavdelingen. Avdelingen har ansvar for drift og vedlikehold av UiOs bygninger og servicetjenester til studenter og ansatte. Bråten og Svalund (2015:20) skriver at «UiO er som universitet relativt lite politisk styrt, og organisering av renholdstjenestene har derfor vært styrt av eiendomsavdelingen».

Våre informanter understreker imidlertid at den formelle beslutningsstrukturen har blitt mindre viktig de senere årene og knytter dette sammen med endringer i økonomistyringen:

Før hadde vi møter med sjefer som kunne ta beslutninger, nå – som det er pengestrømmene og ikke den formelle strukturen som gjelder – opplever vi stadig møter med ikke bare flere sjefer til stede, men også at sjefene ikke kan ta noen beslutninger.

«Pengestrømmen» viser til et system med internkjøp ved UiO. Hvorvidt det eksempelvis er behov for en ekstra hovedrengjøring av et rom eller område avhenger av betalingsvilje og ikke en faglig vurdering av behov. De tillitsvalgte vurdering bygger på generelle erfaringen knyttet til økt markedsstyring av universitetet og bruker uttrykket «fra personalpolitikk til lederstøtte» når de beskriver sine erfaringer med universitetets administrasjon

I 2013 ga leder av NTL ved UiO følgende beskrivelse av effekten av bestiller-utfører-modellen ved UiO:

«Hvordan vil dette se ut ved UiO? [det nye systemet, vår anmerkning] Enhetene for IT, bygningsdrift, personal og økonomi, herunder arkiv og innkjøp, blir leveranseenheter. Disse skal ikke inngå i beslutningslinjene, men motta bestillinger fra fakultetene og ledelsen med stab. Bestillingene reguleres hovedsakelig gjennom tjenesteavtaler. Bestillingene skal også siles gjennom nyopprettede brukerenheter, slik at det ikke blir noen kontakt mellom de som jobber på fakultet og de som jobber på sentralt nivå».⁴⁶

Om renholdernes situasjon skriver hun videre:

«Ved UiO har vi allerede elementer som inngår i BUM (bestiller-utfører-modellen, vår anmerkning). Renhold er inkludert i internhusleia, og renholderne jobber etter renholdsplaner hvor arbeidsdagen er målt i m². Deres individuelle arbeidsbelastning kan lett sammenlignes med eksterne tilbydere. Og i konkurransen med luselønn, elendige pensjonsordninger og generelt dårlige arbeidsvilkår, blir konklusjonen lett at

⁴⁶ <http://www.uniform.uio.no/leserbrev/2013/si-nei-til-bestiller-utforer-modellen.html>

våre egne renholdere ikke er 'effektive nok'. Våre ansatte har levd med trusselen om å effektivisere eller bli outsourcet i mange år.»⁴⁷

Forholdet mellom partene på UiO er preget av mye kontakt på ulike nivåer, men de tillitsvalgte er bekymret for om ledelsen ønsker å endre samarbeidet. De formelle rammene er fortsatt på plass, men det reelle samarbeidet er svekket. Her vises det blant annet til ledelsens uttalelser om lov- og avtaleverket i en tidlig høringsuttalelse til Kommunal- og Moderniseringsdepartementets forslag til ny arbeidsgiverstrategi i staten høsten 2015:

«Bestemmelsen i statens hovedavtale om at tjenestemannsorganisasjonene skal ha forhandlingsrett på interne organisasjonsendringer? Det innebærer i realiteten risiko for at arbeidsgiver avskjæres fra å gjennomføre nødvendige organisasjonsendringer, fordi tjenestemannsorganisasjonene velger å ikke gi sin tilslutning.... Hovedtariffavtalens sterkt sentraliserte lønns- og forhandlingssystem, som svekker muligheten for å bruke lønn som stimulerende personalpolitisk virkemiddel og står i motstrid til styringsmekanismer basert på målstyring og resultatkrav».⁴⁸

Etter møter med organisasjonene ble den endelige formuleringen endret, men organisasjonene kommenterer saken slik:

«– Jeg ser ikke hvordan arbeidsgiverpolitikken lider av å sees i sammenheng med samfunnsoppdraget, og jeg er motstander av at den i økt grad skal bygge opp under mål- og resultatstyring, slik UiO vil, sier Ellen Dalen».⁴⁹

I vårt case viser dette seg gjennom de tillitsvalgtes involvering i anbudsprosessene. Våre informanter bekrefter funnene fra Bråten og Svalund (2015:24) hvor de refererer en tillitsvalgt som skriver at:

«Vi får ikke tilgang til dokumenter, innsyn, uten å gjøre innsynet til en kampsak. De sier det fungerer godt, og at de kontrollerer kontrakter via stikkprøver. Og at dersom vi har annen info, må vi ta saken selv. Det er krevende for oss å få oversikt. Kontraktene arbeidsgiver har ser ok ut, men vi har sett eksempler på at reell lønn har vært lavere. I tillegg er de eksterne organisert i Arbeidsmandsforbundet, som jo ikke er part ved UiO, noe som gjør det vanskeligere. Det er i tillegg tøft for renholderne med dårlig jobbsikkerhet å kreve sin rett. Alt dette gjør at problemstillingene blir individualisert» (Tillitsvalgt UiO).

Renholdet ved UiO er inndelt i ulike geografiske områder og det er disse som danner utgangspunkt for anbudsprosessene. Bråten og Svalund (2015:20) skriver fra sitt intervju med underdirektøren ved drifts- og vedlikeholdsavdelingen at «[b]ruk av interne og

⁴⁷ <http://www.uniforum.uio.no/leserbrev/2013/si-nei-til-bestiller-utforer-modellen.html>

⁴⁸ <http://www.uniforum.uio.no/nyheter/2015/12/universitetsledelsen-onsker-et-storre-handlingsrom.html>

⁴⁹ Samme kilde som over

eksterne har ikke, slik underdirektøren opplever det, vært strategisk valgt. Ledelsen for renholdstjenestene har styrt etter en strategi om at en tredel av renholdet skal være internt, og så har bruk av interne og eksterne utviklet seg ut fra denne overordnede strategien. Det framholdes fra vår informant at det ikke har vært strategisk eller gjennomtenkt hvilke bygg som holdes rene av interne renholdere, og hvilke som holdes rene av eksterne leverandører».

Utgangspunktet er en liste over kriterier fra 2009 som eiendomsavdelingen utarbeidet og som angir hvilke bygg som trenger internt renhold (altså av egne ansatte) av ulike grunner (eksempelvis museum, pasientbehandling, etc.). I 2015 var imidlertid de tillitsvalgte usikre på om kriteriene fortsatt var gyldige. Våre informanter i dette prosjektet la ingen vekt på en slik liste. De vektla heller at mye i prosessene syntes tilfeldig, eksempelvis ble nye anbud offentliggjort samtidig som man var i en prosess hvor det skulle drøftes om ny arbeidsfordeling (jf. nedenfor). Det er heller ingen tidsmessig koordinering av når anbudene på de ulike geografiske områdene legges ut.

Bråten og Svalund (2015:23) skriver at «[v]ed UiO brukes Insta800, en standard som gir retningslinjer for hvordan det skal vaskes. Standarden angir hvordan kvalitetsnivåene skal være etter utført renhold, hvordan byggets ulike rom grupperes inn i romprofiler (kvalitetsprofiler), hvordan man for hver profil setter kvalitetsnivåer for gulv, inventar, vegg og himling, og hvordan dette skal måles og følges opp i kontroller.»

Delvis anbud i en årrekke

Deler av renholdet på universitet har vært outsourcet i en årrekke. Både Bråten og Svalund (2015) og våre informanter våren 2016 legger vekt på at en tredjedel eget renhold er en forholdsvisholds stabil andel, og som underdirektøren uttaler i 2015: «per nå har vi ingen ambisjoner om noen endringer, noen økning i andelen egne renholdstjenester» (Bråten og Svalund 2015:20).

I juni 2011 utgjorde andelen egne ansatte en fjerdedel. Uniforum publiserte samme år en artikkel under overskriften «Fra outsourcing til insourcing».⁵⁰ Bakgrunnen er at Teknisk Avdeling velger å øke den faste staben med 25 prosent heller enn å sette to av husene på MatNat (matematisk naturvitenskaplig fakultet) ut på et nytt anbud. NTL uttaler at de ser på insourcingen som en seier. At det skyldtes press fra NTL avvises imidlertid av ledelsen:

«Nei, det er det ikke. De har riktignok vært på oss om dette siden 2003, og satte også inn et ekstra støt nå i forbindelse med opprettelsen av det nye Ifi-bygget. Men det har ikke vært utslagsgivende for oss. Det som har vært avgjørende er tre ting: pris, at arbeidet som gjøres i dag holder høy kvalitet og at vi har fått ned sykefraværet» (Teknisk direktør).⁵¹

Renhold er den eneste tjenesten ved UiO som utføres av både private og egne ansatte, for de andre tjenestene var det i 2011 enten egenregi eller innleide private virksomheter. Direktøren sier videre at årsaken til at UiO har valgt å kjøpe mesteparten av

⁵⁰ <http://www.uniforum.uio.no/nyheter/2011/06/fra-outsourcing-til-insourcing.html>

⁵¹ <http://www.uniforum.uio.no/nyheter/2011/06/fra-outsourcing-til-insourcing.html>

renholdstjenestene, er at universitetet ikke tidligere har vært fornøyd med hvordan renhold i egen regi har fungert og at det dermed har vært mest lønnsomt å sette tjenesten ut på anbud. Insourcingen beskrives slik:

«Det skal bli veldig spennende med en 25 prosent økning i antallet egne renholdere. Og dersom IFI blir vellykket, ser jeg ingen grunn til at vi ikke skal ansette enda flere renholdere selv. De siste årene har vi klart å bygge opp et akseptabelt arbeidsmiljø, kvaliteten på renholdet er blitt god, og metodene og produktene som benyttes er gode. Det er heller ikke slik at det er dyrere å gjøre dette selv enn å handle tjenesten utenfra, sier han».⁵²

Noen videre insourcing har vi ikke klart finne. I vårt intervju får vi høre at universitetet har selv mellom 40 og 50 renholdere inkludert ledere, og at nesten alle disse jobber i 100 prosent stilling. I 2014 var det 42 renholdere pluss 11 ledere (renholdssjef, husøkonomer og renholdsledere). NTL tolker dette som et forholdstall som gjenspeiler den kontrollen renholderne er underlagt og skriver om renholderne:

«Deres arbeidshverdag er planlagt utfra detaljerte utregninger på antall kvadratmeter per minutt, de fyller ut egne kontrollskjema en gang i uka, i tillegg til at det utføres rutinemessige kontroller av både renholdsleder og husøkonom. Nasjonale standarder brukes som sammenligningsgrunnlag og som press på stadig økt effektivitet. Alternativet er outsourcing».⁵³

I 2014 er outsourcing igjen i søkelyset. Uniforum skriver at renholderne frykter outsourcing. NTL hever at «UiOs ledelse sammenligner de lokalt ansatte med renholderne fra de eksterne firmaene, og universitetsledelsen sier at de private vasker mye fortere.

– Vi frykter at det strammes inn ytterligere, at våre ansatte blir presset til å jobbe raskere med en trussel om at de blir outsourcet dersom de ikke innfrir, sier Dalen som understreker at mellomledere og renholdere samarbeider godt».⁵⁴ Dette avvises fra ledelsens side, der drifts- og vedlikeholdsdirektøren i samme artikkel uttaler at: «[v]i sammenligner ikke de private renholderne med våre egne». Partene er også uenige om hvorvidt UiO har oversikt over arbeidsforholdene til de eksterne renholderne, dette kommer vi tilbake til lenger ned.

Utredninger og benchmarking

Organisasjonsgraden blant de universitetsansatte renholderne er høy og de er alle organisert i NTL. Avtalemessig er det altså ingen endringer som følge av at deler av jobben er satt ut på anbud. Universitetets egne renholdere er ikke en del av anbudspussene, det er altså ikke slik at de er i direkte konkurranse med de private, arbeidet er delt inn i områder og når et område (eller flere områder) anbudsutsettes har

⁵² Samme kilde som ovenfor

⁵³ <http://www.uniforum.uio.no/leserbrev/2014/a-ivareta-renholdere.html>

⁵⁴ <http://frifagbevegelse.no/nyheter/uiorenholdere-frykter-outsourcing-6.158.140281.08383239a7>

verken de ansatte eller NTL noen rolle. De tillitsvalgte forteller at de ikke inviteres til å uttale seg og de har ingen mulighet til å påvirke anbudsteksten eller –kriteriene.

Det betyr likevel ikke at anbudene ikke har betydning for de universitetsansatte. Først og fremst handler dette om at effektiviteten sammenlignes med de private. Renholdet på universitetet har vært gjenstand for flere benchmarkingsprosesser.

I 2013 ga Kunnskapsdepartementet i sitt tildelingsbrev beskjed om at universitetene burde samarbeide mer på driftssiden. En gruppe ledet fra NTNU ble satt ned for å se på renhold. Fra UiO sin side er man imidlertid lite innstilt på å gjøre endringer på basis av gruppens arbeid, det gjelder også fordelingen mellom eget og innleid renhold.⁵⁵

Det ble igangsatt et større prosjekt hvor man skal sammenligne renhold på universitetene i Norden. Bråten og Svalund (2015:21) skriver at:

«For å kunne sammenligne renholdstjenestene ved UiO med andre, har underavdelingen for drift og vedlikehold blitt med på et stort benchmarking-program, hvor de interne renholdstjenestene sammenlignes med andre universiteter og høyskoler i Norge, Sverige og i Danmark.

Den tillitsvalgte forteller den samme historien, men sett fra arbeidstakerens ståsted. - Det gjentas ofte at effektivisering ligger bak behov for outsourcing. Effektiviser, ellers blir det outsourcing. Det er et trykk på effektivitet. Renholdernes arbeidshverdag er ekstremt detaljstyrt, 'en do, ett minutt', osv. Tiden de bruker sammenlignes med krav fra INSTA 8005. Nå er det og startet et benchmarking-prosjekt sammen med andre universiteter og høyskoler i Norge, Sverige og Danmark».

Dette prosjektet er nå avsluttet og våre informanter forteller at prosjektet har avdekket et stort språk når det gjelder hvor mange kvadratmeter en egen ansatt og en renholder fra et privat firma rekker over per dag. Benchmarkingen ble gjennomført av Ernst og Young. Uniforum skriver at:

«Nøyaktig hvordan Ernst & Young arbeider med benchmarking er en bedriftshemmelighet. Men i dette tilfellet er det snakk om et regnestykke bestående av hvilken type bygg som er renholdt, antall renholdere, brukeropplevelse og totalkostnad. – Det viktigste for oss var å sammenligne oss med de andre universitetene. Og sammenlignet med dem, så er renholdet på UiO for dyrt. Derfor har vi satt i gang en prosess som går på kvalitet, teknologi og metoder, det er nokså komplisert. - Men renholdet på UiO er for dyrt, det er helt klart, gjentar underdirektøren».⁵⁶

De tillitsvalgte fikk innsyn i benchmarkingen etter gjentatte henvendelser til ledelsen. De understreker at det er et stort problem at de bare kommer inn i etterkant. De tillitsvalgte

⁵⁵ <http://www.uniforum.uio.no/nyheter/2013/11/ntnu-ansetter-alle-renholderne-selv.html>

⁵⁶ <http://www.uniforum.uio.no/nyheter/2016/04/de-lavest-lonte-pa-uio-er-for-dyre.html>

ble ikke hørt når det gjelder hvilke variable som skulle legges inn i benchmarkingen, dette beskrives som et stort problem. NTL kommenterer resultatene slik i intervjuet:

«Benchmarkingen viser at UiOs egne renholdere er dyrere enn de innleide. Men den sier ikke noe om *hvorfor* våre egne renholdere er dyrere. Så viser den at de eksterne firmaene bruker færre ansatte enn UiO på samme areal, men sier ikke noe om lønnsvilkår, sykefravær eller arbeidsmiljø».

Benchmarkingen skal følges opp i en arbeidsgruppe bestående av ansatte i renholdseksjonen, fagforeningene og vernetjenesten. Her skal de konkrete tiltakene utarbeides, dette arbeidet skal være ferdig sommeren 2017. NTLs tillitsvalgte er klare på at ledelsens hensikt er å spare penger. Ytterligere outsourcing er ikke på dagsorden, men det er klare ønsker om å skjerpe ytelseskravene. Hver enkelt renholder må vaske flere kvadratmeter, dette er et av forslagene fra arbeidsgruppen. Fra NTLs side er man opptatt av at arbeidsmiljøet for de ansatte forverres og at belastningen blir høyere. NTL er opptatt av at det skal være mulig å jobbe som renholder hele yrkeskarrieren og ikke bare for de unge og spreke. NTL er også bekymret for økt overvåking av den enkelte, blant annet ved et standardisert system for overvåking av hvor mange minutter som skal brukes på å rengjøre hvert enkelt rom. Systemet, mener NTL, handler om kontroll og individualisering når det gjelder bruk av måltall, noe man er sterk motstander av.

Til tross for at det ikke vurderes som en dagsaktuell problemstilling, ligger trussel om ytterligere outsourcing kontinuerlig i bakgrunnen som en potensiell mulighet og som en kilde til intensivering av arbeidet. I 2014 uttalte eksempelvis NTL-medlem og tillitsvalgt for renholderne ved UiO følgende i en artikkel i Fri Fagbevegelse under tittelen «UiO-renholdere frykter outsourcing»:

«Det er synd hvis det outsources mer. Jeg er ikke redd for å bli oppsagt, men jeg er redd for at presset gjør at jeg ikke klarer å jobbe så godt, sier Larsen».⁵⁷

I samme artikkel oppsummerer leder av NTL på Universitetet situasjonen slik:

«Vi frykter at det strammes inn ytterligere, at våre ansatte blir presset til å jobbe raskere med en trussel om at de blir outsourcet dersom de ikke innfrir, sier Dalen som understreker at mellomledere og renholdere samarbeider godt».

De to tredjedelene

De tillitsvalgte forteller om lite kontakt mellom de rengjørerene som er ansatt på universitetet og ansatte i de fem selskapene som står for resten av renholdet. Arbeidet foregår i ulike bygg og det er ingen naturlige møtepunkter. De tillitsvalgte hadde ingen informasjon om medlemstall når det gjelder fagorganisering, men antok at det var lavt og at det ikke fantes noen lokale tillitsvalgte i de ulike selskapene.

⁵⁷<http://frifagbevegelse.no/artikkel-6.158.140281.08383239a7?app=NeoDirect&com=6/158/289452/2afea3d2b8>

De tillitsvalgte forteller at det er et problem at de ikke har rett å be om innsyn i de ansattes lønn- og arbeidsforhold. Av de fem eksterne selskapene er fire medlemmer av NHO Service, det femte selskapet har vi ikke klart å finne, men andre selskap i samme gruppen er medlem i NHO. De ansatte er dermed dekket av Renholdsoverenskomsten mellom Norsk Arbeidsmandsforbund og NHO Service. Her har NTL ingen rett til innsyn.

Denne våren (2016) har likevel de NTL tillitsvalgte engasjert seg sterkt i arbeidsforholdene til de eksterne renholderne:

«Nå retter fagforeningen Norsk Tjenestemannslag (NTL) kraftig kritikk mot UiO-ledelsen, etter at de har registrert flere grove brudd på arbeidsmiljøloven for renholdsfirmaet til universitetet. – Vi har sendt brev til eiendomsdirektøren og bedt han redegjøre for hvordan UiO ivaretar tilsynsplikten ovenfor eksterne renholdere. Vi er ikke fornøyde med svaret vi fikk. Eiendomsavdelingen har aldri sjekket arbeidsmiljø og arbeidssikkerheten blant de eksterne renholderne, sier Natalia Zubillaga, nestleder i NTL».⁵⁸

I samme artikkel avviser eiendomsdirektøren å kommentere kritikken fra NTL med henvisning til at han ikke vil diskutere leverandører eller medarbeidere i media, men viser til de fora som er avtalt mellom partene. Utfordringer knyttet til renhold på universitetet er heller ikke ukjent hos NAF:

«NAF bekrefter til Universitas at de har mottatt flere henvendelser fra renholdere ved UiO. Saksbehandler i NAF, Geir W. Gamborg-Nielsen, forteller at fagforeningen har hatt utfordringer knyttet til renholdet ved UiO i årevis. UiO og ett renholdsselskap ble nylig enig om å redusere prisen på vasketjenester, forteller Gamborg-Nielsen. Det førte til at selskapet reduserte timeantallet og lønnen til sine ansatte. Gamborg-Nielsen mener lønnsreduksjonen tvinger renholdere til å søke etter en ekstra deltidsjobb. – I de fleste tilfeller medfører lavere lønn og timeantall at renholderen må utføre samme mengde arbeid på kortere tid. Eventuelt må de jobbe gratis for å kunne utføre jobben forsvarlig, sier han. Offentlige anbudsprosesser, der selskapene som tilbyr det billigste og mest effektive renholdet får kontrakten, forverrer arbeidsvilkårene for renholdere i privat sektor, mener han. – Det offentlige er dessverre en versting hva det gjelder å presse prisene nedover. De er dermed den aktøren som bidrar mest til sosial dumping og utnyttelse av mennesker i Norge. Det er vår erfaring, sier han».⁵⁹

Vårens engasjement fra NTLs side er heller ikke nytt. NTL har flere ganger etterlyst innsyn i de eksterne lønns og arbeidsforhold. NTL har hevdet at universitetet umulig kan ha fullstendig oversikt, men dette avvises av ledelsen i 2014:

«Vi tar stikkprøver fra leverandørene ved å etterspørre arbeids- og oppholdstillatelse, lønns slipper og forsikrings- og pensjonsordninger, sier Appelquist

⁵⁸ <http://universitas.no/nyheter/61450/uio-svikter-renholderne>

⁵⁹ Samme kilde som ovenfor

(drifts- og vedlikeholdsdirektør), som legger til at de ikke spør direkte om de får sykepenger». ⁶⁰

To eksempler på førstegenerasjonsendringer

Nedenfor presenterer vi to eksempler på det vi kaller førstegenerasjon konkurranseutsetting. Det er den første overgangen mellom offentlige og privat drift i kommunene som studeres gjennom konkurranseutsetting og salg av barnehager i Oslo og konkurranseutsetting av hele pleie- og omsorgssektoren i Austevoll kommune. Hvert case innledes med et overblikk over sektoren.

Barnehager

Drift av barnehager kan tjene som et eksempel på at politiske vedtak (barnehageforliket i 2003) fører til at balansen mellom offentlig og private tilbydere av en tjeneste endres. Hoveddelen av utbyggingen etter barnehageforliket har skjedd på den private siden. I 2014 var det 6205 barnehager i Norge og 47 prosent av dem var offentlige (SSB). Tabell i gir et overblikk:

Tabell i Antall virksomheter og antall ansatte i barnehagesektoren

	Antall barnehager	Antall ansatte	Antall årsverk
Kommunale	2886	49307	39200
Stat/fylkeskommune	7	91	79
Private	3312	44416	35719
Total	6205	93814	74998

Kilde: SSB (2015)

Barnehager er i svært liten grad organisert som kommunale selskap, tallene for AS er dermed «rent» private. Tabell 6.1 skiller imidlertid ikke mellom ideelle og kommersielle tilbydere. Organisering av barnehagedriften varierer mye kommunene imellom, fra utelukkende privat drift og mange aktører, til kommuner som har satt hele sektoren ut til ett privat selskap (Sauherad kommune). Utdanningsdirektoratet⁶¹ skriver at i 2013 var det om lag 140 kommuner med bare kommunal drift og i 5 kommuner bare privat.

Herning (2015) skriver at det primært finnes fire store kommersielle barnehagekjeder i Norge: FUS/Trygge barnehager (160 barnehager), Læringsverkstedet (92), Norlandia (84) og Espira (78). Blant de ideelle er Kanvas en stor aktør (55). Studentsamskipnadene driver også mange barnehager.

De private barnehagene kan velge mellom tre arbeidsgiverorganisasjoner; Virke HUK, Spekter og PBL (Private barnehagers landsforening). I tillegg er FUS-barnehagene et eget område. Samskipnadene er alle organisert og delt mellom Virke og Spekter.

En gjennomgang viser at Utdanningsforbundet har om lag 9000 medlemmer i den private barnehagedriften, noe som stemmer forholdsvis godt med andelen faglærte i barnehagene. Fagforbundet har om lag 29 000 medlemmer totalt i sektoren. Disse tallene indikerer dermed at andelen uorganiserte er stor.

⁶⁰ <http://frifagbevegelse.no/artikkel-6.158.140262.5d8305abb5>

⁶¹ http://www.udir.no/contentassets/08b430a6adc146bca05c2a36f0ffb604/statistikknotat_14_02.pdf

Lesedato 6/6/16.

I.iii Konkurransetsetting og salg av barnehager i Oslo kommune

I dette caset er vi for det første interessert i Fagforbundets rolle og erfaringer i forbindelse med prosessen rundt konkurransetsetting og salg av barnehager i Oslo kommune. For det andre er vi interessert i hva som skjedde med tariffavtalene som dekket de barnehagene som ble privatisert.

Redusert forsøksprosjekt om privatisering

I forbindelse med budsjettet i 2012 vedtok bystyret å konkurransetsette 7 barnehager. Det ble også vedtatt å selge 10 barnehager. Privatiseringen var et forsøksprosjekt. Forslaget om konkurransetsetting og salg ble fremmet av byrådspartiene Høyre, Venstre og Krf, med Frp som støtte og pådriver.

Fra slutten av 2013 oppsto det uro blant ansatte etter at det i desember ble klart hvilke barnehager som var omfattet av vedtaket. Også foreldre protesterte mot de vedtatte planene. Det ble organisert en foreldreaksjon som gjennomførte protester, blant annet ble det arrangert fakkeltog for å protestere mot planene.

Etter endelig vedtak i byrådet i mai 2014 ble antallet barnehager som skulle konkurransetsettes redusert fra 7 til 3 barnehager. Fagforbundet i Oslo viser til at teknisk årsak til denne reduksjonen var manglende interesse fra de kommersielle aktørene for kun å overta drift. De fleste ønsket å kjøpe og overta alt. Forbundet viser videre til at også all «støyen» rundt privatiseringsprosessen muligens kan ha bidratt til manglende interesse.

På bakgrunn av en evalueringsrapport frarådet byrådet i mai 2015 at flere barnehager skulle konkurransetsettes. Oppslag i Aftenposten (osloby.no) viste til at i følge byrådets tall hadde 55 av de om lag 170 fast ansatte i de 13 barnehagene sluttet i forbindelse med salgsprosessen. Frafallet var spesielt stort blant fagutdannede. 37 ansatte benyttet muligheten til å bli værende i Oslo kommune, mens 10 ansatte valgte å gå av med AFP. Spørreundersøkelser blant ansatte og foreldre viste at det var stor misnøye med prosessene i forbindelse med privatiseringen.

Status sommeren 2015 var at omfanget av konkurransetsetting ble sterkt redusert i forhold til de opprinnelige planene. Videre førte den foreløpige evalueringen til at byrådet frarådet ytterligere privatisering av de kommunale barnehagene i Oslo.

Kommunen fulgte reglene i avtaleverket

Fagforbundet i Oslo viser til at Oslo kommune fulgte bestemmelsene i avtaleverket og var inkluderende i forhold til forbundet når det gjaldt denne privatiseringsprosessen. Det ble gjennomført drøftinger etter AML 16.5, og gjennomført allmøter med mer. Fellesdrøftingene hadde som hensikt å etablere en felles forståelse. Forhandlingene beskrives som ryddige. Rent avtalemessig var privatiseringsprosessen en ryddig prosess. Fagforbundet samarbeidet også med foreldreaksjonen, som hadde stor oppslutning.

Fagforbundet i Oslo kritiserte vedtaket i bystyret, som kom plutselig i desember. Den administrative prosessen etter vedtaket blir i ettertid beskrevet som god. Fagforbundet var imidlertid kritisk til PWC-rapporten som byrådet bestilte, fordi man kun ønsket å

sammenstille tre privatiseringsalternativer uten å vurdere disse opp mot videre kommunal drift. Forbundet var også kritisk til beregningsmåten som ble benyttet, og bestilte en egen De-Facto rapport som kritiserte beregningene. Fagforbundet bidro ellers i forbindelse med forberedelsen til evalueringsrapporten. Uenigheten dreide seg ikke om den administrative prosessen, men om det politiske grunnlaget for konkurranseutsetting og salg.

Skifte av tariffavtale

Norlandia overtok alle barnehagene som ble konkurranseutsatt. Fagforbundet har hovedtillitsvalgte i alle bydelene, men fullmakten til å forhandle ligger hos Fagforbundet i Oslo. Fagforbundet i Oslo forhandlet for hver barnehage.

Etter å ha vært dekket av Oslo kommunes hovedavtale og hovedtariffavtale ble de ansatte dekket av avtaleforholdene til Norlandia. Dette var PBL-avtalen. Norlandia meldte etter hvert overgang fra PBL til Spekter. Etter at Norlandia meldte seg inn i Spekter fulgte en overgangsperiode der virksomheten fulgte hovedavtalen til Spekter, men ikke hadde overenskomst. Barnehagene fulgte bestemmelsene i den gamle PBL-overenskomsten i en periode.

Det ble etter hvert oppnådd enighet om en ny avtale i Spekter (det finnes tre Norlandia-overenskomster i Spekter; for barnehager, pasienthotell og sykehjem).

På spørsmål om sammenlikning når det gjelder overgang til den tidligere PBL-overenskomsten og til ny overenskomst i Spekter, peker Fagforbundet i Oslo på at de ansatte har mistet mye. Tre forhold trekkes frem:

- For det første taper de ansatte når det gjelder normal årslønn. De ansatte tapte ikke i lønn fordi at timelønnen ble overført og beholdt i henhold til gjeldende lovbestemmelser. Men det dreier seg om et annet lønssystem, og de ansatte kan bli stående på den lønnen de hadde da de ble overført. For de eldre arbeidstakerne kan det innebære at de blir stående på denne lønnen til de slutter i arbeidslivet. I den nye avtalen er det også lavere tillegg for kvelds- helgearbeid, og arbeid på helligdager (det får vanligvis ikke betydning for ansatte i barnehager, fordi de vanligvis ikke jobber til slike tider).
- For det andre kommer de ansatte dårligere ut når det gjelder pensjon. I ny avtale er det mindre gunstig delingstall for å beregne full opptjening (fra 30/deler til 40/deler).
- For det tredje mister alle over 55 år muligheten til å gå av med tidligpensjon ved 62 år (mange av disse har imidlertid sluttet).

Det er disse forholdene som vurderes som viktigst når det gjelder negative konsekvenser for de ansatte. Det finnes også andre forskjeller, men de beskrives ikke som så viktige som lønn og pensjon. Det er for eksempel forskjeller mellom hovedavtalene. Spekteravtalen beskrives ikke som en dårlig avtale, men heller ikke som den beste. Det kan gjelde medlemsrettigheter, blant annet rett til å ta kurs (rett til 12 dager i henhold til avtalen i Oslo kommune, 6 dager i henhold til Spekter-avtalen).

Tillitsvalgtes rolle

Det er også forskjeller mellom avtalene når det gjelder rettighetene til tillitsvalgte. Avtaleverket i Oslo kommune beskrives som det beste. Det gjelder tillitsvalgtes medvirkning, rett til innsyn og rett til drøftelser. Videre ses det som viktig at tillitsvalgte i kommunen er del av en større enhet og et stort nettverk. Oslo kommune beskrives som en stor og profesjonell arbeidsgiver. Private virksomheter innen drift av barnehager kan være små aksjeselskaper. Selv om det også kan dreie seg om virksomheter som er konsern, er de likevel små sammenliknet med Oslo kommune.

Når det gjelder tillitsvalgtes rolle etter overgangen til Norlandia/ Spekter peker Fagforbundet i Oslo på tre forskjeller.

- For det første får de tillitsvalgte mindre innsynsrett.
- For det andre beskrives drøftingsretten som dårligere. Det er færre temaer der tillitsvalgte har rett til å drøfte, langt mer kan drøftes i henhold til Oslo kommunes avtaler.
- For det tredje har de tillitsvalgte snevrere rammebetingelser. Retten til frikjøp av tillitsvalgte beskrives som dårligere (men dette håndteres forskjellig i ulike deler av Spekter).

Når det gjelder de 10 barnehagene som ble solgt, viser Fagforbundet i Oslo til at alle havnet i Spekter eller PBL. Problemstillinger som dreier seg om avtaleforhold og tillitsvalgtes rolle beskrives som helt like når det gjelder de to gruppene, både de barnehagene som ble konkurranseutsatt og de som ble solgt. Det ble også pekt på at for de ansatte kan salg være å foretrekke fremfor konkurranseutsetting, fordi de da slipper stadige endringer frem og tilbake.

Prosessen med privatisering av barnehagene i Oslo dreide seg først og fremst om en konsekvens av et politisk vedtak. Norlandias overgang fra PBL til Spekter beskrives som et mer klassisk eksempel på tariffhopping, der hensikten var å spare kostnader knyttet til pensjon.

Fagforbundet mistet ikke medlemmer i disse prosessene. Noen medlemmer sluttet, men de er fortsatt medlemmer. Det er heller slik at Fagforbundet får flere medlemmer i slike prosesser, fordi det skapes usikkerhet blant de ansatte.

Privatisering av pleie og omsorg

Pleie og omsorg

Pleie og omsorg er den største oppgaven i kommunene, her ble det i 2014 utført totalt drøyt 134.000 årsverk (SSB).⁶² 10 000 av disse er årsverk i private virksomheter som utfører tjenester på vegne av det offentlige. SSB skriver (samme kilde): «Dei siste to åra har talet på private årsverk stege med rundt 7 prosent i året, etter to år med berre svak auke før dette. Auken har særleg skjedd i heimetenestene. Delen private institusjonsplassar viser ein svak auke til elleve prosent av alle plasser totalt, og for første gang er det fleire plassar drivne av kommersiell verksemd enn plassar drivne av ideelle organisasjonar». Tabell ii viser kjøp fra private i et utvalgt kommuner:

Tabell ii Andel kjøp fra private: helse og omsorg. Kilde: SSB

	2003	2014	Økning 03-14
Bergen	9	17,9	8,9
Oslo	8,9	15,6	6,7
Stavanger	9,2	13,2	4
Ålesund	5,4	13,1	7,7
Trondheim	6,1	10,9	4,8
Bærum	4,9	10,6	5,7
Kristiansand	1,8	10	8,2

Sykehjem

Sykehjem er et eksempel på at vi finner kommuner som har konkurranseutsatt ett eller flere sykehjem, mens andre har konkurranseutsatt hele sektoren⁶³. Tre typer aktører driver sykehjem i Norge; kommuner, kommersielle og ideelle. Sju kommuner har konkurranseutsatt hele eller deler av eldreomsorgen: Oslo, Bergen, Bærum, Asker, Oppegård, Stavanger og Austevoll.

Herning (2015) skriver at er det bare fire selskap som konkurrerer om sykehjemsanbud i Norge i 2015: Aleris (9 hjem), Attendo (6 hjem), Nordlandia (6 hjem – 1660 ansatte) og Unicare (ukjent - 1400). Nordlandia er medlem av Spekter, de tre andre er medlem av NHO Service og kan være dekket av Pleie og omsorgsoverenskomsten. Blant de ideelle aktørene er Virke/HUK-området viktig, de ansatte er dekket av Helse og sosialavtalen.

Hjemmehjelp

29 kommune har innført fritt brukervalg ([Fritt brukervalg](#)).⁶⁴ Det er per i dag 27 private leverandører som opererer i disse kommunene. Mange har bare en privat leverandør, og mange leverandører opererer også i bare én kommune. Andre kommuner har flere, i Oslo finner vi 15 kommunale hjemmetjenester (dvs. bydelene) og 14 private. Disse er fordelt på 8 medlemmer av NHO Service, 3 medlemmer av Virke, en med egen tariffavtalen (Uloba) og 3 uten arbeidsgivertilknytning. I Bergen er det 7 tilbydere: kommunen, 3 medlemmer av Virke, 1 medlem av NHO Service og 2 uorganiserte.

⁶² <https://www.ssb.no/helse/statistikker/pleie/aar-forelopige/2015-06-24>

⁶³ Austevoll kommune har avtale med Aleris.

⁶⁴ Nettstedet drives av det private selskapet Portalene AS og gir blant annet mulighet til å søke opp tilbydere i aktuelle kommuner.

I.iv Privatisering i Austevoll kommune

I 2012 vedtok Austevoll kommune at sykehjemmene og eldreomsorgen i kommunen skulle privatiseres. Tidligere var barnehagene og renhold blitt privatisert.

Barnehager og renhold

Barnehagene drives i dag av flere virksomheter. En barnehage drives av et mindre aksjeselskap, mens andre drives i regi av FUS eller Trygge Barnehager. Enkelte drives av små virksomheter som ikke inngår i større selskaper. Renhold ble konkurranseutsatt og overtatt av AB Solutions. Etter klager på kvaliteten på renholdet fikk virksomheten godkjenning til å trekke seg ut av kontrakten. Det ble utlyst en ny anbudsrunde, der et kriterium var at kun vernet bedrifter kunne søke. Austevoll hadde én vernet bedrift, Austevoll ASV, som overtok renholdsvirksomheten.

Pleie- og omsorg

Anbudskonkurransen om pleie og omsorg ble vunnet av Aleris. 4. juni 2013 meldte NRK Hordaland at Aleris nå sto for driften av sykehjemmene og eldreomsorgen i kommunen. Innslaget viste til at Austevoll var først ut med å privatisere all eldreomsorg, og at kommunen kunne være i ferd med å vippe Os av tronen som Frp sitt utstillingsvindu.

De ansatte i pleie og omsorg var tidligere dekket av avtaleverket i KS-området. Hovedtariffavtalen regulerte lønn, arbeidstid, pensjon, lokale forhandlinger, med mer. Da Aleris overtok innebar det skifte av tariffavtale. Aleris bruker for sine virksomheter i sektoren NHO-avtalen Overenskomst 481 Pleie- og omsorgsoverenskomsten, og reserverte seg mot den kommunale tariffavtalen. Det samme gjorde AB Solution, som hadde overtatt renhold.

Strid om pensjon

Da det var klart at Aleris skulle overta driften av pleie- og omsorgssektoren oppsto det usikkerhet og strid i forbindelse med den nye tariffavtalen. Fagforbundets tillitsvalgte i kommunen uttalte i begynnelsen av mai 2013 at de ikke vant kampen mot privatisering i Austevoll, men også at alt tydet på at de hadde vunnet fram i kampen for å bevare medlemmenes rett til tidligpensjon.

I oppslag i «Oss tillitsvalgte» (3.5.2013) fortalte fagforeningsleder og hovedtillitsvalgt at det oppsto usikkerhet blant medlemmene om hvordan overgangen til Aleris ville påvirke pensjonsrettighetene:

«Vi fikk ikke opplysningene fra kommunen til å stemme overens med det rådgiverne i Fagforbundet sa. Ikke ble vi så mye klokere av å spørre verken NAV eller pensjonsforsikringsselskapet til kommunen heller. Det som imidlertid ble stadig klarere for oss var at noen risikerte å tape på denne privatiseringen og at det kunne være store penger».

Problemet dreide seg om at flere medlemmer over 55 år ville miste retten til å gå av med AFP om de ble med over til Aleris. Fagforbundet i Austevoll fikk mye støtte fra Fagforbundet sentralt (Hordaland og Oslo) når det gjaldt å vurdere konsekvensene for pensjonsordningene.

Fagforbundet redegjorde for at i privat sektor ble reglene for å ta ut AFP skjerpet i forbindelse med pensjonsreformen. For å kunne ta ut AFP må man ha vært dekket av ordningen i minst sju av de siste ni årene. For de ansatte som var over 55 år var det mindre enn sju år til de fylte 62 år. Når de gikk fra kommunal sektor til privat sektor var de dermed utelukket når det gjaldt mulighet for tidligpensjon. I følge forbundet dreide det seg i Austevoll om nærmere tretti ansatte som sto i fare for å miste muligheten til å gå av med tidligpensjon.

Oppslag i «Oss tillitsvalgte» (3.5.2013) beskrev de ansattes situasjon som et valg mellom pest og kolera:

«Når en virksomhet overdras fra en eier til en annen, gir arbeidsmiljøloven de ansatte på visse vilkår rett til å reservere seg mot å bli med over til ny arbeidsgiver. Problemet i Austevoll er bare at kommunen har kvittet seg med pleie- og omsorgssektoren sin. De ansatte står dermed i fare for å måtte velge mellom å bli med i Aleris og tape rettigheter, eller å si nei og risikere å bli oppsagt fordi kommunen ikke har passende oppgaver til dem».

Mot slutten av juni (27.6.2013) meldte «Oss tillitsvalgte» at de tillitsvalgte hadde lyktes i sin kamp for å forsvare retten til tidligpensjon:

«Takket være et massivt press fra de tillitsvalgte, forhandlet Fagforbundet og Austevoll kommune fram ordninger som ga de eldre ansatte en servicepensjon som gjør det mulig for dem å gå av med tidligpensjon likevel. De to tillitsvalgte roser både Fagforbundet og viljen som Austevoll kommune tross alt har vist».

Det ble ført forhandlinger mellom kommunen og Fagforbundet. Aleris var ikke involvert i disse forhandlingene. Resultatet ble at forbundet lyktes i å inngå en gavepensjonsavtale med Austevoll kommune. Forbundet brukte media for å synliggjøre de tapene de ansatte det gjaldt ville få, og det ble bygget opp et betydelig press mot politikerne.

Skifte av tariffavtale

Ut over gavepensjonsavtalen med kommunen fikk de ansatte i pleie og omsorg i første omgang ikke med seg noe fra den kommunale avtalen. Leder for Fagforbundet i Austevoll viser senere til at forskjellene mellom ny og tidligere tariffavtale særlig dreier seg om pensjonsbestemmelsene, men peker også på at kvelds- og helligdagstilleggene i NHO-avtalen ikke var fullt så gode som i den kommunale hovedtariffavtalen. Forbundet har imidlertid lyktes med å forhandle seg fram til en lokal avtale, slik at de ansatte nå får de samme tilleggene som ligger i hovedtariffavtalen. Det er forbundet og de ansatte fornøyde med.

De aller fleste som arbeidet i pleie- og omsorgssektoren i Austevoll ble med over da Aleris overtok. Det finnes ikke mange alternative arbeidsplasser for disse i kommunen. Leder i Fagforbundet i Austevoll viser til at det er tidspress i pleie- og omsorgssektoren, og mangel på sykepleiere. Lokalt tillitsvalgte peker på at de har det travelt, men også at de opplever at lederne er imøtekommende. De får avsatt tid til å drive tillitsvalgтарbeid, hvis de ber om det. Flere av lederne som også var ledere da pleie- og omsorgssektoren var kommunalt drevet, ble med over i Aleris. Likevel opplever de plasstillitsvalgte at situasjonen er endret sammenliknet med deres tidligere rolle. De får større ansvar for å følge opp flere saker med arbeidsgiver, mens de tidligere var del av det kommunale forhandlingssystemet.

Leder i Fagforbundet i Austevoll forteller at sammenliknet med usikkerheten i 2013 har forholdene på en måte gått seg til, men antar at mange blant de ansatte ville foretrukket at pleie- og omsorgssektoren ble drevet i kommunal regi. Hvis det blir utlyst administrative kommunale stillinger som sykepleiere kan gå inn i, søker flere sykepleiere på disse stillingene.

Virksomhetsoverdragelsen førte ikke til endringer når det gjelder fagorganisering. De fleste var organisert i Fagforbundet, og har fortsatt å være medlemmer.

Mest endring innen renhold

Fagforbundet i Austevoll peker på at når det gjelder barnehagene er det ganske oversiktlige forhold. Det varierer hvor mange av de ansatte som er fagorganisert. I noen barnehager er det veldig mange som er organisert, i andre barnehager finnes det ingen fagorganiserte. Som i pleie- og omsorg har Fagforbundet beholdt de medlemmene forbundet hadde før privatiseringen. I andre barnehager har forbundet ikke fått innpass fordi de ansatte ikke har sett noe poeng med å organisere seg.

Innen renhold har endringene vært større. Mange av de som var renholdere da renholdet ble drevet i kommunal regi, har sluttet som renholdere. Det dreide seg tidligere om opptil ti renholdere, mens det i dag er igjen fire-fem av disse. De er fremdeles fagorganisert. Totalt er det imidlertid langt færre renholdere som er fagorganisert. Flertallet av renholdere har i dag utenlandsk bakgrunn og er ikke organisert. Forbundet peker på at de kommer fra land der det ikke er vanlig med samme tiltro til at fagorganisasjonene kan gjøre noe for dem, og at disse villige til å strekke seg langt for å beholde den jobben de har.

Avtaleforhold, konkurranseutsetting og virksomhetsoverdragelse

Alt i alt beskriver Fagforbundet i Hordaland og Fagforbundet i Austevoll den kommunale hovedtariffavtalen som bedre enn NHO-avtalene innen renhold og pleie- og omsorg. Fordi det dreide seg om virksomhetsoverdragelse fikk de ansatte med seg den lønnen de hadde, men etter dette blir de gjerne stående på denne lønnen og får ikke den lønnsutviklingen de ellers ville fått. I intervjuene ble det også pekt på at selv om forbundet i første omgang fikk sørget for at reglene ved virksomhetsoverdragelse ble fulgt, skal disse virksomhetene ut på anbudsrunder også senere. Da kan det bli opp til den nye virksomheten som eventuelt vinner anbudskonkurransen å avgjøre om man vil godta at det dreier seg om virksomhetsoverdragelse eller ikke, om virksomheten stiller

med egne ansatte og eget materiell. Kommunen har ikke samme rolle som ved første konkurranseutsetting, og de ansatte er avhengige av om virksomheten som vinner anbudet ønsker å ansette dem eller ikke.

Fagforbundet i Hordaland viser her til erfaringer fra Os kommune når det gjelder andre gangs konkurranseutsetting innen renhold. Her godtok ikke virksomheten som vant anbudet at det dreide seg om virksomhetsoverdragelse. De ansatte i virksomheten som hadde hatt renholdet i første omgang ble sagt opp. Noen av dem ble så ansatt i den nye virksomheten. Ingen av de fagorganiserte ble ansatt igjen, i følge Fagforbundet. Fagforbundet nådde ikke frem med en stevning ut fra at det kunne dreie seg om diskriminering av fagorganiserte. Det er to-tre år til pleie- og omsorgssektoren i Austevoll skal ut på anbud for andre gang.

Senere skifter

Forrige casebeskrivelser ga eksempler på endringer når det gjelder første overgang mellom offentlig og privat drift. I de følgende beskrivelsene ser vi på hva som kan skje når oppgavene allerede er privatisert. Det første caset dekker et tilfelle der arbeidsgiver ønsket å endre organisasjonstilknytning, her ser vi på Aleris Ungplan og BOI AS. Arbeidsgivers organisering er også et viktig tema i vårt siste case. På området avfallsinnhenting fra private husholdninger (Oslo kommune) oppsto det strid om hvilken avtale som skulle ligge til grunn fordi ny tilbyder tilhørte en annen arbeidsgiverorganisasjon enn selskapene som utførte oppgavene før det nye anbudet ble gjennomført.

Barnevern

Alle tre forvaltningsnivåer (stat, fylkeskommune og kommune) har oppgaver knyttet til barnevernet. Vi er her opptatt av drift av barnevernsinstitusjoner fordi dette er et område med stort innslag av private. Etablering og drift av institusjoner, samt også godkjenning av private og kommunale institusjoner som benyttes etter barnevernloven er blant oppgavene til Bufdir (Barne- ungdoms- og familiedirektoratet).

I 2014 var det 591 offentlig drevet institusjoner (2760 ansatte), 227 ble drevet av ideelle organisasjoner (770 ansatte) og 409 av andre private aktører (1300 ansatte) (alle tall SSB).⁶⁵

NHO Service organiserer 'nesten alle' (NHO Service) private aktører innen barnevern.⁶⁶ NHO Service viser til at mange av de små aktørene ble kjøpt opp av større selskaper i 2014.

⁶⁵

<https://www.ssb.no/statistikkbanken/selecttable/hovedtabellHjem.asp?KortNavnWeb=barneverni&CMSSubjectArea=sosiale-forhold-og-kriminalitet&checked=true> Lesedato 7/6/16.

⁶⁶ <http://www.nhoservice.no/article.php?articleID=5329&categoryID=156> Lesedato 7/6/16.

I.v Aleris Ungplan og BOI AS – endret arbeidsgiverorganisering

Tema i dette caset er hvilke konsekvenser det fikk for avtaleforhold og arbeidstakerorganisering da Aleris Ungplan og BOI AS meldte seg ut av arbeidsgiverorganisasjonen Virke og inn i NHO. Aleris var tidligere i Virke HUK-området og er nå i NHO Service. En rekke tidligere Virke HUK virksomheter har foretatt samme endring når det gjelder arbeidsgiverorganisering. Gjennomgangen nedenfor gir først en omtale av Aleris' virksomhet innen barnevern. Deretter kommenteres overgangen fra Virke til NHO. Denne overgangen innebar skifte av tariffavtale. Hva slags konsekvenser Aleris' skifte av arbeidsgiverorganisering skulle få var omstridt. Hvilken tariffavtale som skulle gjøres gjeldende var tema for organisasjonsmessig behandling mellom partene. Striden ble omsider avgjort av Den faste tvistenemd. Dette skiftet av arbeidsgiverorganisering fremstår ikke som et typisk eksempel på tariffhopping. Det er interessant, fordi dette caset bidrar til å illustrere variasjon når det gjelder slike skifter. Endringene fikk samtidig konsekvenser for fagforbundene. Mest negative var konsekvensene for FO, som ble stående uten partsforhold i tariffavtalen som er gjort gjeldende i Aleris. Nedenfor viser vi hvordan en samarbeidsavtale mellom FO og Fagforbundet ble utformet for å møte utfordringer knyttet til dette. Intervjuene illustrerte også, mer generelt, utfordringer for FO i privat sektor.

Kort om Aleris barnevern

Aleris-konsernet driver virksomhet innen en rekke helserelaterte områder. Aleris Ungplan og BOI er et selskap i Aleris-konsernet i Norge som driver virksomhet innen to områder. Ungplan driver virksomhet innen barnevern, mens BOI (Bolig og Omsorgsinstituttet) omfatter omsorg for voksne med rus og/eller psykiske problemer.⁶⁷

Ungplan tilbyr flere tjenester innen barnevern, blant annet opphold i bofellesskap for barn og ungdom med relasjonsskader og/eller rusproblemer. Virksomheten omfatter også plassering i familiehjem, ettervern og annet. Hovedvekten legges på å gi beboerne et bo- og omsorgstilbud. BOI tilbyr heldøgns omsorgsboliger med miljøterapeutisk bistand til voksne brukere med bakgrunn i rus, demens, psykisk utviklingshemming eller psykiske lidelser.

Aleris Ungplan og BOI har en rammeavtale med Bufdir og Oslo kommune om plassering av barn og ungdom i henhold til alle bestemmelsene i barnevernloven, og en tilsvarende rammeavtale om kjøp av plasser for enslige mindrerårigt asylsøkere. Virksomheten har driftsavtaler med offentlige organer, og konkurrerer med andre private tilbydere i anbudsprosesser som legges opp av Bufdir. Her stilles flere krav når det gjelder kvaliteten på tjenestene, blant annet stilles det krav til ansattes utdanningsbakgrunn.

⁶⁷ Omtalen bygger på presentasjon av bedriften i NHOs tilsvaer 27.6.2012 i forbindelse med sak i Den Faste tvistenemd, sak 1/2012 – Aleris Ungplan og BOI AS.

Aleris Ungplan og BOI hadde om lag 400 ansatte i 2012. De fleste er sosionomer eller barnevernspedagoger. Andre har bakgrunn som vernepleiere, psykologer, sykepleiere, hjelpepleiere, lærere, førskolelærere, med mer.

Om lag 35 prosent av de ansatte var fagorganisert i 2012 (oversikt basert på trekklistene juni 2012). Flere fagforbund hadde medlemmer i bedriften, blant annet FO (62), Parat (43), Fagforbundet (21) og Utdanningsforbundet (8), og Lederne (2). Musikernes fellesforbund, Norsk Ergoterapeutforbund, Norsk sykepleierforbund, Delta og HK hadde hver ett medlem.

En senere oversikt viser at LO hadde 241 medlemmer i Aleris barnevern ved utgangen av 2015. Fagforbundet hadde 106 medlemmer, FO hadde 135 medlemmer.⁶⁸

Aleris Ungplan og BOI var tidligere medlem i Virke. Tariffavtalen var en av overenskomstene på HUK-området, Landsoverenskomsten for virksomheter.

Utmelding fra Virke – overgang til NHO

HUK-området i Virke hadde tidligere både ideelle og kommersielle medlemsvirksomheter innen privat helse og omsorg. I løpet av de senere årene har det skjedd store endringer i og med at en rekke medlemsvirksomheter har meldt seg ut av Virke. De fleste har meldt seg inn i NHO, mens enkelte står uten arbeidsgiverorganisasjon. FOs oppfatning var at i 2010-2011 gjorde Virkes HUK-avdeling et veivalg, og besluttet at man politisk og praktisk skulle arbeide for å ivareta og bedre rammevilkårene for de ideelle aktørene.⁶⁹ Aleris, som er en stor kommersiell aktør, meldte seg ut av Virke i 2011. Etter en tid meldte virksomheten seg inn i arbeidsgiverorganisasjonen NHO. Flere aktører innenfor privat helse og omsorg har gjort det samme.

FO har oppsummert med at det i kongressperioden har foregått økende grad av privatisering av helse- og omsorgstjenester, som igjen har ført til tariffhopping og dermed økt press på lønns- og arbeidsvilkårene for de ansatte. Dette har særlig vist seg å være tilfelle for HUK-avtalene, hvor spesielt pensjonsvilkårene er satt under press. I HUK-området er pensjonsordningen for de ansatte tariffestet i sentral avtale, i motsetning til i NHO-området, hvor arbeidsgiver i prinsippet har full styringsrett. Med fremveksten av egne bransjer for områder som barnevern, rus og psykiatri i NHO-området, har det derfor åpnet seg muligheter for virksomhetene å «tariffhoppe» og innføre pensjonsordninger som er billigere for virksomheten.

I forkant av hovedoppgjøret i 2014 foretok over 100 virksomheter i Virke/HUK-området en såkalt «betinget utmelding». Blant dem var det store aktører som Kirkens bymisjon, Frelsesarmeen m.fl. Utmeldingene ble begrunnet i at virksomhetene hadde for kostbare pensjonsordninger, og målet var å presse frem en forhandling om dette. FO viser senere til at det høsten 2016 ble forhandlet frem en mulighet for at de ideelle virksomhetene i HUK-området på visse vilkår kan gå over til hybrid tjenestepensjon.

Pensjonsforpliktelser knyttet til HUK-avtalene har vært grunnen til at mange virksomheter meldte seg ut av Virke og inn i NHO. Når det gjelder Aleris har det vært

⁶⁸ Kilde: Fagforbundet, Forhandlingsenheten, 11.12.2015.

⁶⁹ Fremstillingen bygger på FOs Vedtaksprotokoll fra kongressen 18.-22.mars 2015, gjennomgang pr. 8. juni 2015.

vel så viktig at Aleris ikke følte seg ivaretatt i Virke etter at HUK-avdelingen valgte å prioritere de ideelle virksomhetene.

Endring i arbeidsgiverorganisering – endring av tariffavtale

Spørsmål om opprettelse av tariffavtale ved Aleris Ungplan og BOI AS ble behandlet i den faste tvistenemda i begynnelsen av 2013.⁷⁰

Mens Aleris var i arbeidsgiverorganisasjonen Virke var selskapet omfattet av Landsoverenskomsten for virksomheter. Som andre HUK-avtaler var denne en vertikal overenskomst basert på det statlige og kommunale avtaleverket. Etter at Aleris Ungplan og BOI gikk ut av Virke og valgte NHO som arbeidsgiverorganisasjon, oppsto det uenighet om hvilken tariffavtale som skulle gjelde for virksomheten.

Behandling i Den faste tvistenemd - 2013

NHOs standpunkt var at Overenskomst 453 mellom NHO og LO/Fagforbundet kunne gjøres gjeldende for Aleris Ungplan og BOI. NHO mente det var denne avtalen som passet best for Aleris og at det i denne saken ikke dreide seg om et tariffomt tom. Videre ble det anført at en av partene, NHO/Landsforening eller LO/Fagforbundet, kunne kreve at avtalen skulle gjelde, og at dette måtte behandles på vanlig måte i henhold til bestemmelsene i Hovedavtalen.

LO mente det forelå et tariffomt rom, at Overenskomst 453 bare skulle gjøres gjeldende der partene var enige om det, og at det var slik avtalen var praktisert. LO mente på bakgrunn av dette at Overenskomst 453, i henhold til reglene i Hovedavtalens § 3-10, ikke var blant avtalene som eventuelt kunne gjøres gjeldende for Aleris og bransjen private barneverninstitusjoner. De ble anført at det dreide seg om en annen type virksomheter enn de virksomhetene Overenskomst 453 ble etablert for. Her ble det også fra LOs side pekt på at Overenskomst 453 ikke er en bransjeavtale, men en rammeavtale som er gjort gjeldende for bedrifter av forskjellig slag. Det ble videre pekt på at for den type virksomhet som drives av Aleris er det nødvendig å etablere en mer omfattende bransjeavtale som ivaretar bransjens særegenheter og de fag og yrkesgrupper som er ansatt der.

Flertallet i Den faste tvistenemd sluttet seg til NHOs argumenter og vedtok at Overenskomst 453 mellom NHO og LO/Fagforbundet skulle gjøres gjeldende for Aleris Ungplan og BOI AS.

NHO-området – en ny utfordring for FO

Endringer av arbeidsgiverorganisering ble kommentert i vedtaksprotokollen som lå til grunn for FOs kongress i mars 2015. I kongressperioden hadde FO registrert at antall medlemsbedrifter blant annet innenfor barnevern, rus og psykiatri økte i NHO-området. Det hadde ført til at antall medlemmer i NHO-virksomheter økte. NHO hadde de siste årene satset på å bygge opp egne bransjer og tilbud til private/kommersielle aktører innenfor helse- og sosial-området (tradisjonelle offentlige velferdstjenester). Med økende privatisering og anbudsutsetting av velferdstjenester var

⁷⁰ Omtalen i dette avsnittet bygger på Protokoll for Den faste tvistenemd LO/NHO, Nemndavgjørelse 4.3.2013. Sak 1/2012 – Aleris Ungplan og BOI AS.

NHO blitt et alternativ for flere private aktører. Det gjelder privat barnevern, helse og velferd, rus og psykiatri. FO har også medlemmer i NHO-virksomheter innen områder som attføringsbransjen og asyl- og mottaksdrift.

I saksdokumentene til kongressen viser FO til at for forbundet har utfordringen i NHO-området vært at FO ikke får direkte partsforhold i de tariffavtaler som gjelder for bransjer i NHO hvor FO tradisjonelt har mange medlemmer, som for eksempel innen barnevern. Forbundet peker på at avtalestrukturen i NHO er ulik avtalestrukturen i offentlig sektor. Det er sjelden flere parter i samme tariffavtale. I gjeldende 453-avtale er Fagforbundet part, og FO har ikke partsrettigheter.

Samarbeidsavtale mellom Fagforbundet og FO

I saksdokumentene til FOs kongress i 2015 ble også samarbeid mellom Fagforbundet og FO kommentert. Det hadde vært forhandlet og inngått en samarbeidsavtale mellom FO og Fagforbundet som gir FO medbestemmelse lokalt ved at det kan opprettes LO-klubber ved virksomhetene. Sentralt deltar FO i lønnsforhandlingene ved revisjon av avtalen. Det skal samarbeides rundt eventuelle tvister lokalt som må behandles på sentralt nivå. Gjennom samarbeidsavtalen er FO sikret mulighet for medbestemmelse og innflytelse på lønns- og arbeidsvilkår for FOs medlemmer som omfattes av 453-avtalen.

Avtalen viser til at protokollen fra Den faste tvistenemd LO/NHO av 23.1.2013, medfører at Overenskomst 453 mellom NHO og LO/Fagforbundet gjøres gjeldende for ansatte i Aleris Ungplan og BOI AS, samt for alle andre liknende virksomheter.⁷¹ Avtaleteksten konstaterer også at FO ikke er part i Overenskomst 453. Avtalen legger til grunn at FO og Fagforbundet har en gjensidig plikt til å informere hverandre når en virksomhet som melder seg inn i NHO kan komme til å bli omfattet av 453-avtalen. FOs tillitsvalgtrettigheter skal sikres ved at det inngås avtale om en lokal LO-klubb på den enkelte virksomhet. Når det oppstår en tvist på arbeidsplassen om lønns- og arbeidsvilkår, skal LO-klubben bistå medlemmene i den videre saksgang. Løses ikke tvisten lokalt er det Fagforbundet som sørger for at tvisten blir behandlet sentralt, mens FO deltar som observatør. I lokale lønnsforhandlinger og forhandlinger om lokale særavtaler skal LO-klubben utarbeide krav og gjennomføre forhandlinger. Dersom det ikke oppnås enighet i lokale forhandlinger og det blir behov for organisatorisk behandling, er det Fagforbundet som skal sørge for at dette blir krevd og gjennomført, mens FO deltar som observatør. Videre peker samarbeidsavtalen på at ved revisjon av Overenskomst 453 skal FOs medlemmer gis anledning til å delta i utforming av kravene, samt delta i uravstemning på lik linje med Fagforbundets medlemmer. De to forbundene skal også samarbeide sentralt i forbindelse med revisjon av Overenskomst 453.

Konsekvenser av endrede avtaleforhold

Vi har intervjuet på sentralt hold i Fagforbundet og FO om konsekvensene av at Aleris skiftet arbeidsgiverorganisering fra Virke til NHO. Vi snakket også med lokalt tillitsvalgte i de to forbundene.

⁷¹ Samarbeidsavtale mellom Fagforbundet og FO.

Fagforbundet

På sentralt hold i Fagforbundet ble det vist til at i tiden etter at Aleris meldte seg inn i NHO skjedde det mange utmeldinger fra Virke. En rekke virksomhetene meldte seg inn i NHO Service, mens noen virksomheter gikk inn i Spekter. Fagforbundet krevde at Overenskomst 453 skulle gjelde for virksomhetene som gikk til NHO. Forbundet krever Standardoverenskomsten for virksomheter som ikke har meldt seg inn i annen arbeidsgiverorganisasjon.⁷²

Når det gjelder overgangen fra Virke/HUK til NHO har Aleris opprettholdt mye av det som lå i Virke-overenskomsten, og tatt dette med inn i den nye avtalen. Pensjonsordningen som lå i den gamle avtalen er ikke opprettholdt, men Aleris i NHO har ikke lagt seg på det laveste nivået med 2 prosent. Aleris bruker en 5 prosentordning. Det er opprettet en særavtale i tilknytning til Overenskomst 453, der vurderingen i Fagforbundet er at i det store og hele har de ansatte fått med seg mye fra den tidligere avtalen over i den lokale særavtalen.⁷³ YS-forbundet Parat har en tilsvarende avtale. Fagforbundet har ikke mistet medlemmer, men det er mange ansatte som er uorganiserte.

Medleverordninger i barnevernsinstitusjonene er en arbeidstidsordning som har ført til problematikk om passiv tid. Aleris opererer med et medlevertillegg for ansatte som har slike arbeidstidsordninger. Fagforbundet mener at dette tillegget er for lite. Grunnen er at i medlevertillegget er også alle ubekvemstilleggene lagt inn. Tillegget som er avtalt lokalt dekker stort sett ikke opp mer enn ubekvemstilleggene hvis det tas hensyn til hvor mange timer de ansatte jobber. Forbundet peker også på at mange av medlemmene som arbeider i Aleris ønsker å jobbe i medleverturnus. I tillegg til særavtalen finnes det lokale avtaler om turnus, disse kan variere

Aleris har én lik tariffavtale for alle virksomhetene. Dette gjelder barnevern, rus og psykiatri. De forskjellige forbundene – Fagforbundet, FO, Parat – forhandler sammen lokalt. Dette er en ordning som fungerer, i følge Fagforbundet. Inntrykket er at den nye samarbeidsavtalen mellom Fagforbundet og FO (jf. over) også fungerer lokalt, der det er fellessamlinger mellom Fagforbundet og FO i barnevernet

Tillitsvalgte i Fagforbundet lokalt pekte på at alt i alt er den nye avtalen en dårligere avtale enn den tidligere, men er også fornøyd med at de ansatte i hovedsak fikk med seg betingelsene de tidligere hadde over i den nye særavtalen. Virksomhetene fortsetter med samme turnus som tidligere, og den daglige rutinen ved institusjonene er den samme. Det er Fagforbundet som er part i Overenskomst 453, og forbundet har i følge tillitsvalgte påvirkningskraft.

Også lokalt tillitsvalgte mener at samarbeidsavtalen med FO fungerer, men hadde ikke kjennskap til at det var opprettet LO-klubber lokalt. Det kan være vanskelig å få medlemmer til å være tillitsvalgte, og medlemstallet kunne vært høyere enn det er. At Aleris meldte overgang til NHO Service har ikke ført til endringer når det gjelder muligheter for å drive tillitsvalgtarbeid i virksomheten. De tillitsvalgte er med på

⁷² <http://www.fagforbundet.no/tariff/Standardavtaler/?page=0>

⁷³ Vurderingen i Fagforbundet er at når det gjelder barneverninstitusjoner som gikk fra HUK-området til NHO, finnes det eksempler på virksomheter med særavtaler som har dårligere betingelser enn særavtalen i Aleris.

drøftingsmøter og informasjonsmøter med regionledelsen, og samarbeidet mellom tillitsvalgte og ledelse beskrives som godt. Mer generelt viser tillitsvalgte til at det i diskusjonen i media er stilt spørsmål om de private barneverninstitusjonene, noe som også har ført til at medlemmene som arbeider i disse institusjonene kan føle seg litt tilsidesatt.

FO

Vurderingene i FO sentralt var i hovedsak de samme som vurderingene i Fagforbundet når det gjelder Aleris' overgang fra Virke/Huk-området til NHO Service. Denne overgangen førte ikke til store endringer. De ansatte har stort sett fått med seg bestemmelsene fra den tidligere avtalen.

De ansatte måtte akseptere en viss nedgang i pensjon, men det ble pekt på at Aleris hadde unntak fra bestemmelsene om ytelsesordning i HUK-området, og at virksomheten har en 5 prosent innskuddsordning, som ikke er blant de dårligste ordningene. Det ble også vist til at det året Aleris gikk inn i NHO ble medlevertillegget økt betraktelig. Tillitsvalgte hadde imidlertid pekt på at det de fikk i lønnstillegg ble utlignet med nedgang i pensjon.

FO pekte på at i utgangspunktet kunne de tariffmessige konsekvensene av Aleris' overgang til NHO innebære en forverring i den forstand at bestemmelsene i Landsoverenskomsten for virksomheter er bedre enn bestemmelsene i 453-avtalen. Det gjaldt blant annet bestemmelser om sykelønn, helligdagstillegg med mer, som på den tiden ikke var omhandlet i 453-avtalen. Særavtalen til Aleris måtte utvides for å ivareta rettighetene til de ansatte, noe det ikke var så stort behov for mens virksomheten var i HUK. Ansatte fikk imidlertid med seg rettighetene inn i særavtalen.

Både i FO og i Fagforbundet ble det pekt på at Aleris' overgang fra Virke/HUK-området til NHO Service ikke var det mest typiske eksemplet på tariffhopping. Forbundene var klar over at denne overgangen også hadde sammenheng med at Virke prioriterte de ideelle barneverninstitusjonene (drevet av ideelle virksomheter som Blå Kors, Kirkens sosialtjeneste og andre), og at Aleris ikke opplevde at virksomheten ble ivaretatt av HUK-Virke. At Kirkens Bymisjon og Frelsesarmeen meldte seg ut av Virke som følge av pensjonsordningene de hadde i Virke, regnes som bedre eksempler på tariffhopping.

Da Aleris var i Virke var FO og Parat de største fagforbundene i Aleris. FO nå 150 medlemmer i Aleris. Samarbeidet mellom forbundene fungerte greit. FO og Parat var de ledende klubbene i «HUK-tiden», mens Fagforbundet hadde færre medlemmer. Det er Fagforbundet som er part i 453-avtalen. FO fikk ikke partsforhold til denne avtalen, selv om FO hadde flest medlemmer. Etter hvert har Fagforbundet økt antall medlemmer i Aleris. FO er part i særavtalen, men ikke reelt i følge forbundet. FO kan delta i drøftelser, men eventuelle tvister må løses av Fagforbundet

Ifølge FO har NHO akseptert at Fagforbundet og FO kan ha LO-klubber i Aleris. Aleris legger heller ikke noe i veien for at LO kan ha et tillitsvalgtapparat. FO uttrykker imidlertid frustrasjon over avtalesystemet i NHO, og at forbundet ikke er part i Overenskomst 453. Som profesjonsforbund har FO ingen plass i NHO-systemet der det er vertikale avtaler. I den grad FO ville blitt definert som et funksjonærforbund, er det FLT som har organisasjonsretten for funksjonærer (attføringsbedriftene).

Tillitsvalgte lokalt i FO mente også at forbundet hadde langt større påvirkningskraft da Aleris var med i Virke. Det gjelder særlig lønnsforhandlinger. Samarbeidsavtalen mellom FO og Fagforbundet fungerer, men i følge FO-tillitsvalgte er tillitsvalgte i Fagforbundet i varierende grad aktive i forholdet til FO. Heller ikke lokalt tillitsvalgt i FO hadde kjennskap til felles LO-klubber lokalt, men tillitsvalgte i de to forbundene møtes tidvis. Tillitsvalgte viste til at lokale tillitsvalgte får god støtte fra forbundet sentralt når det gjelder spørsmål om ansettelsesprosesser og andre praktiske ting. Ansatte er representert i styret i Aleris. Tillitsvalgte kan be om samarbeidsmøter, eller de blir innkalt til slike møter i forbindelse med aktuelle saker. Dette kan dreie seg om informasjonsmøter og drøftelser. Tillitsvalgte deltar også i forbindelse med forskjellige prosjekter, for eksempel prosjekter for å få ned sykefraværet.

Overgangen fra Virke/HUK til NHO Service har i følge lokalt tillitsvalgte ikke ført til endringer når det gjelder muligheter til å drive fagforeningsarbeid generelt. Unntaket er lønnsforhandlinger. Tillitsvalgte viste ellers til at det kunne være problematisk å rekruttere medlemmer og organisere medlemsmøter. Blant grunnene til det er at barneverninstitusjonene ofte er små enheter, og spredt over hele landet. Forbundet har også mistet enkelte medlemmer, i følge tillitsvalgte fordi noen ansatte opplever det slik at FOs politikk ikke er forenlig med det å jobbe i de private barneverninstitusjonene.

FO-tillitsvalgte vurderte det slik at alt i alt har forbundet mindre påvirkningskraft sammenliknet med tidligere. FO er ikke part i tariffavtalen, og reelle muligheter for påvirkning forutsetter partsrettigheter.

I.vi Avfallsinnhenting i Oslo kommune

Datainnsamlingen i dette prosjektet ble avsluttet i april 2016 og teksten i avsnittene nedenfor stammer fra juni 2016. Etter at Veireno overtok avfallsinnhentningen i Oslo har saken fått stor oppmerksomhet. Oslo kommune har mottatt mer enn 30 000 klager på manglende avfallsinnhenting (pr. 20. januar 2017). Også forholdene for de ansatte har vært en gjenganger i media. Arbeidstilsynet har registrert flere hundre brudd på arbeidsmiljøloven i selskapet (Klassekampen 20. januar 2017). Byrådet har fått kraftig kritikk og partiet Rødt har truet med mistillit til miljøbyråden. Byråden på sin side har fjernet direktøren for Renovasjonsetaten. Dagbladet (19. januar 2017) oppsummerer situasjonen slik: -Byrådsleder Raymond Johansen (Ap) kan ikke love noen snarlig løsning, og peker på at det er det innleide, private selskapet Veireno som har ansvaret. Johansen sier samtidig at kommunen i ytterste instans kan si opp kontrakten med Veireno, og at de nå forbereder et nytt anbud. Ikke lenge etter (19.2.2017) offentliggjør Oslo kommune at søppelhåndteringen skal rekommunaliseres og de ansatte i Veireno overføres til kommunen. To dager etter (21.2.2017) erklærer Veireno seg konkurs. Dagen etter (22.2.2017) blir det kjent at Veirenos oppdrag og ansatte i Vestfold overføres til selskapet Ragn-Sells.

Avfallsbransjen i Norge

Bransjen sørger for innsamling, behandling og gjenvinning av rundt 11-12 millioner tonn avfall. Bransjen sysselsetter åtte tusen personer og omsetter for over 22 milliarder kroner årlig.⁷⁴ Av totale avfallsmengder i Norge håndterer kommersielle aktører nesten 80 prosent.⁷⁵ Det skilles ofte mellom oppstrømsmarkedet og nedstrømsmarkedet, det første består av innsamling og behandling av avfall, mens nedstrømsmarkedet omfatter prosessindustri som kjøper avfallsbaserte råvarer som returpapir, plast, metaller og brensel.

Husholdningsavfall utgjør omkring 20 prosent av alt avfall i Norge. Offentlige og private tar seg av omtrent 2.3 millioner tonn husholdningsavfall hvert år. Kommunens ansvar for innsamling av husholdningsavfall er hjemlet i kommunelovens § 30. Samme paragraf gir også kommunen kontroll over innsamlingen: «Uten kommunens samtykke må ingen samle inn husholdningsavfall». Forurensingsloven legger også begrensninger på hvor mye kommunen skal kreve i gebyr fra sine innbyggere – gebyret kan ikke overstige kommunens faktiske kostnader (§34). Men, «For handteringen av husholdningsavfall fra andre kommuner, står eigarkommunene frie til å ta fortjeneste fra den enskilde kommunen, kommunale- eller interkommunale avfallsselskap».⁷⁶ Det samme gjelder for innsamling av andre typer avfall (fra andre enn husholdningene). Avfallsinnsamling fra husholdningene er altså en kjerneoppgave for det offentlige og tjenesten skal foregå til selvkost.⁷⁷

Vann, avløp og renovasjon er et av de områdene hvor kjøp av tjenester er mest vanlig. Totalt utgjør området vann, avløp og renovasjon 4,5 prosent av kommunens brutto driftsutgifter (kilde: Kostra). I tabell iii ser vi på endringen i kjøp av tjenester fra hhv AS (inkludert kommunale AS) og KF og IKS.

Tabell iii Kjøp av tjenester – vann, avløp og renovasjon

	Kjøp fra AS		Kjøp fra KF og IKS	
	2003	2014	2003	2014
Vann, avløp og renovasjon	12,8	13,1	2,4	15,7

Totalt utgjorde slike kjøp 28,8 prosent av kommunen kjøp på området. Tabell x viser dessuten klart at det særlig er kjøp fra kommunale foretak og interkommunale foretak som har økt.

Tallene skiller ikke ut avfallsinnhenting, men vår informant i caset opplyser at det ikke lenger er vanlig at kommunen selv samler inn avfall fra husholdningene. I Oslo er det bare denne tjenesten som settes ut på anbud, de andre delene av avfallshåndteringen (innsamling farlig avfall, gjenvinningsstasjoner etc.) er fortsatt kommunalt drevet.

Det finnes imidlertid 40 IKSer innenfor området «innsamling av ikke-farlig avfall».⁷⁸ Noen av disse drifter selv avfallsinnhenting mens andre setter oppgaven ut på anbud. Et slikt eksempel er Vesar som eies av 12 Vestfold-kommuner. Eierkommunene har valgt å benytte Vesar på ulike måte, eksempelvis har Larvik kommune selv ansvar for innsamling, men de øvrige oppgavene er overført til Vesar. I Sandefjord har Vesar bare ansvar for mottak av innsamlet avfall og for drift av miljøstasjonene. I de øvrige kommunene har man overført alt som har med renovasjon å gjøre til Vesar. Vesar skal drive til selvkost,

⁷⁴ <http://www.avfallnorge.no/ombransjen1.cfm>

⁷⁵ http://debatt.kommunal-rapport.no/debatt/kommunal_avfallshandtering_leverer

⁷⁶ <http://www.miljodirektoratet.no/no/Tema/Avfall/Kommunal-avfallsbehandling/>

⁷⁷ Hvorvidt det kan defineres som selvkost, eller altså ikke overskride kommunens utgifter, dersom man kjøper tjenesten fra private aktører som går med overskudd ligger utenfor vårt område. I en rapport fra DeFacto (Helle 2015:4) hevdes det at årsgebyret i kommuner som har satt ut tjenesten er ca. 10 prosent høyere enn i kommuner med kommunal drift av tjenesten og videre at «Den høye utgiftsveksten og det høye gebyrnivået for innbyggere i kommuner med anbudsutsatt renovasjon har gitt grunnlag for en uvanlig høy økonomisk fortjeneste hos flere av de større private renovasjonsbedriftene i Norge».

⁷⁸ Kilde Proff Forvalt 2016, nacekode 38.110

det vil si at selskapet ikke kan tjene penger på sin virksomhet, men bare få dekket sine faktiske kostnader. Kostnadene fordeles mellom kommunene etter hvilke tjenester selskapet utfører i den enkelte kommune. Vesar eier ingen maskiner, bygg eller anlegg, men kjøper alle tjenester etter anbud.⁷⁹ Det er altså Vesar som er ansvarlig for anbudene og ikke den enkelte kommune. Vesar er viktig i vårt case fordi selskapet inngikk kontrakt med den samme leverandør som året etter fikk kontrakt for innsamling av husholdningsavfall i Oslo.

I Oslo er det kommunen selv som gjennomfører anbudsprosessene (Renovasjonsetaten, ofte bare RenOslo). Defacto (2015) har laget en oversikt over avfallshåndteringen i de 20 største kommunene, her i forenklet versjon

Tabell iv Avfallsinnhenting

Type	Antall kommuner
Kommunal drift	1
KF	2
IKS	5
Privat	11
Kombinasjon	1
SUM	20

I de fem største kommunene fant DeFacto at Oslo har delt mellom to private aktører, I Bergen er driften organisert gjennom et IKS, det samme gjelder Stavanger. I Kristiansand finner vi en privat aktør og i Trondheim er det etablert et KF.

Avfallsinnhenting i Oslo kommune

- I dag undergraves lønna i en allerede underbetalt bransje. De etablerte selskapene taper anbudsrunderne når aktører med så lave lønninger kommer inn, sier Adamsrød (i Norsk Transportarbeiderforbund, NTF).⁸⁰

I dette caset skal vi se på en liten del av avfallsområdet; avfallsinnhenting fra private husholdninger i Oslo kommune. Oslo kommune gjennomførte i 2015 en såkalt femtegenerasjons anbudsprosess. Første anbud fant sted i 1992, i 2003 ble den siste puljen av kommunale renovatører virksomhetsoverdradd til et privat selskap.⁸¹ Prosessen har flere utviklingsspor, vi skal følge to av dem: hva skjedde med kommunenes egne ansatte og hva er situasjonen i dag.

Fra kommunal etat til kommunalt foretak til kommunal aksjeselskap til salg til private

I 1992 vedtar Oslo kommune å skille ut transportvirksomheten fra Renholdsverket og etablerer særbedriften (kommunalt foretak) Miljøtransport. I 1995 vedtas det at Miljøtransport skal omdannes til et aksjeselskap. I vedtaket heter det at: «selskapet skal videreføre den kommunale bedriften Miljøtransport's virksomhet, og at herunder hører

⁷⁹ Kilde Vesar. http://www.vesar.no/fakta_om_vesar_/cms/239 Lesedato 13/4/16

⁸⁰ <http://frifagbevegelse.no/nyheter/nykommer-dundrer-inn-i-avfallsmarkedet-6.158.312833.49d8ece978?app=NeoDirect&com=6/158/289452/2afea3d2b8>

⁸¹

http://www.fagbladet.no/?app=NeoDirect&com=6/91/328023/6da1144f3b&t=Dyrt_for_deg_darlig_for_Age Lest 13/4/16

også ansvaret for tidligere opparbeidet underdekning av pensjonsforpliktelser for de ansatte. Det heter også i vedtaket at samtlige ansatte på omdannelsestidspunktet har rett og plikt til å følge med over i aksjeselskapet». ⁸² Selskapet hadde på tidspunktet tre fjerdedeler av avfallsinnhenting i Oslo og 298 ansatte, hvorav 260 kom fra kommunale Miljøtransport.

I 1997 blir alle områdene i Oslo satt ut på anbud og Miljøtransport fikk anbudet på ett av fire områder. Dermed blir 139 ansatte overtallige og blir sagt opp. ⁸³ Deretter følger en lang prosess og saken går helt til Høyesterett. Daværende Norsk Kommuneforbund hevdet at dette var usaklige oppsigelser fordi det ikke forelå en plikt til å bli med over til aksjeselskapet da Miljøtransport ble omdannet til AS. Oppsigelsene burde dermed bli kjent usaklige. Høyesterett fant at arbeidstakerne måtte ansees å ha vært ansatt i Miljøtransport siden opprettelsen i 1996 og det blir deretter inngått forlik i saken. Forliket knyttes til, som det heter i byrårådets redegjørelse i 2002, «det gode arbeidet som ble utført i omstillingsgruppen». Omstillingsgruppen besto av representanter fra lokal fagforening og administrasjonen, samt to eksterne konsulenter.

Anbudstapet setter i gang en omfattende omstillingsprosess i Miljøtransport. Byrådet skriver i 2002: «Endringsprosessen fra en kommunal institusjon til en fleksibel markedsrettet industribedrift fortsetter enda». ⁸⁴ Fokus rettes mot andre deler av avfallshåndteringen, blant annet mottak og gjenvinning. Byrådet skriver videre at:

«De ansattes lønnsnivå er bra m.h.t. sammenlignbare grupper, og man er i ferd med å snu en negativ trend til en positiv situasjon for bedrift og ansatte. Det har vært viktig med gode relasjoner til alle parter, herunder ble det opprettet tariffavtale mellom et markedsorientert aksjeselskap og Norsk Kommuneforbund. Et meget konstruktivt og positivt styre, en administrasjon som tar ansvar og gjør en stadig bedre innsats, en ny fagforening (gamle RAF fagforening ble nedlagt) som bidrar med konstruktive innspill har alle hatt roller i dette arbeidet».

Salg av Miljøtransport

Miljøtransport er på dette tidspunktet (2002) ikke lenger en aktør innenfor avfallsinnhenting. I 2009 selges Miljøtransport AS til Franzefoss. Fagforbundet beskriver prosessen på denne måten:

⁸² <https://sak.oslo.kommune.no/dok/Byr%5C2002%5C2001039415-1.htm>

⁸³ Fremstillingen bygger på <https://sak.oslo.kommune.no/Byr%5C2002%1039415-1.htm> Lesedato 6/4/16

⁸⁴ Samme kilde som fotnote 77.

Miljøtransport AS selges for 100 millioner kroner⁸⁵

I fjor ga bystyret salgsfullmakt for Miljøtransport AS. Salgsprosessen har foregått over fem-seks måneder. - Miljøtransport driver næringsvirksomhet og det er ikke naturlig at kommunen har store eierposter i slike selskaper. Tjenestene som Miljøtransport tilbyr, kjøpes av kommunen i markedet og kommunalt eierskap er derfor ikke naturlig, sier finansbyråd Stian Berger Røsland. Franzefoss Gjenvinning og Miljøtransport er begge selskaper innen miljøsektoren, hvor de transporterer og foredler næringsavfall.

-For Fagforbundet Oslo er dette ett eksempel på hvordan det går med kommunale etater som konkurranseutsettes og privatiseres. Det er en historie om hvordan kommunen har mistet kompetansen på søppelhåndtering, og hvor de som jobber i private selskaper som har kontrakt på søppelhåndtering i dag har dårligere lønns- og avtalevilkår, sier leder i Fagforbundet Oslo, Mari Sanden.

-Samtidig har de ansatte og våre medlemmer i dagens Miljøtransport vist en fantastisk evne til omstilling og bygget en bedrift med ny kompetanse på bl.a. næringsavfall. Når situasjonen da er slik at bystyreflertallet vil selge virksomheten, har det vært viktig for oss å sikre de ansattes rettigheter, og bidra til at en seriøs eier kom inn som fortsatt vil satse på selskapet. Foreløpig har Franzefoss gitt det inntrykket i møtet med de tillitsvalgte og ansatte. Det er inngått en avtale som gir de ansatte i Miljøtransport visse garantier for pensjonsytelser. De får beholde sin Miljøtransport-ansiennitet ved overgang til Franzefoss Gjenvinning, avslutter Mari Sanden.

Oppkjøpet fører til en komplisert avtalestruktur. Franzefoss er medlem av NHO og har avtale med NAF. 30 ansatte (fortsatt medlemmer av Fagforbundet) dekkes av en egen avtale mellom NAF og Franzefoss. Når det gjelder medvirkning og partssamarbeid er de dekket av LO-NHO-avtalen. For å komplisere ytterligere er det uenighet om disse medlemmene burde høre hjemme hos NTF.

Miljøtransport går «hele veien» - fra å være kommunalt ansatte i Renovasjonsverket til å bli utskilt i en egen enhet, til å bli sørselskap, til å bli AS og til slutt bli solgt til private. Selskapet er dermed et kommunalt eksempel på det samme som Statens kantiner gikk gjennom. Samtidig er dette også, slik leder i Fagforbundet understreker i sitatet ovenfor, et eksempel på at kommunen mister kompetanse på et område. Dersom avfallsinnhenting skal rekommunaliseres må en ny enhet bygges opp og nye ansatte på plass, eventuelt overtas fra private.

Full privatisering

Etter 2003 er det bare private som samler inn avfall i Oslo. I Fagbladet har en erfaren ansatt følgende kommentar:

«Christoffersen husker godt sin første dag med ny kommersiell arbeidsgiver etter anbudsrunderen i 2003. – Vi var vant til å ha alt på stell i det kommunale Renholdsverket: pauserom, dusjer og garderober. Det nye selskapet holdt til på andre siden av veien oppe på Haraldrud. Der ble vi møtt av et bøttekott som dusj. Det var aldri i bruk. Det var så skittent at jeg tror ikke noen ville brukt den dusjen uten verneutstyr, ler han. Tillitsvalgt for renovasjonsarbeiderne i Oslo, Jan-Olav Helmo, legger vekt på at kommunal ansettelse også ga større trygghet for arbeidet: – Dette var kremjobber, jobber der ansatte ble det meste av livet, sier Jan-Olav Helmo. – Folk trivdes og ble til tross for store belastninger. Og når de ble for slitne til å dra

⁸⁵ http://oslo.fagforbundet.no/arkiv/valg2009/?article_id=42775

søppelspann, fantes det retrettstillinger i kommunen. Alt dette er borte nå, sier han».⁸⁶

Første anbudsrunde fant sted i 1992. Anbudet ble delt mellom Miljøtransport, Transportsentralen og Norsk Gjenvinning. Noen av de ansatte gikk over fra Miljøtransport til Norsk Gjenvinning. Overgangen til anbud førte til en kraftig arbeidsintensivering ifølge vår informant. Oppgavene ble vurdert ved hjelp av et poengberegningssystem (x poeng for en avfallssekk, y poeng for avstand, osv.). Systemet viste en økning i arbeidsbelastningen på 40 prosent.

Anbudet i 2015 var et «femtegenerasjonsanbud», eller altså femte gang Oslo kommune la avfallsinnsamlingen ut på anbud. Dagens avtale dekker 5 år med en mulig forlengelse på 2 år. Med fire tidligere tildelinger gir dette et gjennomsnitt på 6 år.

Det ble inngått kontrakt med Veireno AS. Oslo kommune skriver at

«De nye renovasjonskontraktene skal bidra til bedre og mer kostnadseffektive tjenester, og det er satt strenge krav til klima og miljø. Oppstart oktober 2016. Et kundeinformasjons- og kontrollsystem sørger for at informasjonsflyten mellom kunde, transportør og etaten fungerer godt».⁸⁷

Veireno ble etablert i 2009. Selskapet er eid (100 prosent) av daglig leder og har 112 ansatte (2015). Veireno utfører innhenting av husholdningsavfall for interkommunale selskap og kommuner. Følgende kommuner står på kundelista: Oslo, Skedsmo, Nittedal, Andebu, Re, Holmestrand, Tønsberg, Lardal, Horten, Hof, Stokke, Nøtterøy og Tjøme. Morselskapet heter VT Gruppen og består av to selskap i tillegg til Veireno – Veitransport AS og Veikran AS. Veireno ble etablert i 2014 da man kjøpte opp et lokalt selskap (Mathiesen renovasjon) som hadde kontrakter i Skedsmo og Nittedal.

I dag (eller altså frem til 1.oktober når Veireno overtar) er avfallsinnhentningen delt mellom RenoNorden og Norsk Gjenvinning. RenoNorden⁸⁸ ble etablert i 2000 og spesialiserer seg i avfallshåndtering for husholdningsavfall. Fra sin første kontrakt med Kongsberg kommune i 2001 har selskapet vokst til å bli den største aktøren innen innenfor husholdningsrenovasjon, med en nåværende markedsandel på 46 prosent, eller en av tre norske husstander. Selskapet har i tillegg en markedsandel på 15 prosent i Sverige og Finland og 32 prosent i Danmark, og betjener til sammen 5 millioner mennesker. RenoNorden ASA ble registrert på Oslo Børs i 2014 og har ingen dominerende eiere, men har en rekke internasjonale investorer blant aksjonærene. RenoNorden har ansatterepresentasjon i styret. Totalt har selskapet ca. 1700 ansatte.

⁸⁶ Begge sitat fra

http://www.fagbladet.no/?app=NeoDirect&com=6/91/328023/6da1144f3b&t=Dyrt_for_deg__darlig_for_Age_Lesedato_13/4

⁸⁷

https://www.oslo.kommune.no/getfile.php/Innhold/Politikk%20og%20administrasjon/Etater%20og%20foretak/Renovasjonsetaten/Dokumenter%20Renovasjonsetaten/16_00311-4Renovasjonsetatens%20%C3%A5rsberetning%202015.pdf

⁸⁸ <http://www.renonorden.no/om/var-historie/>

Norsk Gjenvinning er aktiv både i nedstrøms- og oppstrømsmarkedet. Divisjon Gjenvinning (selskapsnavn Norsk Gjenvinning AS) har ca. 580 ansatte og renovasjonskontrakter med over 50 kommuner og interkommunale selskaper i Norge og Sverige. Totalt har Norsk Gjenvinning om lag 1400 ansatte. Veolia Miljø AS ble solgt fra Veolia til VV Holding AS, et selskap som kontrolleres av Altor Fund III. Veolia Miljø «gjenvinner» sitt gamle varemerke Norsk Gjenvinning. Altor kjøper også Veidekke Gjenvinning AS med datterselskaper. Også her finner vi ansatterepresentanter.

Disse tre selskapene er «de store» innenfor bransjen. Alle tre er forholdsvis nyetablerte selskap som har hatt stor vekst den siste tiden. Om RenoNorden skriver eksempelvis Hegnar.no at: «RenoNorden påpeker i meldingen at de fortsatt vokster med god lønnsomhet, og at de hittil i 2. kvartal har vunnet flere nye kontrakter. Inntektsveksten som følge av disse kontraktene vil overstige dagens kontrakter for Oslo kommune».⁸⁹ Veireno er medlem av medlem av NLF (Norsk Lastebileierforbund), Norsk Gjenvinning er medlem av både NHO og MEF (Maskinentrepenørenes Forbund), mens RenoNorden bare er medlem av MEF. Følgende avtaler er viktige:

- MEF er part i Miljøoverenskomsten sammen med LO ved NTF, Fellesforbundet, NAF og IE.
- NLF er part i Godsavtalen med LO ved NTF.
- NHO er part i avtalen for miljøbedriften sammen med LO ved NTF.

Mer om anbudsprosessen

Anbudsprosessen i Oslo var omfattende, men verken Fagforbundet eller NTF spilte noen rolle. Åtte leverandører leverer tilbud. Veirenos tilbud innebærer en reduksjon i innsamlingskostnadene til Oslo på nesten 40 prosent. Veirenos tilbud er på 419 millioner, hhv 129 millioner lavere enn tilbudet fra RenoNorden og 81 millioner billigere enn Norsk Gjenvinning.⁹⁰ Tildelingen var vektet slik; pris: 75 prosent, miljø 10 prosent og oppdragsforståelse 15 prosent.⁹¹ I tillegg var det mange absolutte miljøkrav i anbudet. Det var fastsatt at tilbyder skulle tilby de ansatte tariff lønn, samt at det ikke skulle benyttes underleverandører.

I brev til NTF fra Oslo kommune datert 17/4/15 sies det at:

«Det er i kontrakten stilt et krav om at ansatte som direkte medvirker til å oppfylle kontrakten har lønns- og arbeidsforhold i samsvar med gjeldende allmenngjøringsforskrift og/eller landsomfattende tariffavtale for vedkommende bransje».

⁸⁹ <http://www.hegnar.no/Nyheter/Boers-finans/2015/06/RenoNorden-taper-kontrakter>

⁹⁰ <http://web.retriever-info.com/services/webdocument?documentId=00286020151130237217965&serviceId=2>

⁹¹ <http://web.retriever-info.com/services/webdocument?documentId=00960520151126237050073&serviceId=2>

Anbudstildelingen vekket strid. Både RenoNorden og Norsk Gjenvinning reagerte og begge ba om rettslig forføyning. RenoNorden mente at forbudet mot underleverandører var ulovlig. Til dette uttalte retten at «å unngå ulempene ved bruk av underleverandører må ha ansees som et av formålene ved konkurransen».⁹²

Norsk Gjenvinning ba om forføyning med grunnlag i at Veireno hadde lagt feil tariffavtale til grunn for tilbudet. Veireno la Godsavtalen til grunn for sitt tilbud, en avtale som gir 156 kr i timen i minstelønn.

NTF kommenterte slik:

«-Det er ikke så mye mer enn lønn og pensjon renovasjonsselskapene kan konkurrere med. Diesel eller gass til renovasjonsbilen koster det samme enten renovatøren er ansatt i RenoNorden eller Veireno, påpeker forbundssekretær i Norsk transportarbeiderforbund (NTF), Ole Einar Adamsrød».⁹³

Heller ikke Norsk Gjenvinning vant fram i retten, «retten fant det godt ivaretatt i kontrakten at leverandør skal oppfylle alle gjeldene krav om lønns- og arbeidsvilkår». 6 uker før kontrakten inngås i Oslo overtok Veireno oppdraget for Vesar i Vestfold. I Fagbladet kan vi lese om renovatører i Tønsberg som forteller at de ble tilbudt jobb i Veireno til 158 kr timen, eller 35 kr mindre enn de hadde i RenoNorden. 9 av 48 ansatte i RenoNorden valgte å gå over til den nye operatøren.

«- I RenoNorden hadde vi 192 kroner i timen. I kontrakten fra Veireno var tilbudet 158 kroner. Det er latterlig lavt, fastslår Martin Bjune. Likevel var det ikke den lave lønna som var utslagsgivende for at han takket nei, skrinla renovasjon som yrke etter 12 år på renovasjonsbil og fant seg annen jobb. - I utgangspunktet var jeg positiv, men da de informerte om planene så skjønte jeg at dette ikke ville bli levelig. De reduserte staben fra 48 til 33 mann og slo sammen ruter. Selv om de innfører trekammer biler, så er det ikke mulig å gjøre jobben i et normalt tempo innenfor arbeidstida, mener Bjune».⁹⁴

Norsk Gjenvinning og RenoNorden var enige med NTF om at Godsavtalen ikke bør anvendes. NTF har 29 medlemmer i Veireno. NTF krevde dermed at Miljøoverenskomsten skulle gjelde, dette ble avvist av Veireno. I januar 2016 behandlet Den faste tvistenemd LO-NLF spørsmålet om godsoverenskomsten/avtalen mellom NTF og NLF kunne benyttes. Tvistenemda ga NTF medhold i at godsoverenskomsten ikke skulle komme til anvendelse, men den ga ikke NTF medhold i at Miljøoverenskomsten var den riktige avtalen. Området var dermed å forstå som et

⁹² Samme kilde

⁹³<http://web.retriever-info.com/services/webdocument?documentId=00286020151130237217965&serviceId=2>

⁹⁴

http://fagbladet.no/?app=NeoDirect&com=6/91/311926/e731ffce3b&t=Nykommer_dundrer_inn_i_avfallsmarkedet

tariffomt rom. Det var dermed opp til partene å finne frem til en ny løsning, og i februar sendte NTF krav om tariffavtale. Partene blir ikke enige, NTF kommenterte dette slik:

«– Vi så heller ikke for oss at vi kunne komme til enighet om ny avtale da NLF opprettholdt at det var godsavtalen som skulle ligge til grunn og at lønnsbestemmelsene fra avtale miljøoverenskomsten kunne flettes inn i godsavtalen. Det kunne ikke NTF si seg enig i, da dette handler om mer enn lønn, sa Adamsrød forrige uke».⁹⁵

Uenigheten førte partene til Riksmekleren og her ble partene enige i mars 2016. Striden sto altså om hvilken overenskomst som skulle danne grunnlag for den nye avtalen. Resultatet ble hva vår informant i NTF karakteriserer som «nærmest en ren avskrift av miljøoverenskomsten».

Avtalen gjelder bare for Veireno, men partene ble enige om å forhandle frem en landsdekkende avtale, første møte skal finne sted i april. Avtalen gir en minstelønn to kroner over miljøoverenskomsten, mens sjåførenes lønn øker med 6 kroner sammenliknet med den opprinnelige lønnen i Veireno.

Avtalen gir ingen endringer i pensjonsrettigheter eller AFP. De ansatte i Veireno er fortsatt dekket av en avtale hvor LO-forbundet NTF er part og er dermed som før dekket av AFP og kan ta med seg sin tidligere AFP-ansiennitet.

Avtalen gjelder hele Veireno og dermed også ansatte som utfører tjenester knyttet til anbudet i Vestfold. Trussel om streik dekket dermed primært Vestfold ettersom kontrakten i Oslo først gjelder fra 1. oktober 2016.⁹⁶

De ansatte i Norsk Gjenvinning og RenoNorden vil ventelig få tilbud om å gå over til Veireno, men Veireno har også satt i gang rekrutteringsprosesser i Romania. I Fri Fagbevegelse 13. mai kan vi lese at «RenoNorden og Norsk Gjenvinning har til sammen omtrent like mange sjåfører i sving i Oslo, som det Veireno nå søker etter» [i Romania, vår anmerkning].⁹⁷

⁹⁵ <http://frifagbevegelse.no/transportarbeideren/soppelkjorere-truer-med-a-la-sopla-ligge-i-oslo-og-vestfold-6.158.348426.0a43f6079d>

⁹⁶ I Vestfold var situasjonen i tillegg tilspisset fordi Veireno har benyttet biler med høyere akseltrykk enn det som er tillatt. Dette ble kjent i januar 2016. Vesar har fått omfattende kritikk i lokale media med krav om å rydde opp. Kravet har dels vært knyttet til akseltrykket og dels til påstander om at Veireno undergraver ansattes lønns- og arbeidsforhold. Se for eksempel; <https://web.retriever.in-fo.com/services/archive/displayDocument?documentId=055247201602135527df9d34aaa22857d07ab08ef81d7a&serviceId=2> eller <http://web.retriever.info.com/services/webdocument?documentId=00231320160217240591847&serviceId=2>

⁹⁷ <http://frifagbevegelse.no/nyheter/henter-130-rumenske-sjaforer-for-a-kjore-soppel-i-oslo-6.158.370292.53a8d88ac9>

Konkurransen mellom private aktører

Caset er et eksempel på konkurranse mellom private aktører som skal utføre oppgaver som er et offentlig ansvar. Selv om det er lenge siden kommunen selv utførte oppgavene, kan resultatet av anbudsprosessen likevel være alvorlig for de ansatte. NTF sier det slik:

«- Når nye selskaper kommer inn så mister de ansatte opparbeidede rettigheter. Det er minstelønn som blir tilbudt, forklarer Adamsrød. NTF jobber for å få inn krav om virksomhetsoverdragelse også når offentlige tjenester som renovasjon blir satt ut på andre gangs anbud. Kommuner har mulighet til å kreve det, men så langt Fagbladet kjenner til, er det aldri gjort. I så fall hadde operatørene blitt tvunget til å regne på anbudet uten å redusere lønna til de ansatte».⁹⁸

Kommunen har ikke lenger selv ansatte eller kompetanse til å delta i anbudsprosessene. Dette betyr at det ikke finnes noen «offentlig standard» på området. Fra KS vises det til at:

«Metastudier av avfallsmarkeder i USA gir også grunn til ettertanke. Der stoppet bølgen av privatisering i avfallsbransjen for over 10 år siden. For det første ble de første års innsparing borte kort tid etter, for deretter å bli spist opp av større prisøkninger når kommunalt tilbud var borte, og en ikke lenger hadde noe valg. Det andre gikk på kvalitet. De kunne ikke levere det de lovet til prisen de lovet».⁹⁹

Også de tillitsvalgte vi har snakket med var opptatt av kvaliteten på tilbudet til publikum og at det loves for mye i anbudskonkurransene. Arbeidsintensiteten økes så mye at det blir umulig for de ansatte å levere et godt produkt.

Spørsmål om virksomhetsoverdragelse er viktige i flere av de endringsprosessene vi har sett på. De tillitsvalgte er enige om at her må rettighetene styrkes.

⁹⁸ <http://frifagbevegelse.no/nyheter/nykommer-dundrer-inn-i-avfallsmarkedet-6.158.312833.49d8ece978?app=NeoDirect&com=6/158/289452/2afea3d2b8>

⁹⁹ http://debatt.kommunal-rapport.no/debatt/kommunal_avfallshandtering_leverer

Vedlegg II Analysematrise

Tabellen oppsummerer de seks casene som inngår i undersøkelsen. Det må understrekes at et slikt format innebærer en kraftig forenkling av situasjonen i de ulike virksomhetene. Den siste delen av tabellen (forhandlingsmakt) er satt opp med utgangspunkt i de enkelte casene. I hver av dem oppstår utfordringer knyttet til rekruttering og å beholde medlemmene.

	Forsvaret	Universitetet i Oslo	Oslo kommune 1	Austevoll kommune	Aleris Ungplan og Boi	Oslo kommune 2
Oppgave	Kantinedrift	Rengjøring	Barnehager	Pleie- og omsorg	Barnevern	Avfallshåndtering
Endring	Selskapsdannelse	Delvis konkurranseutsetting (2/3 av renholdet utføres av private)	Delvis salg (10 barnehager) og konkurranseutsetting (3 barnehager)	Full konkurranseutsetting av hele sektoren	Ny arbeidsgiverorganisering	5. anbudsrunde – ny privat tilbyder
Nye aktører	ISS	5 ulike renholdsfirma	Norlandia og andre private barnehager	Aleris	Fra Virke til NHO	Fra Norsk Gjennvinning/RenoNorden til Veireno
Nåsituasjon	Ren privat sektor	Endringer kontinuerlig på dagsorden	Ingen ytterligere planer	Første anbudsperiode pågår	Ingen planer	Anbudsperiode frem til 2021 med mulig for 2 års forlengelse
Case belyser	Prosesseksempel ('hele veien')	Interne konsekvenser av konkurranseutsetting	Endring tariffavtale og arbeidsgiverorganisering	Endring tariffavtale og arbeidsgiverorganisering	Konsekvenser av ny arbeidsgiverorganisering	Ulike arbeidsorganisering hos ulike tilbydere

	Forsvaret	Universitetet i Oslo	Barnehage (Oslo kommune 1)	Austevoll kommune	Aleris Ungplan og Boi	Avfallshåndtering (Oslo kommune 2)
<i>Tema 1</i>	<i>Endret tariffstruktur og endrede lønns- og arbeidsforhold</i>					
Avtaleforhold (tariffavtale)	Fra stat til NHO	Egne ansatte: ingen endring Nye ansatte: NHO	Fra Oslo kommune til Spekter	Fra KS til NHO	Fra Virke til NHO	Fra NHO (miljø) til Godsavtalen til nyetablert avtale
Proessen frem til ny avtale	NTL Forsvaret aktive	NTL UiO ingen rolle i anbudsprosesser	Fagforbundet i Oslo involvert i prosessen	Fagforbundet forhandlet med kommunen om pensjon	Fagforbund ingen rolle	Ingen rolle i anbudsprosessen
Utfordringer	Pensjon	Benchmarking egne ansatte og private Manglende partsrettigheter (NTL)	Lønnsutvikling og pensjon	Lønnsutvikling og pensjon	Manglende partsrettigheter (FO)	Lønn
Ansettelsesforhold	Nytt, ansatte ble med videre	Ingen endring egne ansatte, men avgang erstattes i liten grad	Nytt, ansatte ble med videre, men noen sluttet	Nytt, ansatte ble med videre, men noen sluttet	Ingen endring, ansatte ble med videre	Nytt, uklart hvor mange følger med til Veireno, mange har avslått
Lønn	Ingen info, men etter ISS avtale med Fellesforbundet	Ingen endring egne ansatte Private ansatte på renholdsoverenskomsten NAF-NHO Service	Virksomhetsoverdragelse, beholder lønn i første omgang. Fikk etter hvert tillegg på plass i ny avtale	Virksomhetsoverdragelse, beholder lønn i første omgang	Fikk stort sett med bestemmelser over i ny avtale	Nedgang, men reversert gjennom ny avtale
Pensjon	Ny, men overgangsordning	Ingen endring egne ansatte	Ny AFP	Ny AFP	Ny AFP	Ikke tema, ny avtale gir samme ordning (LO-ordning)
<i>Tema 2</i>	<i>Endret organisasjonsgrad?</i>					
Organisasjonsgrad før og etter endringene	Fra høy til lav	Egne ansatte: ingen ending Ansatt privat: antatt lav	Ingen endring (høy)	Ingen endring: pleie og omsorg – høy, renhold – lav.	Ingen endring (mid-dels/høy)	Ingen stor endringer (ca. 1/3), antar at nye ansatte vil ligge lavere
Vervepotensiale	Forsøk har mislyktes, vanskelig bransje	Ikke NTLs område, men potensiale for NAF.	Allerede høy dekningsgrad	Renhold: Ikke Fagforbundets området, men NAFs	Ja, for både FO og Fagforbundet	Ja
Utfordringer (relativt)	Innebærer nedgang NTL mindre Rekruttere (Fellesforbundet)	Innebærer nedgang pga. de private NTL mindre Rekruttere (NAF)	Beholde medlemmer	Beholde medlemmer	Beholde og rekruttere	Innebærer sannsynligvis nedgang (NTF mindre) Fagforbundet mindre (første anbud) Rekruttere (NTF)
Kontakt «nye»	Nei	Lite	Ingen info	Ingen kontakt (renhold)	Ikke aktuelt	Lite

	Forsvaret	Universitetet i Oslo	Barnehage (Oslo kommune 1)	Austevoll kommune	Aleris Ungplan og Boi	Avfallshåndtering (Oslo kommune 2)
<i>Tema 3</i>						
<i>Endringer i medbestemmelse og partssamarbeidet?</i>						
Avtaleforhold	Ny hovedavtale	Ingen endring egne ansatte Private annen HA	Ny hovedavtale	Ny hovedavtale	Ny hovedavtale	Samme hovedavtale
Innflytelse	Mindre (i ISS enn i forsvarret)	Stabil (for NTL) Mindre (i private firma)	Stabil – mindre	Stabil- mindre	Stabil	Stabilt-mindre
Etablere styrerep.	Ja i ISS, men fra NAF	Nei, antar ingen (NAFs område)	Nei	Nei	Nei	Nei
Utfordringer						
<i>Tema 4</i>						
<i>Endret arbeidsorganisering?</i>						
Intensitet	Ingen info	Økt	Ingen info	Økt i renhold	Ikke aktuelt	Økt
Arbeidsmetoder	Ingen info	Nye	Ikke nytt	Ikke nytt	Ikke nytt	Nye
Frafall	Ja	Uaktuelt	Ja, flere sluttet	Nei, noen eldre sluttet	Nei	Ja, men ikke avgjort hvor mange
Kompetansebehov	Ingen info	Ja (nye metoder)	Ingen info	Ingen info	Ingen info	Ja (nye metoder)
Forhandlingsmakt						
Lokalt	Ikke aktuelt (oppgave forsvant)	NTL mindre blant totalt antall rengjørere	Ingen info	Pleie: som før Renhold: Fagforbundet mindre	Ingen endring	Uklart, klubb i både gammel og ny tilbyder
Virksomhetsnivå	NTL mindre, men liten betydning	NTL mindre, men ingen betydning	Fagforbundet i Oslo beholder medlemmer	Fagforbundet i Austevoll beholder medlemmer	Negativt for FO, men samarbeidsavtale med Fagforbundet etablert (LO-klubb kan opprettes)	Fagforbundet mindre (skyldes første anbudsrunde)
Nasjonalt (casebasert)	NTL mindre, men ingen betydning	NTL mindre, men ingen betydning	Ingen endring	Ingen endring	FO mistet partsrettigheter	Nedgang Fagforbundet totalt Nytt område for NTF

Litteratur

- Bakkeli, V., Grønningsæter, A. B., Hilsen, A. I., Hoff, P. T., Hofstad, T., Johnsen, Ø., Kico, E., Lien, L., Moland, L. E., Schanche, P. & Værnor, K. (2016). *Sammen om en bedre kommune: En oppsummering*. Fafo-rapport 2016:08.
- Bjørnsen, H. M., Klausen, J. E. & Winsvold, M. (2015). *Kommunale selskap og folkevalgt styring gjennom kommunalt eierskap*. NIBR-rapport 2015:1.
- Blåka, S., Tjerbo, T. & Zeiner, H. (2012). *Kommunal organisering 2012. Redegjørelse for Kommunal og regionaldepartementets organisasjonsdatabase*.
https://www.regjeringen.no/globalassets/upload/KRD/Rapporter/Rapporter_2012/2012-21.pdf
- Bogen, H. & Flatø, H. (2015). *Offentlig og privat tjenesteproduksjon. Om sykehus drevet av ideelle organisasjoner*. Fafo-notat 2015:06.
- Bråten, M. (2002). *Lokal lønnsdannelse i stat og NAVO – med vekt på erfaringene til tillitsvalgte i LO Stat*. Fafo-rapport 396.
- Bråten, M. & Svalund, J. (2015). *Statlig renhold på anbud*. Fafo-notat 2015:11.
- DIFI (2014). *Fra stat til marked. Veileder om utskilling av virksomhet fra staten*. Veileder 2014:1.
- Gautun, H., Bogen, H. & Grødem, A. S. (2013). *Konsekvenser av konkurranseutsetting. Kvalitet, effektivitet og arbeidsvilkår i sykehjem og hjemmetjenester*. Fafo-rapport 2013:24.
- Hagen, I. M. & Pape, A. (1997). *Medspillere eller motspillere? Lederes og tillitsvalgtes erfaringer med Hovedavtalen i staten*. Fafo-rapport 227.
- Hagen, I. M. & Trygstad, S. C. (2008). *Modeller og dilemmaer. Om overføring av styringsprinsipper fra privat til offentlig sektor*. Fafo-rapport 2008:24.
- Herning, L. (2015). *Velferdsprofitørene – om penger, makt og propaganda i de norske velferdstjenestene*. Oslo: Manifest Forlag.
- Innst. S. nr 17 (2000-2001). Innstilling fra forsvarskomiteen om forslag fra stortingsrepresentantene Siv Jensen og Per Ove Width om omgjøring av Statens Kantiner til aksjeselskap og etterfølgende privatisering.
- Innst. S. nr 247 (1995-1996). Innstilling fra forsvarskomiteen om nye styrings- og organisasjonsformer i Statens kantiner og andre støttevirksomheter i Forsvaret.
- Lismoen, H. (2004). *En framtid for LO i Forsvaret. LOs framtid i offentlig sektor*. Fafo-notat 2004:9.

- Nergaard, K. (2016). *Organisasjonsgrader, tariffavtaledekning og arbeidskonflikter 2014*. Fafo-notat 2016:07.
- Nergaard, K. & Stokke, T. Aa. (2010). *Behandling av grensetvister i LO og forbundene*. Fafo-rapport 2010:17.
- Nicolaisen, H., Skalle, N. K. & Hagen, I. M. (2002). *Tillitsvalgt i omstillingenes tid*. Fafo-rapport 400.
- SSB (2007). *Offentlig sektors finanser 1995-2005*. Statistiske analyser 091.
- Seip, Å. A. (1996). *Arbeidsgiverorganisering i den offentlige randsonen Apo og NAVO*. Fafo-notat 1996:13.
- St.prp. nr. 45 (2000-2001). *Omleggingen av Forsvaret i perioden 2002-2005*.
- Trygstad, S., Lorentzen, T., Løken, E., Moland, L. & Skalle, N. (2006). *Den nye staten. Omfang og effekter av omstillingene i staten 1990–2004. Hovedrapport*. Fafo-rapport 530.
- Trygstad, S. C. & Hagen, I. M. (2007). *Ledere i den norske modellen*. Fafo-rapport 2007:24.
- 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.

Offentlige tariffområder – endring og praktisering

Tema for denne rapporten er hvilke tariffmessige konsekvenser som følger av de senere års omorganiseringer av offentlige tjenester og oppgaver. Datagrunnlaget er hentet fra offentlig statistikk samt seks forskjellige casestudier fra henholdsvis pleie og omsorg, renhold, barnehager, kantine og avfallsbehandling. Hvilke konsekvenser har endringene hatt for de ansatte, for tariffavtalene, avtaledekningen, tillitsvalgtes rolle og fagforbundenes forhandlingsmakt? Rapporten er finansiert av LO.



Fafo

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

Fafo-rapport 2017:15
ISBN 978-82-324-0374-5
ISSN 2387-6859
Bestillingsnr. 20623