

Elin Svarstad og Sissel C. Trygstad

Når jobben settes ut på anbud

Outsourcing av renhold
i Forsvaret



Fafo-rapport
2018:32

Elin Svarstad og Sissel C. Trygstad

Når jobben settes ut på anbud

Outsourcing av renhold i Forsvaret

Fafo-rapport 2018:32

© Fafo 2018

ISBN 978-82-324-0465-0 (papirutgave)

ISBN 978-82-324-0466-7 (nettutgave)

ISSN 0801-6143 (papirutgave)

ISSN 2387-6859 (nettutgave)

Omslagsbilde: Colourbox.com

Trykk: Allkopi AS

Innhold

Forord	5
1 Når jobben anbudsutsettes	7
En politisk fattet beslutning.....	7
Metodisk tilnærming.....	10
Gangen i rapporten.....	14
2 Renhold som bransje og yrke	15
Vekst som følge av outsourcing.....	15
En bransje preget av hard konkurranse.....	18
Renholdere som yrkesgruppe.....	20
Renholdere i privat og offentlig sektor.....	24
Oppsummering.....	29
3 Hvorfor anbudsutsettelse?	31
Bruk av private leverandører og effektiviseringstiltak.....	31
Argumenter for konkurranseutsetting.....	33
Argumenter mot konkurranseutsetting.....	36
Hvor lønnsomt?.....	42
Oppsummering.....	47
4 Da beslutningen kom	49
De første reaksjonene.....	49
Oppfølging og informasjon.....	53
Oppsummering.....	55
5 Overgang og reservasjon	57
Omstillingsavtale og virksomhetsoverdragelse.....	57
Hvordan opplevde renholderne denne tiden?.....	61
De som takket nei.....	63
Oppsummering.....	66
6 En vanlig dag på jobben	67
Under fredningsperioden.....	67
«Etter at fredningstiden var over – det var da det ble ille».....	68
Økte krav til ytelsene og nedbemanninger.....	72
Oppsummering.....	79
7 Klager og kundetilfredshet	81
Klager.....	81
Kundetilfredshet.....	86
Hva blir neste trinn?.....	87
Oppsummering.....	89

8 Diskusjon og avslutning	91
Ideologi og effektivitet	91
Ivaretagelse av de ansatte	94
Den nye arbeidshverdagen	94
When the job is put out to tender	99
Referanser	107
Intervjuguide	111

Forord

Hva skjer med arbeidshverdagen og jobben din når virksomheten du er ansatt i, konkurranseutsettes? Disse spørsmålene ble sentrale da Forsvarsbygg høsten 2014 informerte de ansatte og offentligheten om at Forsvarsbyggs enerett og plikt til å levere renholdstjenester til Forsvaret ville opphøre. Denne politisk fattede beslutningen ble blant annet begrunnet med at Forsvaret måtte frigjøre midler til «spisse oppdrag».

Beslutningen om outsourcing, etablering av overgangsordninger der det ble satt grenser for hvem som kunne beholde sitt ansettelsesforhold i Forsvaret, virksomhetsoverdragelsen og tiden etterpå har vært begivenhetsrik og konfliktfylt. Elleve renholdere som valgte å reservere seg, og som mottok oppsigelse, stevnet staten og Forsvaret for usaklig oppsigelse. Renholderne tapte første runde i Oslo tingrett, men saken er anket. Videre har LO, på vegne av 61 overførte arbeidstakere, gått til sak mot ISS. Denne tvisten omhandler hvilke lønns- og arbeidsvilkår ISS var forpliktet til å opprettholde etter aml § 16-2 i forbindelse med virksomhetsoverdragelsen. Renholderne tapte, men også denne saken er anket.

Drøye 200 renholdere fikk etter virksomhetsoverdragelsen ny arbeidsgiver. ISS overtok arbeidsgiveransvaret og ansvaret for renholdet i Forsvaret. Halvannet år etter virksomhetsoverdragelsen kunne renholderne vi intervjuet rapportere om en klar økning i arbeidsoppgaver som skal gjennomføres innenfor samme avsatte tid. Arbeidsforholdene beskrives som krevende.

En stor del av denne rapporten bygger på informantintervjuer. Informantene hører hjemme på ulike kanter av landet, og de innehar forskjellige roller. Vi har intervjuet renholdere som reserverte seg mot overføring til ISS, vi har intervjuet renholdere som ble overført til ISS, vi har snakket med representanter for kunden, altså Forsvaret, vi har intervjuet informanter fra Forsvarsbygg, vi har snakket med ISS, og vi har intervjuet tillitsvalgte i NTL og Norsk Arbeidsmandsforbund. Vi vil benytte anledningen til å rette en stor takk til alle!

I tillegg vil vi rette en takk til våre oppdragsgivere i NTL. I NTL har Kjersti Barsok, Tom-Rune Klemetsen, Ann Berit Sagedal og Guro Vadstein bidratt med viktige innspill og uvurderlig informasjon underveis i prosjektet.

På Fafos skylder vi takk til kvalitetssikrer Kristin Alsos, som har lest, kommentert og forbedret rapporten. I tillegg skal Fafos informasjonsavdeling og Bente Bakken ha stor takk for at hun som alltid har bidratt til å gjøre denne rapporten mer leservennlig.

Feil og mangler står imidlertid forfatterne for.

Oslo, 16.10.2018
Sissel C. Trygstad
Prosjektleder

1 Når jobben anbudsutsettes

9. september 2014 sendte Forsvarsbygg ut en pressemelding om at Forsvarsbyggs enerett og -plikt til å levere renholdstjenester til Forsvaret ville opphøre. Fra 1. august 2015 skulle Forsvaret anskaffe renholdstjenester for hele forsvarssektoren basert på konkurranse i det åpne markedet. Denne datoen ble senere flyttet til 1. mai 2016. For de berørte arbeidstakerne kom den politisk fattede beslutningen brått og uventet, og den påvirket både framtidsutsiktene og jobbsikkerheten til 365 fast ansatte renholdere. I denne studien diskuterer vi tre overordnede hovedproblemstillinger:

1. Hva var hensikten med konkurranseutsettingen?
2. Hvordan ble de berørte renholderne ivaretatt etter at beslutningen ble fattet og fram til overgangen?
3. Hva preger arbeidshverdagen til renholderne etter outsourcingen?

En politisk fattet beslutning

Forsvarsbygg ble etablert i 2002 som en forvaltningsbedrift under Forsvarsdepartementet. Forsvarsbygg skulle forvalte de statlige eiendommene som forsvarssektoren disponerer, og målet med etableringen var å effektivisere og rasjonalisere driften. Saksordfører for saken uttalte i Stortinget forut for opprettelsen at «Etablering av en egen forvaltningsbedrift vil innebære en 'win-win'-situasjon for utleier og leietaker.»¹ Før Forsvarsbygg ble etablert, var forvaltningen av Forsvarets eiendom, bygg og anlegg (EBA) delt mellom lokale forvaltningsmyndigheter i Forsvarets militære organisasjon og Forsvarets bygningstjeneste.

¹ Lars Rise (Krf) i Stortingssalen, 13. juni 2001.

I 2013 tok daværende stortingsrepresentant Ine Eriksen Søreide opp spørsmålet om forvaltningen av forsvarssektorens eiendommer, bygg og anlegg (EBA), der hun blant annet problematiserte Forsvarsbygg sin monopolsituasjon:

«Kan man løse opp i en del av de uheldige konsekvensene av en monopolsituasjon gjennom å skille eierskapet til EBA fra driften og forvaltningen og åpne for konkurranse innenfor drift/forvaltning og tjenesteytelser der det er mulig ut fra de særlige hensyn som gjelder i forsvarssektoren?» (Stortinget, 02.02.2013).

Representanten Søreide påpekte blant annet de store ressursene som ble overført fra Forsvaret til Forsvarsbygg for «husleie og betaling for tjenester som forsyninger og renhold», samtidig som hun stilte spørsmål om hvorvidt kvaliteten på tjenestene som ble levert, var gode nok (ibid.). Da regjeringen Solberg overtok makten høsten 2013, overtok den samme Søreide ministerposten i Forsvarsdepartementet.

I 2014 hadde Forsvarsbygg om lag 1700 ansatte. Rundt 400 av disse var renholdere, med status som statlige tjenestemenn omfattet av tjenestemannsloven. De hadde sin pensjonsordning i Statens pensjonskasse. Arbeidsforholdene var i tillegg regulert av hovedtariffavtalen i staten samt flere særavtaler inngått direkte mellom Forsvarsbygg og arbeidstakerorganisasjonene. De organiserte ansatte var i all hovedsak medlemmer av Norsk Tjenestemannslag (NTL), som er tilsluttet LO (LO, 02.11.2016).

Beslutningen om å oppheve Forsvarsbyggs monopol på å levere renholdstjenester til Forsvaret ble begrunnet med behovet for å frigjøre ressurser til såkalte spisse oppdrag. På et overordnet nivå ble dette imidlertid også omtalt som del av regjeringens mål med å effektivisere offentlig sektor, der «Konkurranse er et av flere viktige virkemidler for å bruke samfunnets ressurser effektivt» (Regjeringen, 17.09.2015). I Stortinget poengterte forsvarsminister Ine Eriksen Søreide at forsvarssektoren totalt sett i 2014 brukte i overkant av 300 millioner på renhold, og det ble antydnet at Forsvaret ville kunne spare om lag 70 millioner kroner årlig dersom de overlot oppgaven til andre leverandører. I etterkant har dette beløpet blitt oppjustert til 99 millioner (se kapittel 3). Forsvarsminister Søreide utdypet dette slik:²

«Dette vil bidra til at vi kan frigjøre midler til å styrke den operative evnen, gjennom flere timer til seiling, flyvning, øving og trening.»

² <https://www.regjeringen.no/no/aktuelt/renholdstjenester-i-forsvarssektoren/id2440156/>

I desember 2015 informerte Forsvarsbygg om at ISS Facility Service AS (ISS) hadde fått tildelt renholdskontraktene for de ti geografiske områdene som anbudskonkurransen omfattet, og som samlet omfattet hele Norge. Som vi kommer grundigere tilbake til i kapittel 4, har outsourcingen av renholdet fra Forsvarsbygg resultert i to rettssaker så langt. Under skisserer vi kort hva sakene omhandlet.

Retts sak 1

Våren 2016 ble 209 ansatte overført fra Forsvarsbygg til ISS Facility Services AS etter reglene om virksomhetsoverdragelse i arbeidsmiljøloven (aml) kapittel 16. Det oppstod da tvist om rettsvirkningene av at det foreligger en virksomhetsoverdragelse, nærmere bestemt om hvilke lønns- og arbeidsvilkår ISS var forpliktet til å opprettholde etter aml § 16-2 (se kapittel 5).

ISS benyttet adgangen til å reservere seg mot å bli bundet av de tariffavtalene som gjaldt i Forsvarsbygg. Likelydende reservasjons erklæring ble sendt til LO Stat og alle berørte forbund samme dag som virksomhetsoverdragelsen fant sted (tilsvar, 20.12.2016). I etterkant av virksomhetsoverdragelsen saksøkte 61 av de overførte renholderne sin nye arbeidsgiver, ISS, med påstand om å beholde sine gamle rettigheter. Saksøkerne argumenterte for at de i henhold til arbeidsmiljøloven har rett til å ta med seg lønns- og arbeidsvilkårene fra Forsvarsbygg over til ISS. LOs juridiske avdeling, som representerer saksøkerne, prosederte i tingretten på at rettigheter som følger av lov og/eller som har blitt individuelle rettigheter, ikke avsluttes når tariffavtalen utløper, og hevdet at dette var tilfelle i denne saken. Rettighetene som ble krevd videreført, var

- stillingsvernrettigheter, herunder oppsigelsesfrister, etter tjenestemannsloven
- særaldersgrense på 65 år og særalderspensjon samt offentlig avtalefestet pensjon (AFP)
- arbeidstidsavtale og godtgjørelse for smussig arbeid
- at lønn skal utbetales som i dag, den tolvte i hver måned, dels forskuddsvis og dels etterskuddsvis

Renholderne tapte saken i Oslo tingrett, men har anket.

Retts sak 2

Den andre saken berørte de arbeidstakerne som reservert seg mot overføring til ISS Facility Service AS i april 2016 og deretter hadde blitt sagt opp av Forsvarsbygg. NTLs krav var at som et minimum måtte ansatte som var fylt 55 år på overføringstidspunktet, skjermes. Denne gruppen utgjorde på det aktuelle tidspunktet 68 renholdere. I etterkant av Forsvarsdepartementets vedtak uttrykte NTL bekymring for at ansatte som var fylt 55 år på overføringstidspunktet, ville tape sine muligheter til å gå av med AFP ved fylte 62 år. Renholderne i denne gruppen ville ikke ha mange nok år igjen i arbeidslivet til at de rakk å opptjene rett til å gå av med AFP, samtidig som de mistet retten til å gå av ved 62 år (særalderspensjon) og må stå i jobb til de er 67. Elleve arbeidstakere som hadde mottatt oppsigelse fra Forsvarsbygg, gikk derfor til sak mot staten for usaklig oppsigelse. To av disse var ikke fylt 55 år, men NTL argumenterte for at det fantes passende arbeid til dem i Forsvarsbygg, og at vilkårene for oppsigelse heller ikke var oppfylt for disse. Saken ble ført for Oslo tingrett i august 2017. Også disse renholderne tapte sin sak, og også denne saken er anket. Retten ga imidlertid de oppsagte renholdere rett til å stå i arbeid mens anken ble behandlet.

Metodisk tilnærming

I denne studien har vi benyttet en triangulær tilnærming for å besvare våre tre hovedspørsmål. Vi har benyttet dokumentanalyse, kvalitative intervjuer og spørreundersøkelser.

Dokumentanalyse

I denne studien har vi analysert ulike dokumenter. Vi har gått igjennom de to stevningene fra NTL, rettet mot henholdsvis staten og ISS, tilsvarene og de to foreliggende dommene. Dernest har vi gått igjennom fire rapporter, som i større eller mindre grad behandler en mulig konkurranseutsetting av renholdet fra Forsvarsbygg. Samtlige forelå før den endelige beslutningen ble offentlig, og to av disse var i utgangspunktet unndratt offentligheten. Etter en henvendelse til henholdsvis Forsvarsdepartementet og Forsvarsbygg fikk vi tilgang til rapportene og ble gitt muligheter til å sitere fra disse.

Den første utredningen (utredning 1) vurderer daværende praksis for bruk av egne ansatte i tjenesteproduksjonen og kjøp av tjenester. Rapporten er skrevet av Saga Corporate Advisors AS på oppdrag fra Forsvarsbygg, i samarbeid med en referansegruppe bestående av tillitsvalgte og ledelsen i Forsvarsbygg. Utredningen ble ferdigstilt i februar 2011.

Utredning 2 gir en gjennomgang av den såkalte forvaltningsmodellen for eiendommer, bygg og anlegg (EBA) i forsvarssektoren og ble ferdigstilt i mai 2013. Arbeidsgruppen ble ledet av sjef for Forsvarsdepartementets seksjon for styring av eiendoms- og materiellforvaltningen i forsvarssektoren samt ytterligere én representant fra Forsvarsdepartementet, to representanter fra Forsvaret og to fra Forsvarsbygg. Deres mandat gikk ut på å identifisere konkrete forbedringspunkter når det gjaldt både kostnadseffektivisering og utøvelse av modellen.

På bakgrunn av EBA-rapporten (utredning 2) ble Forsvarsbygg gitt i oppdrag av Forsvarsdepartementet å gjennomføre en ny utredning (utredning 3³) av fordeler, ulemper og konsekvenser av å åpne opp for at brukerne kunne kjøpe renholdstjenester hos andre leverandører enn Forsvarsbygg. Det ble nedsatt en arbeidsgruppe bestående av representanter for Forsvarsbygg Utleie, Forsvarsbygg og Forsvaret samt sentraltillitsvalgte fra NTL og Personellforbundet (PEFO) og en ekstern rådgiver i renhold. I utvalgets endelige rapport diskuteres ulike mulige følger av at Forsvaret selv skulle kunne kjøpe renholdstjenester i det private markedet.

Den siste utredningen⁴ (utredning 4), som ble gjennomført i vurderingsfasen i forkant av høsten 2014, var en såkalt benchmarking av Forsvarsbyggs vesentlige kostnadsbærere innen ulike deler av driftsprosessen. Benchmarkingen ble gjennomført av Ernest and Young (EY) på oppdrag fra Forsvarsbygg, med det formål å sammenligne Forsvarsbyggs kostnader til sentrale driftsprosesser (herunder renhold) med andre relevante aktører samt å identifisere forbedringsområder.

I tillegg har vi fått tilgang til klagestatestikk over manglende eller dårlig utført renhold fra Forsvarets logistikkorganisasjon (FLO), og vi har gått igjennom avisartikler og spørsmål som omhandler saken, tatt opp i Stortingets spørretime.

³ Utredning 2 er unntatt fra offentlighet, jf. offentlighetsloven § 14 (organinterne dokumenter). Fafo har søkt om og fått innvilget innsyn i rapporten.

⁴ Rapporten er unntatt offentlighet iht. offentlighetsloven § 15. Fafo har fått anledning til å sitere deler av utredningen med tillatelse fra Forsvarsbygg. Forsvarsbygg gjør oppmerksom på at rapporten aldri er behandlet hos dem, og således er det ikke gitt noen mulighet for de faggrupper som er omtalt i rapporten, til å gi noen form for kontradiksjon.

Kvantitative data

Vi benytter data fra ulike spørreundersøkelser. Høsten 2017 kartla Norstat, på oppdrag fra Fafo, holdninger til konkurranseutsetting hos et representativt utvalg av den norske befolkningen, nærmere bestemt 1000 personer. Denne undersøkelsen omtales som befolkningsundersøkelsen. Våren 2018 ble det gjennomført en undersøkelse i renholdsbransjen. Her ble det stilt en rekke spørsmål knyttet til renholdernes lønns- og arbeidsvilkår, og når vi benytter funn fra denne, betegner vi den som renholdsundersøkelsen (se Trygstad et al. 2018). I tillegg hadde vi lagt opp til å rette den samme undersøkelsen til de tidligere renholderne i Forsvarsbygg høsten 2018. NTL sendte ut en e-post til de tidligere medlemmene, 163 stykker, med invitasjon til å delta i undersøkelsen. Kun 49 besvarte undersøkelsen. Den lave svarprosenten har trolig flere grunner, men en forklaring er problemer med selve utsendelsesinvitasjonen til deltakelse. Det lave antallet som besvarte undersøkelsen, gjør at vi i liten grad har benyttet funn fra denne, og i den grad vi gjør det, referer vi kun til antall og ikke prosent.

I tillegg benyttes registerbaserte data fra SSBs lønnsstatistikk for å si noe om særtrekk ved renholderne i ulike deler av arbeidsmarkedet.

Kvalitative intervjuer

Vi har gjennomført 37 informantintervjuer. Informantene hører hjemme på ulike kanter av landet, og de innehar forskjellige roller. Vi har intervjuet renholdere som reservert seg for overføring til ISS, vi har intervjuet renholdere som ble overført til ISS, vi har snakket med representanter for kunden, altså Forsvaret, vi har intervjuet informanter fra Forsvarsbygg, vi har snakket med ISS, og vi har intervjuet tillitsvalgte i NTL og Norsk Arbeidsmandsforbund. For å ivareta anonymiteten til informantene benytter vi vide kategorier. Tabell 1.1 gir en oversikt over antall intervjuer i hver gruppe:

Tabell 1.1 Oversikt over informantintervjuer

Grupper	Antall
Renholdere	23
Kunder	6
Tillitsvalgte / sentrale aktører	8
Totalt	37

Blant renholderne har vi arbeidstakere som har erfaring med å arbeide for ny arbeidsgiver, og vi har renholdere som altså har reservert seg mot å få ny arbeidsgiver. De renholderne som ble med over til ny arbeidsgiver, har gitt oss innblikk i hvordan den nye arbeidshverdagen fortoner seg, sett fra deres ståsted. Blant kundene finner vi informanter fra FLO, og vi finner stedlige ansatte i Forsvaret som har erfaringer med det daglige renholdet. I undersøkelsen har vi ikke intervjuet renholdernes nærmeste leder. Begrunnelsen for dette er knyttet til anonymitet for renholderne. De ti geografiske enhetene som ISS vant, er organisert som selvstendige enheter med egen ledelsesoppbygging. Renholderne vi intervjuet, var opptatt av at det ikke skulle framgå hvor i landet de arbeider, slik at de kunne identifiseres. Siden det ville være vanskelig å sikre slik anonymitet dersom renholdernes ledere ble intervjuet, har vi valgt å utelate renholdernes ledere som informanter.

Hvordan og hva

Informantene har blitt rekruttert på ulike måter. I august 2017, da vi startet arbeidet med denne studien, forberedte LO og de oppsagte renholderne fra Forsvarsbygg rettssaken som skulle føres i Oslo tingrett. De berørte renholderne var da samlet i Oslo, og vi fikk anledning til å intervju flere av disse. De øvrige intervjuede renholderne har blitt rekruttert av tillitsvalgte i NTL. Intervjuene er gjennomført både i grupper og individuelt, alt etter hva informantene ønsket, og i noen få tilfeller per telefon. Dette var fordi informantene ikke hadde anledning til å treffe oss da vi var på besøk i området. Også når det gjelder de øvrige informantene som inngår i undersøkelsen, har de fleste blitt intervjuet ved direkte møte og noen på telefon. En innvending som kan reises, er at vi kun har intervjuet dem som er negative til prosessen og ny arbeidsgiver. Dette er tilfelle med de renholderne som i august 2017 var samlet for å forberede seg for den kommende rettssaken mot staten. Når det gjelder de øvrige renholderne, svarer de varierende når vi spør dem om hva de forventet seg av endringer. De fleste forventet seg økt arbeidsmengde, men slett ikke alle var i utgangspunktet negative. Vi må likevel være åpne for at vi i liten grad har klart å nå de renholderne som kan ha opplevd overgangen til ny arbeidsgiver som en positiv prosess. Samtidig blir renholdernes framstilling av overgangen i stor grad bekreftet av tidligere kolleger og av kundene.

Under intervjuene fulgte vi en semistrukturert intervjuguide tilpasset hver informantgruppe, der en del spørsmål gikk til alle, men som også ga rom for tilpasninger etter som intervjuet utviklet seg. Intervjuene varte mellom én

og tre timer. De aller fleste intervjuene ble tatt opp og transkribert i etterkant.

Gangen i rapporten

Denne rapporten består av åtte kapitler. I kapittel 2 ser vi nærmere på yrket som renholder, og vi sammenligner trekk ved statlig ansatte renholdere og ansatte i den private renholdsbransjen. I kapittel 3 retter vi blikket mot selve outsourcingen. Hva var viktige argumenter for og imot, og hvordan ble disse brukt i denne prosessen?

Hvordan ble renholderne ivaretatt fra beslutningen om anbudsutsettelse ble kjent, og fram til selve virksomhetsoverdragelsen? Det er temaet i kapittel 4. I kapittel 5 omtaler vi overgangsordninger og reservasjonsretten og sakene som endte i retten.

Hvordan er arbeidshverdagen hos ny arbeidsgiver? Dette spørsmålet tar vi opp i kapittel 6, der vi også omtaler den nedbemanningsprosessen som ble igangsatt våren 2017.

I kapittel 7 er det kunden som står i sentrum, mens vi i kapittel 8 diskuterer og oppsummerer våre hovedfunn.

2 Renhold som bransje og yrke

På begynnelsen av 1990-tallet ble som regel renhold utført i egen regi (Skilbrei 2002). Det betyr at i både offentlig og privat sektor var det vanlig at den eller de som utførte renholdet, var ansatt i den virksomheten der arbeidet ble utført. Dette har endret seg. I løpet av de siste tiårene har utskilling og konkurranseutsetting av oppgaver som ikke regnes som virksomhetens kjerneoppgaver, blitt en stadig vanligere strategi i både privat og offentlig sektor. For renholderne betyr dette at man går over fra å ha et ordinært bilateralt forhold til sin arbeidsgiver, til å inngå i et triangulært arbeidsforhold bestående av arbeidsgiver, arbeidstaker og kunden. Renholderne utfører gjerne sitt arbeid et annet sted enn der han eller hun er ansatt. I dette kapittelet ser vi nærmere på bransjen renhold og på renhold som yrke. Når vi bruker begrepet «renholdsbransjen», viser vi til renhold utført av profesjonelle leverandører av renholdstjenester.⁵

Vekst som følge av outsourcing

Renholdsbransjen har vært i vekst de siste to tiårene. Veksten skyldes i all hovedsak en økning i virksomheter som anbudsutsetter renholdstjenestene. Dersom vi ser på antall årsverk i bransjen, økte dette fra rundt 15 000 i 2000 til i underkant av 20 000 i 2014 (Trygstad et al. 2011:60; Andersen et al. 2016:146). Dette vitner om en klar vekst. I Norge er totalmarkedet for renhold anslått til 18 milliarder kroner. I tillegg kommer den delen av markedet som omfatter renhold i private hjem, beregnet til om lag 5 milliarder kroner. Her er de profesjonelle renholdsselskapene foreløpig lite representert.

Ifølge NHO Service og Handel sin bransjestatistikk var om lag halvparten av totalmarkedet i privat sektor konkurranseutsatt i 2017 og ytterligere 11 prosent i offentlig sektor (NHO Service, Renhold – bransjestatistikk 2018:5).

⁵ Avgrenset ut fra næringskode NACE 8121 Rengjøring av bygninger og STYRK 9132 Rengjøringspersonale i bedrifter o.l.

I tabell 2.1 ser vi den totale andelen av markedet som er anbudsutsatt i noen utvalgte land:⁶

Tabell 2.1 Oversikt over renholdsmarkedet som er anbudsutsatt i utvalgte land

Årstall	Danmark	Storbritannia	Norge	Tyskland
2005	-	45	45	68
2014	56	75	61	68

Tabell 2.1 viser at det har vært en kraftig økning av outsourcing av renhold i alle landene med unntak av Tyskland. Særlig i Storbritannia har omfanget vært stort, noe som blant annet relateres til etterdønninger av finanskrisa i 2008 og 2009 (Simms 2014). Men også i Norge har økningen vært betydelig, og vi ser at virksomheter i Norge i noe større grad har outsourcet renholdstjenestene enn det virksomheter i Danmark hadde gjort i 2014.

Renhold og konkurranseutsetting

Debatten knyttet til konkurranseutsetting er gjerne koblet til ulike argumenter, som finansiering, effektivitet, kvalitet, valgfrihet, lønns- og arbeidsvilkår, pensjon og sikkerhet for jobben. De som mener konkurranseutsetting er bra, vil argumentere for at dette bidrar til at vi får mer igjen for skattebetalernes penger. Andre argumenter er gjerne at konkurranseutsetting bidrar til at det offentlige kan konsentrere seg om kjerneoppgaver. I vår sammenheng har det blant annet vært hevdet at det å anbudsette renholdet fører til at Forsvaret vil få mer ressurser til såkalte spisse oppdrag. Motstanderne argumenterer med at konkurranseutsetting setter arbeidstakernes lønns- og arbeidsvilkår under press, og at dette vil kunne påvirke kvaliteten i tjenestene på en negativ måte. Det er også knyttet bekymring til pensjonsrettighetene til de ansatte, og til at jobbsikkerheten svekkes. Arbeidstakere risikerer å bli overflødige dersom virksomheten de er ansatt i, taper anbudet ved neste korsvei. Det blir gjerne også hevdet at det offentlige ikke tar hensyn til transaksjonskostnadene når det konkluderes med at økt konkurranse bidrar til billigere tjenester (Trygstad et al. 2006).

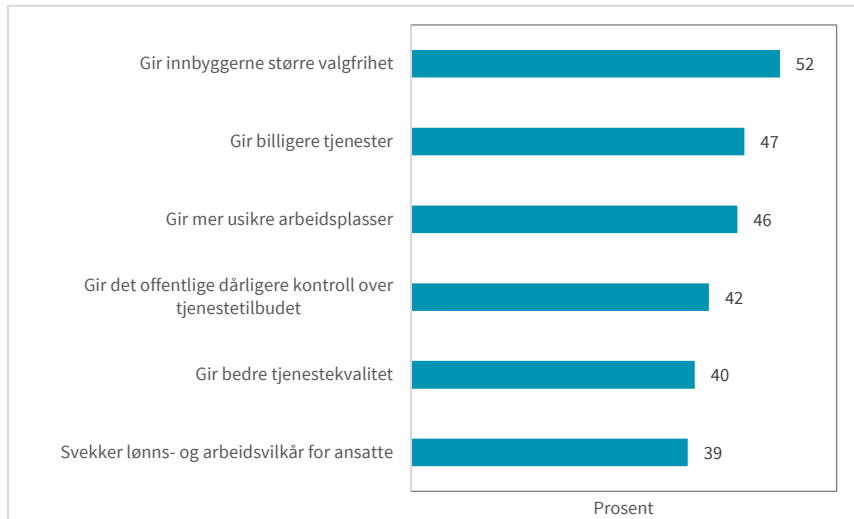
Høsten 2017 kartla vi holdninger til konkurranseutsetting i et representativt utvalg av den norske befolkningen. Her ble respondentene spurt om hvilke tjenester de mener egner seg godt for konkurranseutsetting. Over

⁶ Tabellen er hentet fra Trygstad et al. 2018, tabell 2, s. 5.

halvparten, det vil si 51 prosent, mener at renhold for offentlige virksomheter egner seg godt for konkurranseutsetting. Deretter kommer vedlikehold av veier (47 prosent), sikkerhet og vakthold for offentlige tjenester (44 prosent), kollektivtransport (44 prosent) og renovasjon (44 prosent). I den andre enden av skalaen finner vi barnevern og grunnskoler, som henholdsvis kun 13 og 14 prosent svarer at egner seg godt for konkurranseutsetting (Trygstad & Jordfald 2017:7). Ikke overraskende var de som stemte Høyre eller Framskrittspartiet ved siste stortingsvalg, generelt mer positive til konkurranseutsetting enn andre.

I figur 2.1 har vi bedt befolkningen ta stilling til ulike påstander knyttet til konkurranseutsetting.

Figur 2.1 Andel av befolkningen som er helt eller delvis enige i påstander knyttet til konkurranseutsetting. Prosent. N = 1000.



Figur 2.1 viser at en drøy halvpart er enige i at konkurranseutsetting vil gi innbyggerne større valgfrihet, samtidig som mange er enige i at det vil gi billigere tjenester og bedre tjenestekvalitet. Det er likevel også ganske store andeler som sier seg enige i påstandene om at dette vil gi mer usikre arbeidsplasser og svekke de ansattes lønns- og arbeidsvilkår.

For de tidligere ansatte i Forsvarsbygg innebar opphevelsen av Forsvarsbyggs monopol på å levere renholdstjenester til Forsvaret bytte av arbeidsgiver, tariffavtale og pensjonsordning. Samtidig kom de inn i en bransje der konkurransen over tid har vært hard, og arbeidspresset likeså.

En bransje preget av hard konkurranse

Renhold er en arbeidsintensiv bransje. Sentrale bransjeaktører anslår at mellom 80 og 85 prosent av utgiftene er lønnsrelatert (Trygstad et al. 2011:108). Mengden arealer som skal rengjøres innenfor avsatt tid, blir derfor en viktig konkurranseparameter. I tillegg er kravene til formell kompetanse begrenset, og etableringskostnadene er lave. Bransjen er også preget av høy turnover, når det gjelder både virksomheter og arbeidstakere. Hvert år etableres et betydelig antall nye selskaper innen renhold, samtidig som mange selskaper avvikles. Blant nyetablerte selskaper forsvinner halvparten i løpet av ett år. Når det gjelder arbeidstakere, gjenfinnes en knapp halvpart av de sysselsatte i bransjen etter to år, og én av fire har mindre enn et års ansiennitet hos sin arbeidsgiver (Andersen et al. 2016:151; Trygstad et al. 2011:10). Utviklingen i deler av bransjen har over tid skapt stor bekymring. Problemer med useriøsitet og svart arbeid ble problematisert fra Stortingets talerstol allerede på 1970-tallet, da daværende stortingsrepresentant Kjell Helland i en interpellasjon tok opp renholdernes arbeidsforhold:

«Det er mange av disse små byråene som går omkring med 'kontoret i lomma'. [...] når disse små byråene kommer med tilbud som ligger langt under gjennomsnittet blir det vanskelige konkurranseforhold. Dette kan igjen føre med seg at de andre byråene kan falle for fristelsen til å følge med på galoppen. Dette slår igjen ut i kortere arbeidstid, hardere arbeidspres og mindre lønn for rengjøringsassistenter.» (Interpellasjon fra representant Kjell Helland, 21. januar 1976, sitert i Trygstad et al. 2011:33)

Noe av begrunnelsen for Hellands bekymring var en galopperende økning i antall bedrifter som utførte renhold. Og den fortsatte. Fra 1972 til 1980 hadde antallet økt fra 186 til 965 (NOU 1993: 10). Daværende kommunal- og arbeidsminister Leif Aune (Ap) uttalte at han og regjeringen ville overveie en ordning med autorisasjon for etablering av renholdsbedrifter. Det skulle ta nesten 40 år før det ble en realitet. I mellomtiden hadde oppslagene om bransjen vært mange og graverende. Reportasjene om svart arbeid, skatteunndragelser, sosial dumping og slavelignende tilstander har vært tallrike, særlig etter EUs østutvidelser i 2004 og 2007 (Trygstad et al. 2011). Tilbydere som

dumpet prisen på renhold grunnet stor tilgang på arbeidskraft og lave lønninger, medførte at konkurransesituasjonen for seriøse renholdsvirksomheter ble stadig mer prekær. For arbeidsgivere i tariffbundne virksomheter ble det svært krevende å konkurrere om oppdrag når andre tilbydere uten tariffavtale opererte med en timelønn på under 100 kroner (Trygstad et al. 2011). En av konsekvensene ble et økende effektiviseringspress også i den seriøse delen av bransjen. Flere kvadratmeter måtte renholdes innenfor samme fastsatte tid, og i mange tilfeller er det kun pris som teller i anbudskonkurranser om renholdsoppdrag, ikke minst gjelder det i offentlig sektor, der de aller fleste oppdragene blir anbudsutsatt (Trygstad et al. 2011; Berge & Sønsterudbråten 2011; Trygstad et al. 2012).

Dette er noe av bakgrunnen for at renholdsbransjen i 2010 ble en pioner i et treparts bransjeprogram mellom myndighetene og partene i arbeidslivet. Partene og myndighetene hadde da fått en gjensidig forståelse av at man ikke klarte å snu utviklingen ved bruk av frivillige tiltak. I september 2011 ble deler av renholdsoverenskomsten⁷ allmenngjort, og i september 2012 ble godkjeningsordningen for renholdsvirksomheter og påbud om HMS-kort innført. Det ble da forbudt for virksomheter i offentlig så vel som i privat sektor å kjøpe renholdstjenester fra renholdsleverandører som ikke er godkjent, og alle som utfører renhold, skal bære godkjente HMS-kort der identiteten til renholderne framgår. I tillegg kom ordningen med regionale verneombud på plass i 2013, og renholdsbransjen har vært et satsingsområde for Arbeidstilsynet fra 2013.

Analysen viser at allmenngjøringen har hatt betydning for lønnsnivået i bransjen. Renholderens timelønn har økt klart fra 2011 – altså før allmenngjøringen trådte i kraft – til 2016 (Trygstad et al. 2018). Det er imidlertid lite som tyder på at arbeidspresset for de ansatte har gått ned etter at de nevnte tiltakene ble innført. Samtidig finnes det fortsatt useriøse drivere. Det er likevel viktig å understreke at bransjen er sammensatt. Fafo har tidligere omtalt at bransjen kan deles i tre. I den ene delen har man de seriøse, de som følger lover og regler, og som er offentlig godkjente. I mellomkategorien har man de som kutter hjørner og tidvis beveger seg utenfor hva som er lov. En strategi her er eksempelvis bruk av selvstendig næringsdrivende, som ved nærmere ettersyn viser seg å ikke være det, eller ved bruk av underleverand-

⁷ Overenskomst mellom Næringslivets Hovedorganisasjon og NHO Service og Handel på den ene side og Landsorganisasjonen i Norge og Norsk Arbeidsmandsforbund på den annen side om lønns- og arbeidsvilkår for renholdere ved bedrifter tilsluttet NHO / NHO Service og Handel.

ører som ikke er offentlig godkjente. I den tredje kategorien, de useriøse, finner man dem som systematisk bryter lover og regler. De benytter seg av svart arbeid og unnlater å betale skatter og avgifter (Trygstad et al. 2011, 2012). De er som hovedregel heller ikke godkjente. ISS, som overtok ansvaret for renholdet i de ti regionene i Forsvaret, befinner seg i gruppen av seriøse drivere. Men også der er det utfordringer knyttet til blant annet tidspress.

Renholdere som yrkesgruppe⁸

Renholder er en multietnisk yrkesgruppe. For mange flyktninger og migranter er en jobb som renholder det første møtet med norsk arbeidsliv. Viktige forklaringer er begrensede krav til formell utdanning og norsk språkkunnskap. I dette avsnittet skal vi se nærmere på renholderne som gruppe.

STAMI og Nasjonal overvåking av arbeidsmiljø og helse (NOA) overvåker norsk arbeidsmiljø og relevante helseforhold. Ved hjelp av data fra SSBs levekårsundersøkelse i 2016 har NOA analysert ulike sider av arbeidsforholdene for norske arbeidstakere (NOA 2018). I analysene er yrkesgruppen renholder utskilt som egen gruppe. Her finner vi arbeidstakere i virksomheter som utfører renhold i egen regi, ansatte i virksomheter i offentlig og privat sektor og arbeidstakere som utfører renhold i ekstern regi (utfører renhold for andre virksomheter), altså de som er ansatt i renholdsbransjen. I NOA sin overvåking kommer renholderne dårlig ut på flere av målene som omhandler arbeidsmiljøet i bred forstand. I avsnittene under går vi nærmere inn på noen av problemområdene.

Helseplager

Det er godt belagt i forskningen at renholdere er utsatt for arbeidsrelaterte hudplager eller hudsykdommer. Viktige forklaringer er at hendene er i kontakt med vann og/eller væsker «i mer enn to timer i løpet av arbeidsdagen», og at det ikke er uvanlig at renholdere bruker «tette hansker mer enn to timer per dag» (NOA 2018:103). Renholdere er, ikke overraskende, også de som i størst grad har hudkontakt med rengjørings- og/eller desinfeksjonsmidler (ibid.). Videre er det høyere forekomst av luftveisplager hos renholdere enn blant en rekke andre yrkesgrupper. De er imidlertid i selskap med kokker og kjøkkenassistenter (10 prosent), tømrere og elektrikere (8 prosent) (NOA 2018:138).

⁸ Avsnittene som følger under denne hovedoverskriften, er bygget på Trygstad et al. 2018, s. 26–28.

Sammen med bygg- og anleggssyrker, helse- og omsorgssyrker og frisører og kokker/kjøkkenassistenter er renholderne også blant dem som er mest eksponert for mekaniske arbeidsmiljøfaktorer, forstått som «tunge løft, løft i ubekvemme stillinger, arbeid sittende på huk/kne og arbeid med hendene over skulderhøyde». Mekaniske arbeidsfaktorer er forbundet med muskel- og skjelettlidelser (NOA 2018:79). Renholdere ligger også over gjennomsnittet når det gjelder yrkesgrupper med langtidssykefravær, mer enn 13 uker per år. Andelen er på om lag 25 prosent, mens snittet for alle yrkesgrupper er 20 prosent (ibid.:175). På bakgrunn av det ovenstående er det kanskje ikke overraskende at renholderne, sammen med frisører/kosmetologer, sjåførere og byggearbeidere, er blant yrkesgruppene med høyest forekomst av oppbrukte sykepengerettigheter.⁹ For renholdere er andelen rundt 20 prosent av de syselsatte mens den er på 15 prosent for alle yrkesgrupper (NOA 2018:178).

Organisatoriske og psykososiale arbeidsmiljøforhold

Det å tilrettelegge for en arbeidshverdag som oppleves som støttende for renholderne, kan vanskeligjøres av arbeidets art eller organiseringen av arbeidshverdagen. I renholdsbransjen utfører arbeidstakeren stort sett sitt arbeid adskilt fra virksomheten hun eller han er ansatt i, og mange starter og avslutter arbeidshverdagen hos kunden. Det er heller ikke uvanlig at arbeidstakerne utfører renhold for flere kunder med ulik geografisk lokalisering enten daglig eller ukentlig, og alenejobbing er utbredt. NOA finner at 53 prosent av renholderne arbeider alene tre fjerdedeler av arbeidstiden eller mer (NOA 2018:161). Samlet fører disse faktorene til at arbeidsmiljøet for en rekke renholdere påvirkes av forhold som ligger utenfor lederens direkte kontroll. Også forholdet til kundebedriften(e) vil innvirke.

Jobbkontroll og støttende ledelse

Arbeidstakerens vurdering av arbeidsmiljøet vil blant annet være preget av arbeidsgivers grad av tilrettelegging. NOA har over år målt arbeidstakernes opplevelse av jobbkontroll, og de undersøker om arbeidstakere har en støttende leder.

Ifølge NOA oppga nesten hver fjerde norske arbeidstaker i 2016 å ha lav jobbkontroll, forstått som at de kan «i liten grad selv bestemme tempo, hvordan arbeidet skal utføres, og hvilke arbeidsoppgaver som skal utføres, eller påvirke beslutninger» (NOA 2018:68). Arbeidstakernes vurderinger har vært stabile i perioden 2006 til 2016. Ser man på yrkesgrupper, er renholdere blant

⁹ Sykepenger gis i inntil 52 uker.

dem som i størst grad rapporterer om lav jobbkontroll, om lag 40 prosent. Også når det gjelder faglige utviklingsmuligheter, kommer renholderne vesentlig dårligere ut enn andre (ibid).

Det er ikke urimelig å anta at det er en sammenheng mellom arbeidstakerenes vurderinger av manglende faglige utviklingsmuligheter og monotone arbeidsoppgaver. I 2016 svarte drøye én av fire at de utfører stadig gjentatte arbeidsoppgaver omtrent tre fjerdedeler av arbeidsdagen (NOA 2018:69). Også her er bildet stabilt, denne gangen for perioden 2000 til 2016. NOA finner at ensidig arbeid er vanligere blant de med utdanning opp til videregående nivå, og det er også store forskjeller mellom yrkesgrupper. Sammen med sjåfører er renholderne de som i størst grad rapporterer om gjentatte arbeidsoppgaver – om lag 70 prosent.

Videre har NOA utviklet et mål på lederstøtte som baserer seg på følgende spørsmål, der svaralternativene strekker seg fra «meget sjelden eller aldri» til «meget ofte eller alltid»:

- Om du trenger det, hvor ofte kan du få støtte og hjelp i ditt arbeid fra din nærmeste sjef?
- Blir dine arbeidsresultater verdsatt av din nærmeste sjef?
- Behandler din nærmeste sjef de ansatte rettferdig og upartisk?

Renholderne er blant de fire yrkesgruppene som i størst grad vurderer lederstøtten som lav (NOA 2018:74). Hvordan ledelse utøves i renholdsbransjen, har også vært tematisert i andre undersøkelser i bransjen. Enehaug og medforfattere (2008) fant i sin studie at det var klare utfordringer knyttet til snittflatene mellom renholdsvirksomhetenes «inne og ute»-personale. Det er i dette grensesnittet at ledere skal sikre god kvalitet på arbeidet. De som har operative ledelsesoppgaver overfor renholderne, bør ideelt sett ivareta kommunikasjonen mellom bedriften sentralt og de ansatte. Det framheves at ledelsen bør være synlig, tydelig og tilgjengelig. Ifølge Enehaug og medforfattere (2008) bidrar dette til tilhørighet og fellesskapsfølelse samtidig som det gir en kvalitetssikring av arbeidet. I undersøkelsen ble det påpekt et forbedringspotensial når det gjelder ledelsesutøvelse i bransjen (ibid.). Andre studier har vist at renholderne rapporterer om mye «kjefting» fra sin nærmeste leder (Byrkjeland & Djuve 2003:8; Trygstad et al. 2011). Dette blir av informanter blant annet koblet til at også lederne stilles overfor tøffe krav med hensyn til inntjening og resultatmål. I 2018 fant NOA at renholderne, sammen med sykepleiere, sjåfører og førskolelærere, opplevde en større grad av ubalanse mellom den innsatsen som de la ned i arbeidet, og den belønningen som de mottok i form av lønn og annerkjennelse (ibid.:87), enn ansatte i

andre yrker. Yrkesaktive i både renholds- og servitøryrker oppga også en betydelig høyere grad av eksponering for flere psykososiale risikofaktorer, som lav selvbestemmelse, høye krav i kombinasjon med lav kontroll og mobbing, enn gjennomsnittet for alle yrkesaktive.

Oppsummert trekker norsk (og nordisk) forskning fram følgende trekk ved arbeidsvilkårene i bransjen (NOA 2018; Andersen et al. 2016, 2011; Skilbrei 2009; EU-OSHA 2009; Enehaug et al. 2008; Gram 2007; Antonsson et al. 2006; Hasle & Limborg 2006; Gamperiene 2007; Næss 1997):

- Renholderne er blant de mest utsatte for psykososiale arbeidsmiljøbelastninger.
- Renholderne er blant de mest utsatte når det gjelder selvopplevde helseplager.
- Arbeidspresset beskrives som økende.

Arbeidsgiverne vedkjenner at det er utfordringer i bransjen, blant annet at tids- og arbeidspresset er stort. I 2016 spurte vi renholdsvirksomhetene om arbeidspresset for de ansatte hadde økt sammenlignet med situasjonen to år tidligere. Nesten tre av ti svarte ja til dette. Det var særlig arbeidsgivere i de store virksomhetene, de med 50 ansatte eller flere, som svarte at tidspresset i stor grad hadde økt (Andersen et al. 2016:80).

Problemene i bransjen er delvis knyttet til dens egenart. Renholderne jobber ofte alene, og de er gjerne spredt hos ulike kunder. Dette gjør det mer utfordrende for ledelsen å fange opp signaler om eventuelle problemer, fordi de gjerne ikke møter arbeidstakerne regelmessig. Samtidig viser studier et tydelig forbedringspotensial når det gjelder ledelsesutøvelse i bransjen (Byrkjeland & Djuve 2003; Trygstad et al. 2011; Berge et al. 2013). Konflikter mellom arbeidstakere og ledere, og da særlig arbeidsledere, er ikke uvanlig. Dette påvirker arbeidsmiljøet i negativ retning. Det er også mangler når det gjelder å ha en operativ og effektiv vernetjeneste. I 2012 fant vi at det ikke var uvanlig at det mangler verneombud i virksomheter som er pålagt å ha dette, eller at virksomheten ikke var tilknyttet en offentlig godkjent bedriftshelsetjeneste (Trygstad et al. 2012). Privat tjenesteyting, som renhold er del av, er også nederst på lista når det gjelder andelen av daglige ledere som har gjennomført lovpålagt HMS-opplæring (Andersen & Bråten 2011). Ytterligere tre faktorer kan legges til. I virksomheter med tariffavtale er det tidvis vanskelig å rekruttere tillitsvalgte, sykefraværet i bransjen er høyt, og en forholdsvis stor andel blir uføretrygdet. Det er også en vesentlig forskjell på renholdsbransjen og renhold i offentlig regi.

Renholdere i privat og offentlig sektor

Sammensetningen av renholdere i privat og offentlig sektor er forskjellig. I dette avsnittet ser vi nærmere på utviklingen når det gjelder antall sysselsatte, kjønns- og aldersfordelingen og andelen som jobber deltid. Og vi ser om dette har endret seg over tid. Vi tar utgangspunkt i SSBs lønnsstatistikk for årene 2008–2014. I privat sektor avgrenses renholdsbransjen etter næringskode (NACE) og yrkeskode (STYRK98). I helseforetakene benyttes yrkeskode (STYRK98) for å skille ut renholderne. For stat og kommune er det stillingskodene etter hovedtariffavtalene som ligger til grunn for avgrensingen. For å få med renholdere med fagbrev, har vi også tatt med fagarbeidere i kommune og stat, som har oppgitt yrke som renholder.

Sysselsatte etter sektor

Hvordan fordeler renholdsarbeiderne seg etter sektor? Tabell 2.2 viser utviklingen i antall ansatte i tidsrommet 2008 til 2014. Vi har her slått sammen stat, kommune og helseforetakene til én størrelse som vi kaller offentlig sektor.

Tabell 2.2 Sysselsetting etter sektor. 2008–2014.

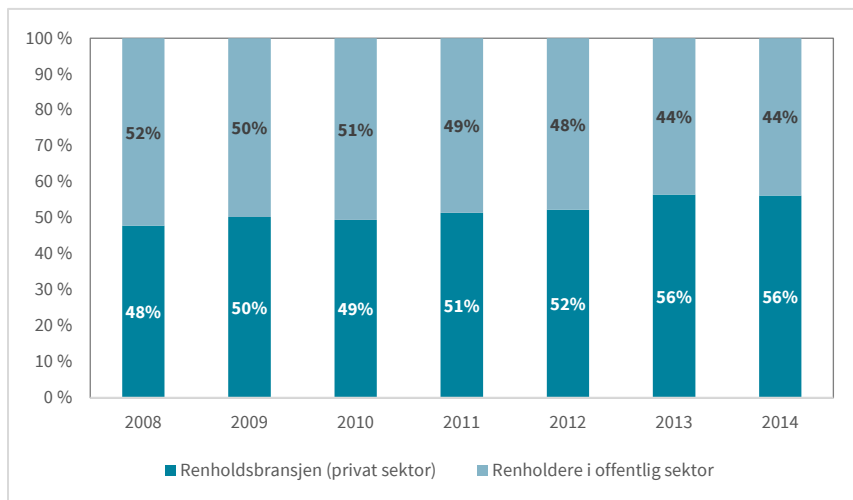
	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Renholdere i renholdsbransjen	17 651	18 869	18 086	19 680	20 223	22 900	22 723
Renholdere i offentlig sektor	19 253	18 675	18 484	18 568	18 454	17 642	17 692
Totalt	36 904	37 544	36 570	38 248	38 677	40 542	40 415

Kilde: SSBs lønnsstatistikk.

Som tallene viser, har det vært en utvikling i retning av at private aktører overtar en stadig større andel av markedet. Det har vært en jevn økning i antallet sysselsatte i renholdsbransjen i privat sektor, mens antallet har gått ned i det offentlige mellom 2008 og 2014. Dette må ses i sammenheng med at renholdet i dag oftere utføres av eksterne leverandører enn tidligere (se også tabell 2.1). I figur 2.2 viser vi fordelingen i prosent.

Bildet blir enda tydeligere i figur 2.2. Her framkommer det at andelen renholdere i den private renholdsbransjen har gått fra å utgjøre 48 prosent i 2008 til 56 prosent i 2014.

Figur 2.2 Sysselsetting (prosentandel) etter sektor. 2008–2014.



Kilde: SSBs lønnsstatistikk, selektert på næringskode (NACE) og yrkeskode (STYRK98).

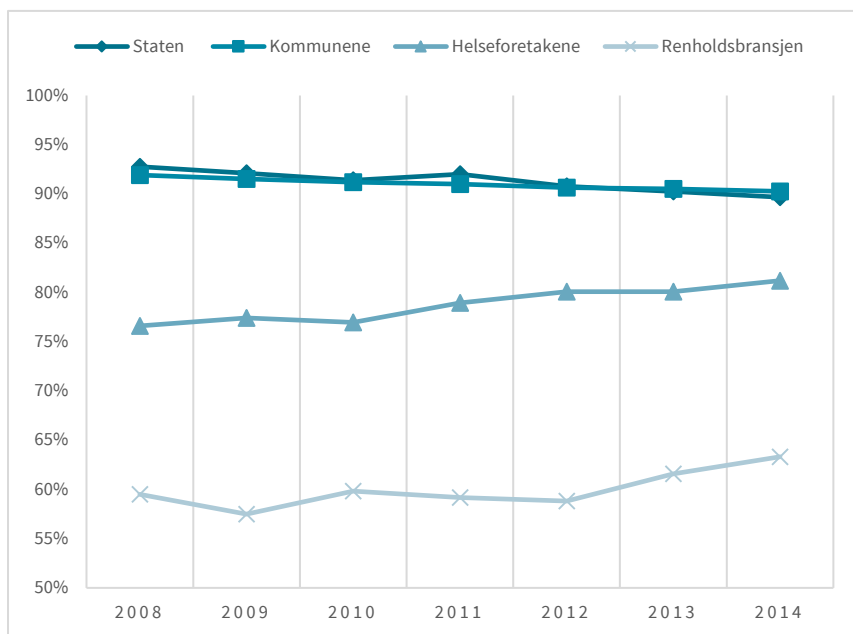
Kvinneandel

Når det gjelder kjønnsfordelingen, er det store forskjeller mellom sektorene. I begge sektorer er majoriteten av de sysselsatte kvinner. Kvinneandelen er imidlertid betydelig lavere i renholdsbransjen. Figur 2.3 (på neste side) viser hvordan andelen kvinner i henholdsvis stat, kommuner, helseforetak og privat sektor har endret seg mellom 2008 og 2014.

I 2008 var 59 prosent av renholderne i renholdsbransjen kvinner, og andelen har vokst noe fram mot 2014, da den nærmet seg 64 prosent. Dette må ses i sammenheng med at det i perioden har vært en kraftig vekst av arbeidstakere fra EU-land i Øst-Europa. I 2008 var 13 prosent av arbeidstakerne i renholdsbransjen fra EU-land i Øst-Europa / Øst-Europa ellers. I 2017 var den tilsvarende andelen 33 prosent. Mange av disse arbeidstakerne er kvinner. I 2017 er kun tre av ti i renholdsbransjen født i Norge (Trygstad et al. 2018:22).

I helseforetakene og i kommunene utgjør imidlertid kvinnene den store majoriteten, med henholdsvis 80 prosent og 90 prosent av de sysselsatte.

Figur 2.3 Kvinneandel etter sektor. 2008–2014.



Kilde: SSBs lønnsstatistikk.

Alderssammensetning

Det er noen klare aldersmessige forskjeller når vi ser på renholderne i ulike sektorer. I renholdsbransjen er om lag 4 prosent 60 år eller mer. Hovedtyngden av arbeidstakere er mellom 25 og 50 år. Dette betyr at arbeidstakerne i Forsvarsbygg som var 55 år og mer da ISS overtok ansvaret for renholdet, og som ble med over til ny arbeidsgiver, ble overdratt til en arbeidsgiver som er langt mer vant med yngre arbeidstakere enn hva det offentlige er.

Tabell 2.3 viser medianalder for renholdere i henholdsvis staten, kommunene, helseforetakene og renholdsbransjen i tidsperioden 2008 til 2014.

Som tabellen viser, er medianalderen blant renholdere i offentlig sektor betraktelig høyere enn i den private renholdsbransjen. Særlig gjelder dette i staten, der renholderne fra Forsvarsbygg var ansatt før konkurranseutsettingen. Der har medianalderen ligget på 51–52 år mellom 2008 og 2014, mens den i renholdsbransjen er om lag 15 år lavere. Det er altså en betydelig yngre gruppe som arbeider i det private. Dette vil kunne føre til at opplevelsen av

tids- og arbeidspress er enda mer presserende for de overførte arbeidstakerne. Den typiske renholderen i renholdsbransjen er sjelden over 50 år, men heller ingen «ungdomsarbeider».

Tabell 2.3 Medianalder for renholdere etter sektor.

	Staten	Kommunene	Helseforetakene	Renholdsbransjen
2008	51	50	45	35
2009	52	50	46	36
2010	52	50	46	36
2011	51	50	46	36
2012	51	50	46	36
2013	51	50	45	37
2014	52	50	45	37

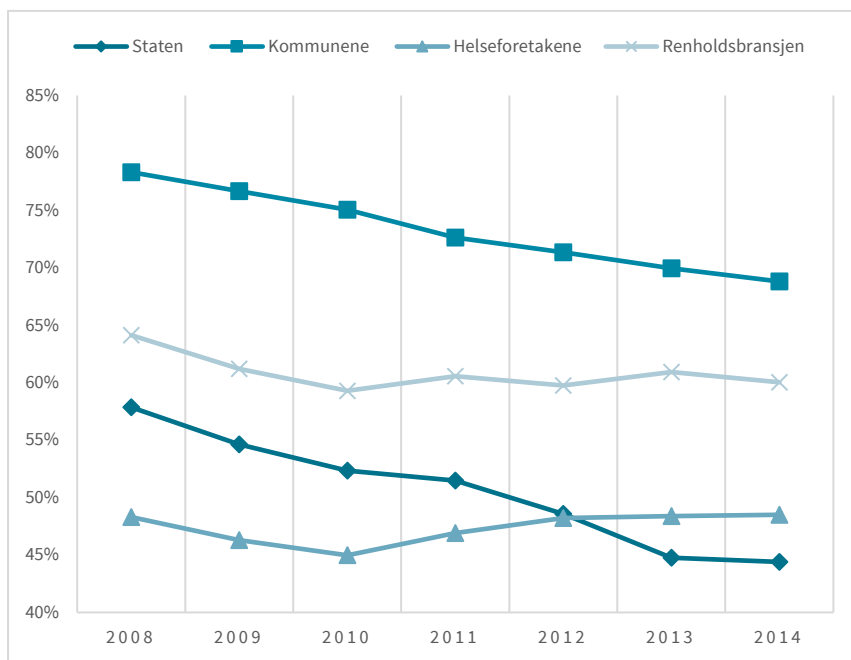
Kilde: SSBs lønnsstatistikk.

Deltidsandel

Mange renholdere arbeider i deltidsstillinger. Dette er delvis knyttet til at renholdet tidligere ble utført på tidspunkter utenom kundenes arbeidstid. Dermed var det store arealer som skulle rengjøres på kort tid, noe som medførte at man gjerne måtte være flere arbeidstakere for å få gjort jobben. En annen forklaring, som henger sammen med den førstnevnte, er at renhold tradisjonelt var en jobb som kvinner utførte. Arbeidstidens plassering, særlig arbeidstid på ettermiddager og kveld, førte til at renhold var et yrke som lot seg kombinere med omsorg for barn og familie. Siden renholdet skulle gjennomføres utenom kundenes ordinære arbeidstid, var det mulig å ta med seg barn på jobben dersom man manglet barnepass (Skilbrei 2009). Slik er det ikke lenger. I løpet av de siste tiårene er det blitt langt vanligere i dag at renholdet utføres mens kontoransatte og kunder er i arealene (Trygstad et al. 2011). Renhold er like fullt fortsatt en deltidsbransje. Figur 2.4 (på neste side) viser deltidsandel blant renholdsarbeidere.

Vi ser at det er vesentlige forskjeller på andel renholdere som jobber deltid, etter sektor. I staten og i helseforetakene er denne andelen langt lavere enn hva den er i kommunene og i renholdsbransjen. I renholdsbransjen (i privat sektor) er også andelen som jobber i små deltidsstillinger, høy. I 2014 (de siste tilgjengelige tallene) arbeidet 33 prosent av de ansatte mellom fire og 19 timer i uka (Trygstad et al. 2018:25).

Figur 2.4 Deltidsandel etter sektor. 2008–2014.



Kilde: SSBs lønnsstatistikk.

I 2012 ble det registrert en positiv utvikling, i form av at andelen som jobbet kort deltid i renholdsbransjen, var redusert (Trygstad et al. 2012). I 2016 fant vi imidlertid indikasjoner på at dette hadde bremsset opp.¹⁰ I 2018 hadde antall sysselsatte økt kraftigere enn antall årsverk. Dette tyder på at den gjennomsnittlige stillingsstørrelsen var blitt mindre. Dersom man ser på omsetning per sysselsatt i en bransje der arbeidskostnadene utgjør en stor andel av arbeidsgivers kostnader, vil fallende omsetning per sysselsatt/ansatt være et tegn på at jobbene blir mindre. Med utgangspunkt i SSBs strukturstatistikk finner vi at omsetningen per sysselsatt – korrigert for lønnsveksten – har gått ned over tid. Redusert omsetning per sysselsatt i en situasjon der lønns- og personalkostnadene er stabile (grunnet allmenngjøringen), peker derfor i retning av redusert stillingsstørrelse / flere deltidstillinger (Trygstad et al. 2018:82–83).

¹⁰ Vi har ikke fått oppdatert disse tallene grunnet omlegging til a-ordningen i 2015. Dette skaper et brudd i statistikken. I a-ordningen er avtalt arbeidstid erstattet med stillingsprosent, antall timer som utgjør fulltid per uke, og betalte timer (for time-lønte). Ut fra disse har SSB avledet avtalt arbeidstid og heltid/deltid.

Oppsummering

I dette kapitlet har vi sett på hva som kjennetegner renhold som yrke og som bransje. Som bransje har renhold vokst som følge av en tiltakende outsourcing, fra både privat og offentlig sektor. I 2014 var drøyt 60 prosent av markedet i Norge anbudsutsatt. Spør man den norske befolkningen, er også renhold det området som flest mener er godt egnet for konkurranseutsetting. Svarene følger de politiske skillelinjene, der høyresiden er langt mer tilbøyelig til å mene dette enn venstresiden. Samtidig innebærer konkurranseutsetting av renhold at arbeidstakerne overføres til en bransje der arbeidspresset er stort, turnoveren høy og alderssammensetningen er ganske annerledes enn hva den er blant renholdere i offentlig sektor. Medianalderen for renholderne i staten, der renholderne fra Forsvarsbygg var ansatt før konkurranseutsettingen, har ligget på 51–52 år mellom 2008 og 2014. I den private renholdsbransjen er medianalderen om lag 15 år lavere.

Bransjen har også over tid slitt med konkurranse fra useriøse drivere, noe som førte til svært vanskelige konkurranseforhold for de seriøse renholdsvirksomhetene. Gitt at renhold er arbeidsintensivt, har dette ført til et økende arbeidspress på de ansatte. NOA finner at som yrkesgruppe er renholderne blant de mest utsatte når det gjelder psykososiale arbeidsmiljøbelastninger. Manglende støtte fra ledelsen er et trekk som går igjen. Videre er renholderne blant de yrkesgruppene der selvopplevde helseplager er mest utbredt, og der langtidssykefraværet er høyt.

3 Hvorfor anbudsutsettelse?

Outsourcing dreier seg om å hyre inn eksterne til å levere tjenester som tradisjonelt har blitt utført internt av virksomhetens egne ansatte. Når det besluttes at offentlige virksomheter skal kjøpe tjenester fra private tilbydere, slik tilfellet var i Forsvaret, omtales dette også som konkurranseutsetting eller anbudsutsetting. I det følgende benyttes begrepene derfor om hverandre.

I dette kapitlet ser vi nærmere på Forsvarsdepartementets beslutning om å konkurranseutsette renholdet, og vi ser nærmere på de mest sentrale argumentene for og imot outsourcing, både generelt og spesielt i Forsvarets tilfelle. Vi omtaler også de kostnadsvurderingene som lå til grunn for beslutningen i 2014. I forkant av beslutningen ble det gjennomført fire separate utredninger som alle inneholder vurderinger av renholdstjenestene i Forsvarsbygg. I utredningene sammenlignes renhold i egen regi med det å kjøpe tjenesten i det private markedet. Vi benytter argumenter fra rapportene for å belyse fordeler og ulemper ved outsourcing av renhold i Forsvaret, slik de framstilles i utredningene. Hvilken vekt disse utredningene har hatt i beslutningsprosessen, vet vi imidlertid ikke.

Bruk av private leverandører og effektiviseringstiltak

Bruk av private leverandører er ikke noe nytt i Forsvaret, men det er først i de senere tiår at outsourcing for alvor har blitt satt på dagsordenen. I årene etter andre verdenskrig la man vekt på å utføre mange oppgaver internt i organisasjonen for å beholde mest mulig kontroll over egen virksomhet (FFI 2010:8). Også da New Public Management (NPM)-bølgen gjorde sitt inntog på 1980- og 1990-tallet, fortsatte Forsvaret å beholde de fleste tjenester internt (ibid.). Men i 1997 ble kantinedriften organisert som et statsforetak (Trygstad et al. 2006; Hagen et al. 2017). Dette ble senere skilt ut som aksjeselskap, og i årene som fulgte, solgte staten seg ned, og ISS overtok endelig alle aksjene i 2005. Eksempelet viser hvordan en virksomhet går hele veien fra å være en del av staten, over i en mellomfase for til slutt å bli fullt privatisert (Trygstad et al. 2006; Hagen et al. 2017).

Bruk av outsourcing som et effektiviseringsvirkemiddel skjøt likevel først fart mot slutten av 1990-tallet, noe som primært hang sammen med en spesielt svak ressursituasjon på den tiden (Johansen & Værholm 2010). Andre virkemidler som gjerne forbindes med sekkebetegnelsen NPM, ble imidlertid tatt i bruk tidligere, deriblant bestiller–utfører-prinsippet, der interne tjenester kostnadsberegnes og selges internt. Forsvarets bygningstjeneste (senere Forsvarsbygg) og Forsvarets logistikkorganisasjon (FLO) ble opprettet for å kunne selge varer og tjenester til interne kunder.

På begynnelsen av 2000-tallet forsøkte man seg på ulike former for konkurranseutsetting i arbeidet med kostnadseffektivisering, koordinert gjennom FLO. Dette gjaldt blant annet kantinedrift og innkjøp og lagring av sanitetsutstyr. Med regjeringsskiftet i 2005, da Stoltenberg II inntok regjeringskontorene, ble imidlertid utviklingen reversert, og vekten ble i større grad lagt på interneffektivisering. Etter hvert som den teknologiske utviklingen ble stadig mer avansert, så man seg imidlertid nødt til å basere seg på såkalt leverandørstøttet vedlikehold, der en ekstern leverandør står for vedlikeholdet (Kvalvik & Johansen 2008). Det dreide seg da primært om nytt og gjerne teknologisk avansert materiell, for eksempel samband. I etterkant har det vært gjennomført flere evalueringer av de ulike forsøkene man har gjort på å privatisere, uten at disse har gitt noen klare konklusjoner om lønnsomheten av dette.

Det ble også gjennomført ulike effektiviseringstiltak internt i Forsvaret og Forsvarsbygg. Blant annet hadde man i 2015 overført ansvaret for utleie av Forsvarets boliger og kvarter fra Forsvaret til Forsvarsbygg. Dette skulle gi innsparinger på sju–åtte årsverk (utredning 1:23). I tillegg hadde man økt kravene til arealene som skulle vaskes i gitte tidsrom. I intervjuene vi har gjennomført med renholdere flere steder i landet, er oppfatningen at mye av effektiviseringspotensialet allerede var tatt ut da den nye leverandøren overtok. Kravene til ytelse, eller de arealene som renholderne skulle rengjøre per time, var blitt betydelig tøffere enn tidligere. I Forsvaret er nok synspunktene noe mer varierende. Flere mener at det fortsatt var noe å gå på med hensyn til effektivisering, men i særavtalen mellom Forsvarsbygg og NTL som angir estimerte normer for utført renhold, framgår det at normtallene økte i perioden mellom 2003 og 2011. At man hadde arbeidet systematisk med effektiviseringstiltak i Forsvarsbygg, ble også framhevet av daværende forsvarsminister Anne Grethe Strøm-Erichsen i møte på Stortinget 2. april 2013:

«Effektivisering av Forsvarsbyggs tjenester, reduksjoner av bygningsmasse og økonomisering av sektorens energiforbruk har samlet gitt over 800 mill. kr i årlige driftsbesparelser i Forsvaret. Dette er mer enn det koster å drifte hele fregattvåpenet i 2013.»

Uttalelsen kom som et svar på interpellasjon fra Høyre-representanten Ine Marie Eriksen Søreide vedrørende Forsvarsbyggs framtidige utførelse av sitt oppdrag. Bakgrunnen for interpellasjonen var at Forsvaret ikke var tilfredse med kvaliteten på tjenestene som Forsvarsbygg leverte, og heller ikke forvaltningen av Forsvarsbygg. Dette hadde resultert i alvorlige merknader fra Riksrevisjonen de fem forutgående årene. I kjølvannet av dette hadde man satt inn ulike tiltak for å forbedre forvaltningen, og Strøm-Erichsen viste til at dette hadde gitt resultater. Da beslutningen om å anbudsette renholdet kom, var om lag 30 prosent av renholdet allerede satt ut til private aktører.

Argumenter for konkurranseutsetting

Høsten 2014 vedtok Forsvarsdepartementet at Forsvarsbyggs enerett til å levere renholdstjenester til Forsvaret skulle opphøre. Forsvaret ble videre pålagt «å kjøpe renholdstjenester i det kommersielle marked, når eventuelle sikkerhets- og beredskapsmessige forhold eller hensiktsmessighetsvurderinger ikke tilsier annet» (Forsvarsdepartementets beslutning 2014).

Argumentene for konkurranseutsetting er flere. På generelt grunnlag kan de deles inn i tre hovedkategorier: effektivitet, arbeidskraftstrategier og ideologi (Bråten & Svalund 2015:12). De tre hovedkategoriene er imidlertid ikke gjensidig utelukkende. I det virkelige liv vil de flyte over i hverandre.

Effektivitet

Daværende forsvarsminister Ine Eriksen Søreide uttalte i 2015 at det var et viktig mål for Solberg-regjeringen å effektivisere offentlig sektor, og at konkurranse var et av flere virkemidler man ønsket å ta i bruk «for å bruke samfunnets ressurser effektivt» (SMK, pressemelding 17.09.2015). Spesielt framhevet Forsvarsdepartementet kostnadsbesparelser som et viktig formål. Man argumenterte med at besparelsene ville frigjøre midler til høyere prioriterte områder, herunder økt operativ evne i Forsvaret.

«Økonomisk ressursfrigjøring er en sentral forutsetning for at forsvarssektoren skal kunne realisere ambisjonene i langtidsplanen, spesielt med tanke på økt tilgjengelighet og utholdenhet, økt aktivitet og

tilstedeværelse samt investering i viktige kapasiteter.» (Forsvarsdepartementet, internt brev til NTL mai 2018)

I tråd med sitatet begrunnes ofte konkurranseutsetting med økt produktivitet og lønnsomhet. Det vil gi kostnadsbesparelser, og tjenestene vil bli bedre tilpasset brukerens behov. Resonnementet innenfor økonomisk teori er at markedseksponering virker disiplinerende og effektiviserende, slik at aktører som konkurrerer i et åpent marked, vil tvinges til å drive mer effektivt og lønnsomt enn en aktør som er «beskyttet» under en selskapsparaply. Dette drives fram gjennom både seleksjon, altså at de minst levedyktige aktørene dør ut, og gjennom rene forbedringer i egen drift som øker produktiviteten i virksomheten (Leibenstein 1966; Olly & Pakes 1996; Backus 2014). I tråd med et slikt perspektiv vil presset for å effektivisere trolig være mindre når tjenester produseres in-house, både fordi de ulike funksjonene ikke synliggjøres i like stor grad, og fordi man ikke er direkte eksponert for konkurranse. Det vil dermed ikke være like store insentiver til å fornye seg eller til å endre etablert praksis som i et åpent marked.

Et annet grunnleggende økonomisk prinsipp er at den mest effektive aktøren skal stå for produksjonen av tjenesten. Dette taler isolert sett for å slippe til flest mulig aktører i markedet. Gjennom å tillate konkurranse vil mangfoldet og antall aktører øke, noe som vil styrke seleksjonsmekanismen nevnt over: De beste leverandørene overlever, mens de dårligste dør ut. En annen side av dette er at hver virksomhet bør utøve sin kjernefunksjon og overlate til andre å levere mer perifere tjenester. På denne måten kan hele økonomien bli mer effektiv og ressursene utnyttes best mulig. Tanken står sentralt i NPM og stammer fra 1776 og Adam Smiths begrep «den usynlige hånd»: Gjennom at alle forfølger sine egne interesser i et fritt marked, vil samtidig også samfunnets interesser fremmes (Smith 1776). At det er mulig å spare penger på å konkurranseutsette, bekreftes av Forsvarsdepartementets egne beregninger, som vi skal komme tilbake til i siste avsnitt i kapitlet.

Arbeidskraftstrategier

Konkurranseutsetting av områder eller tjenester kan også begrunnes ut fra behovet for å redusere kostnadene og ressursene brukt til å vedlikeholde og fornye arbeidskraften. Dette er et hensyn som klart gjør seg gjeldende for renholdstjenester. Som vi omtalte i kapittel 2, er renholdere blant dem som er mest eksponert for arbeidsrelaterte helseproblemer, og de er blant de med høyest sykefravær (NOA 2018). Det vil derfor være et stort og kontinuerlig

behov for å skaffe til veie vikarer, for å tilrettelegge for arbeidstakere med midlertidig og mer permanent svekket arbeidsevne og for å rekruttere nye arbeidstakere. Tidligere undersøkelser har vist at nettopp ønsket om å slippe å administrere og drifte selve renholdet, herunder også følge opp arbeidstakerne, er tungtveiende argumenter for konkurranseutsettelse (Trygstad et al. 2011:146). Både tidsbruk og administrasjon overlates til andre, slik at ressurser frigjøres. Dette kan bidra til at ens egen kjernevirksomhet kan utøves både bedre og mer lønnsomt. For Forsvaret er renhold en ganske perifer tjeneste sett i forhold til kjernevirksomheten og følgelig et av de mest naturlige stedene å starte dersom man har et ønske om å spisse organisasjonen. Det var noen informanter i Forsvarsbygg som sa seg enige i at det var hensiktsmessig å la noen andre ta seg av renholdet, primært begrunnet i at det ville frigjøre ressurser, og at det lå langt fra kjernevirksomheten.

Jeg har sagt hele veien at om det er et område vi kan sette ut noe, så er det renhold. Heller det enn andre områder. Det er min enkle filosofi. (sentrale aktører)

Ofte argumenteres det også for at konkurranseutsetting bidrar til stordriftsfordeler og lærecurveeffekter. Driver man virksomhet i større skala, er det flere enheter å fordele faste kostnader på, slik at man vil ha høyere marginer og kan drive mer lønnsomt. Kanskje oppnår en ekstern aktør mer gunstige innkjøpsavtaler som følge av større bestillinger enn det som er mulig dersom funksjonen beholdes internt. En aktør som kun konsentrerer seg om én tjeneste, vil trolig utvikle sin kompetanse kjappere enn en som har en annen kjernevirksomhet, og vil dermed kunne hente ut spesialiseringsgevinster.

Ideologiske motiver

Det å begrense statens omfang og slippe til markedet kan også være begrunnet med ideologi, i den forstand at man ganske enkelt ønsker å konkurranseutsette fordi man mener at konkurranse rett og slett er bra. Det anses derfor som viktig å begrense det offentliges oppgaver og heller slippe til private tjenesteleverandører (Berge et al. 2013). Av Sundvollen-plattformen til Solberg-regjeringen fra 2013 framgår det at regjeringen vil «reduere statens direkte eierskap i norsk økonomi for å sikre maktspredning og styrke det private eierskapet» (Sundvollen-plattformen, s. 30). I kapittel 1 så vi at fire av ti i befolkningsundersøkelsen fra 2017 er enige i påstanden om at konkurranseutsetting vil gi bedre tjenestekvalitet. Dersom man ser på svarene ut fra politiske preferanser, framstår den ideologiske dimensjonen ganske tydelig. Mens 66 prosent av dem som ville stemt Høyre hvis det var stortingsvalg i

2017, er enige i dette, er den tilsvarende andelen blant dem som ville stemt Sosialistisk Venstreparti, 13 prosent.

Ordningen med «nøytral moms» ble innført fra 1. januar 2015 for å gjøre det lettere for private aktører å konkurrere om å løse oppgaver som staten selv utfører (Bråten & Svalund 2015:5). Statlig sektor var i hovedsak utenfor merverdiavgiftssystemet, og de fleste statlige virksomhetene hadde derfor ikke fradragsrett for merverdiavgift på anskaffelser til bruk i virksomheten. Ifølge Finansdepartementet skapte dette en konkurransevridning ved at kjøp fra private tilbydere ble belastet med merverdiavgift. «Nøytral moms» innebærer at Forsvaret kan trekke fra momskostnaden ved kjøp av eksempelvis renholdstjenester. Dermed blir prisen lavere enn tidligere. Bråten og Svalund (2015) konkluderer med at den politiske viljen til å tilrettelegge for større bruk av private aktører påvirket lønnsomhetsvurderingene i favør av eksterne renholdsleverandører.

Både og snarere enn enten eller

De tre hovedbegrunnelsene for konkurranseutsetting vil ikke være gjensidig utelukkende. I reelle beslutninger vil de gjerne flyte over i hverandre. Som omtalt over var og er det et sentralt mål for Solberg-regjeringen å eksponere offentlige tjenester for konkurranse. Dette kan i seg selv betraktes om et ideologisk argument. Samtidig ble det i tilfellet med outsourcing av renholdet i Forsvaret argumentert for at dette ville frigjøre midler til spisse oppdrag, et argument som kan plasseres inn under effektivitet. Det å slippe å administrere og drifte renholdet ville også bidra til å frigjøre ressurser. Det man trolig ikke hadde sett for seg, var administrering av den store økningen i antallet klager som oppstod i kjølvannet av konkurranseutsettingen. Det kommer vi tilbake til i kapittel 7.

Argumenter mot konkurranseutsetting

Også argumenter *mot* konkurranseutsetting kan grupperes under ulike overskrifter, som transaksjonskostnader, press på lønns- og arbeidsvilkår, sikkerhet og ideologi.

Transaksjonskostnader

I de fire utredningene der renholdet i Forsvarsbygg var omtalt, var det regnet på kostnader forbundet med å ha ansatte renholdere kontra å anbudsette hele tjenesten. Det som ofte ikke framkommer i regnestykkene, eller som i

alle fall undervurderes, er kostnader knyttet til utarbeidelse av anbud, utvelgelse av leverandør samt kontroll og oppfølging av dem som vinner anbudet (Bråten & Svalund 2015:14). I økonomisk teori omtales dette som transaksjonskostnader (Coase 1937; Williamson 1979). Forsvarets spesielle karakter medfører dessuten særskilte kontroll- og koordineringsutfordringer når noen utenfra skal levere en tjeneste internt i organisasjonen. Forsvaret har behov for større kontroll over sin virksomhet og dem som til enhver tid er der for å utføre arbeid, enn andre organisasjoner. Behovet for hemmelighold og sikkerhet står sentralt. Ifølge flere av våre informanter var det derfor blant annet av sikkerhetshensyn ikke anledning for tilbyderne til å befare eiendommene da de utformet sine tilbud. Dette er et argument for at risikoen for å prise tilbudet feil var stor.

Leverandørrisiko og skjulte kostnader

Når en funksjon utføres internt, er det som regel enklere å sikre at tjenesten blir levert i tilstrekkelig omfang, enn når eksterne leverer tjenesten. Når jobben utføres av interne, har virksomheten selv kontroll med bemanningen og kan gjøre korrigeringer ved behov. Denne type korrigeringer kan være mer tungroddet når tjenesten leveres fra en aktør utenfor virksomheten. I Forsvarets tilfelle er manglende leverandørsikkerhet også knyttet direkte til beredskap:

«Leveranser innenfor renhold vil være en del av beredskapsplanene i de respektive arenaene. Hva Forsvarsbygg skal yte i en gitt situasjon skal det inngås avtaler om, noe som ikke er klart på nåværende tidspunkt. I den grad slike leveranser inngår i beredskapsplanene må Forsvaret selv ivareta dette mot eksterne leverandører, eventuelt be Forsvarsbygg gjøre dette. Konsekvensen vil være at leveransen ikke ivaretas av ansatte innenfor forsvarssektoren. Hvis forsvarssektoren baserer renholdstjenestene på kun eksterne leverandører vil det være en økt risiko ift. leverandørsikkerhet når det gjelder beredskapsplaner.» (utredning 3:17)

Det kan også oppstå ekstra kostnader når en tjeneste kjøpes av ekstern aktør. Hva som ligger innbakt i en leveranse, er ikke alltid åpenbart og kjent for kundene lokalt. I tilfellet renholdstjenester er dette en relevant problemstilling. Tilleggstjenester som vindusvask, rundvask og boning av gulv er ikke det samme som daglig renhold og ikke nødvendigvis innbakt i leveransen, eller det kan være at hyppigheten på den type renhold er satt langt lavere enn hva den var tidligere da tjenesten ble utført av arbeidstakere i Forsvarsbygg.

Våre informanter forteller at dette har vært en problemstilling i tiden etter at ny leverandør kom på plass.

Tilleggstjenester er veldig dyrt. Før lå dette inne i daglig renhold. Nå blir det bare bestilt i varierende grad, for nå må jo hver avdeling betale. (renholder)

Ved vurderingen av om det vil lønne seg å benytte en ekstern aktør, er det et sentralt element å spesifisere alle aspekter av tjenesten som skal leveres, på forhånd. Når renholderne er egne ansatte, er ikke det alltid nødvendig i samme grad, fordi fleksibiliteten er større. Utredning 2 vurderte «opplevelse av kvalitet for brukeren» som høyere ved egne ansatte, nettopp av denne grunn:

«Underleverandør til Forsvarsbygg oppfattes som mindre fleksibel, fordi alt som ikke inngår i kontrakten prises som tillegg.» (utredning 2:18)

At ting «gled lettere» da renholderne var ansatt i Forsvarsbygg, fikk vi også høre fra representanter i Forsvaret, som trakk fram koordinering som en spesielt stor ulempe med å måtte forholde seg til en ekstern aktør:

En renholder i Forsvarsbygg var noe annet enn en vanlig renholder. Forsvaret brukte for eksempel renholderne til å varsle om feil ved bygget. Det kunne være litt praktiske ting, som vaktmester fulgte opp. De fikk et forhold til guttene som bodde der, de var «guttene» deres. Det er jo borte nå. (kunde)

Press på lønns- og arbeidsvilkår

Dersom det offentlige skal kunne spare penger på anbudsutsettelse, fordrer dette at de kan kjøpe inn tjenesten billigere enn det de selv betaler for den. Selv om vi for enkelhetens skyld holder pensjon utenom, er det ikke gitt hvordan man skal kunne oppnå dette. I og med at renhold er arbeidsintensivt, er det krevende å hente ut større gevinster i form av effektivisering uten at dette får konsekvenser for lønns- og arbeidsvilkårene. Tidligere kunne renholds- virksomheter som ikke er bundet av tariffavtale, tilby lønninger godt under minstesatsen i tariffavtalen mellom NHO Service og Handel og Arbeidsmandsforbundet. Etter at deler av renholdsoverenskomsten ble allmenngjort i september 2011, er ikke dette lenger en lovlig strategi. ISS, som leverer renholdstjenestene til Forsvaret, er uansett bundet av tariffavtale. En mulig strategi er å øke arbeidsintensiteten i form av større arealer som skal rengjøres

innenfor samme avsatte tid. Som vi omtalte i kapittel 2, og som vi kommer tilbake til i kapittel 6, omtales arbeidspresset generelt som stort i bransjen, også blant de renholderne som i 2016 gikk fra Forsvarsbygg til ISS.

Snur vi argumentet på hodet, kan det også argumenteres for at gode arbeidsbetingelser bidrar til økt motivasjon og arbeidsinnsats. I utredning 2 pekes det spesielt på at renholdernes gode arbeidsbetingelser i Forsvarsbygg har ført til at de kan yte service utover det som er avtalt:

«Forsvaret oppfatter at Forsvarsbygg leverer høyere kvalitet enn andre leverandører. Forsvarsbyggs renholdsbetjener har en bedre tariff-/særavtale (normert renhold) enn andre leverandører som ikke har denne type avtaler. Dette kan resultere i at det kan ytes tilleggsservice utover det som er avtalt. Forsvarsbyggs renholdere identifiserer seg i større grad med Forsvaret og ønsker å levere en god kvalitet på arbeidet.» (utredning 2:18)

Dette inntrykket bekreftes i intervjuene vi har gjort med både renholderne selv og representanter fra kundesiden. Det fortelles om at renholderne følte seg som en integrert del av Forsvarets virksomhet:

Renholderne har vært en del av den stedlige virksomheten – de har vært noe av limet i Forsvaret. (kunde)

Opplevelsen av at arbeidsbetingelsene er rimelige, samt at en selv er del av det fellesskapet en arbeider i og for, vil kunne bidra positivt til både motivasjon, innsats og ytelse. Nesheim og Rokkan (1999) fant at internt ansatte renholdere i større grad hadde et forpliktende organisasjonsengasjement, de opplevde større grad av autonomi, og de var mer tilfredse med jobben enn de som var ansatt i renholdsbedrifter. Trygstad et al. (2006) fant i en studie av store statlige omstillingsprosesser at de berørte ansatte «opplever at arbeidsmengden har økt og at tid har blitt et større knapphetsgode.» (Trygstad et al. 2006:156). Flere opplevde at det ble stilt for store krav til mestring av nye oppgaver, noe som kan gi økt slitasje på arbeidstakerne. I den samme studien så man også at arbeidstakerne mistet sine muligheter til å utøve skjønn, grunnet mangel på tid. Eksempelvis ble oppgaver som i Vegvesenet var ansett som en «naturlig» del av det å vedlikeholde veier, ikke lenger utført innenfor det nyopprettede Mesta, grunnet manglende spesifisering i kontraktene. Flere av de ansatte hadde en opplevelse av at de ikke gjorde en god nok jobb lenger (Trygstad et al. 2006:156).

Flere av våre informanter forteller at sykefraværet har økt etter overgang til ny leverandør. Vi har ikke statistikk som kan bekrefte dette empirisk, men

inntrykket er gjennomgående på alle lokasjoner vi har besøkt. Dette er i samsvar med tendenser i tidlige utskillingsprosesser i staten. Trygstad et al. (2006) fant at sykefravær og langtidssykefravær økte i henholdsvis Posten og Vegvesenet/Mesta. I Posten økte også andelen som ble overført til attføring og uførepensjon.

Sikkerhet

Økt risiko for at sensitiv informasjon skal komme på avveie, har vært benyttet som argument mot konkurranseutsetting, særlig fra statlig virksomhet. For Forsvaret vil sikkerhet være et sentralt argument. Alle som skal inn i Forsvarets lokaler, må sikkerhetsklareres. Dette gjelder også dem som skal utføre renhold. Sikkerhetsklarering er en omstendelig prosess, som er pålagt gjennom sikkerhetsloven og forskrift om personellsikkerhet. Begrunnelsen er at informasjon av betydning for Norges sikkerhet skal beskyttes. Personer som gis den tillit det er å få tilgang til denne type informasjon, må være til å stole på, og de må derfor sikkerhetsklareres før tilgang gis.¹¹ Dermed foreligger det strenge regler for hvem som skal ha tilgang til lokalene, noe som representerer en potensiell merkostnad en ekstern aktør må ta høyde for. Bråten og Svalund (2015) har fått opplyst fra Forsvaret at følgende registre og kilder er relevante ved personkontroll, og med minimum ti års historikk (ibid.:28–29):

- reaksjonsregisteret
- strafferegisteret
- registre hos PST
- det sentrale folkeregister
- register ved Skattedirektoratet
- registre ved Statens innkrevingsentral
- registre ved Utlendingsdirektoratet
- registre hos NSM
- private kredittopplysningsregistre
- tilsvarende registre i fremmede stater

Ved en personkontroll vurderes følgende:

- straffbare handlinger
- fare for direkte eller indirekte press

¹¹ I saksbehandlingen av klareringssaken innhentes opplysninger, og det foretas vurderinger av personens pålitelighet, lojalitet og sunne dømmekraft, jf. [sikkerhetsloven § 21 første ledd](#).

- misbruk av rusmidler
- endring av sivilstand
- tilknytning til andre stater
- gi feilaktig informasjon / unnlate å informere
- sykdom som påvirker dømmekraft
- dårlig privatøkonomi
- sikkerhetsbrudd/kompromittering
- tilknytning til organisasjoner med ulovlig formål
- andre relevante forhold

Forut for anbudsutsettelsen av renholdet fra Forsvarsbygg ble sikkerhetsaspektet brukt av tillitsvalgte som argument for at renholdet ikke burde settes ut til eksterne leverandører (Bråten & Svalund 2015:15). Renholdsbransjen er som tidligere nevnt karakterisert av stor turnover (gjennomtrekk av ansatte). Når enhver ny person som skal utføre renhold for Forsvaret, må gjennomgå prosedyren for klarering, blir dette både kostnads- og tidkrevende. Som vi omtalte i kapittel 2, er sju av ti ansatte i renholdsbransjen av utenlandsk opprinnelse. I utredning 3 blir dette omtalt som en mulig utfordring:

«Spesielt for Forsvarssektoren er sikkerhetsklarering av personell. Det er samme krav til sikkerhetsklarering om de er ansatt i Forsvarsbygg eller hos annen leverandør. Dette kan føre til merarbeid for Forsvaret da Forsvarsbygg gjennomfører denne klareringen selv. Klareringsprosessen er lik og man forutsetter at den tar like lang tid om Forsvarsbygg eller Forsvaret gjør jobben. Mange av leverandørene har større andel av ikke norske statsborgere. Av erfaring vet vi at det av den grunn er vanskeligere for de firmaene å få sikkerhetsklarert sine ansatte. Erfaringsvis større turnover tilsier også økt omfang av sikkerhetsklareringer.» (Utredning 3:22)

Sikkerhetsaspektet er også noe som har opptatt tillitsvalgte i NTL. Våren 2015 uttalte en sentralt plassert tillitsvalgt i NTL Forsvaret dette om sikkerhetsklarering:

«Sikkerhetsklarering er den store utfordringen – det gjør at det også er vanskelig å skaffe folk til rett tid. Det er ikke ofte sikkerhetsklarerte folk går rundt og venter på vikaroppdrag på mindre steder. Jeg tror ikke det med sikkerhetsklarering blir så lett framover heller» (Bråten & Svalund 2015:29).

Også en tidligere leder i Forsvarsbygg påpekte at det å ivareta sikkerheten ved en anbudsutsettelse ville kunne bli en stor og tung prosess: «Det tar ofte lang tid å få sikkerhetsklarering når utenlandsk byråkrati skal involveres» (Bråten & Svalund 2015:29), noe som jo vil være påkrevet for arbeidstakere med utenlandsk opprinnelse.

Ideologiske motiver

Også argumenter mot konkurranseutsetting kan være ideologiske. Det kan argumenteres for at konkurranse bidrar til at tjenestene blir dårligere, ikke bedre, at private leverandører konsentrerer seg om de enkle oppgavene, og at det offentlige selv blir sittende igjen med de sammensatte og kompliserte. Dette kan få offentlige tjenester til å framstå som særlig ineffektive og kostnadsdrivende, fordi sammenligningen gjøres på uriktig grunnlag. Samtidig vil private leverandører kunne hente ut et utbytte (Bråten & Svalund 2015). De som tar til orde for mer konkurranseutsetting, vil gjerne argumentere for at større konkurranse vil bidra til økt kvalitet, kostnadseffektivitet og valgfrihet. Offentlig drift er ingen garanti for noen av disse utfallene, men stenger mulighetene for at kommersielle aktører kan hente ut profitt.

Heller ikke her er det enten eller

Også hovedbegrunnelsene mot konkurranseutsetting vil flyte over i hverandre. At konkurranse i seg selv gir dårligere tjenester, kan begrunnes med at ønsket om profitt vil gi dårligere lønns- og arbeidsvilkår for de ansatte, noe som vil resultere i at de ikke lenger klarer å gjøre jobben like godt som tidligere. Det kan også hevdes at konkurranse bidrar til økte transaksjonskostnader som på sikt gir dyrere og ikke billigere tjenester. I det neste kapittelet skal vi se nærmere på det. Hva vet vi egentlig om lønnsomhetsbetraktningene som lå bak beslutningen om outsourcing?

Hvor lønnsomt?

Politisk ledelse gikk tidlig ut med at det var store penger å spare på å konkurranseutsette renholdstjenestene i Forsvaret. Ifølge nettstedet Frifagbevegelse.no var regjeringens argumentasjon at renholdet kunne utføres bedre og billigere av private.¹² Statssekretær Øystein Bø (H) og avdelingsdirektør Frode Halgunset i Forsvarsdepartementet uttalte i forbindelse med kunngjøringen at det var «betydelig gevinst å hente over tid», men ville ikke tallfeste

¹² <https://frifagbevegelse.no/article-6.158.172175.945c9a464b>

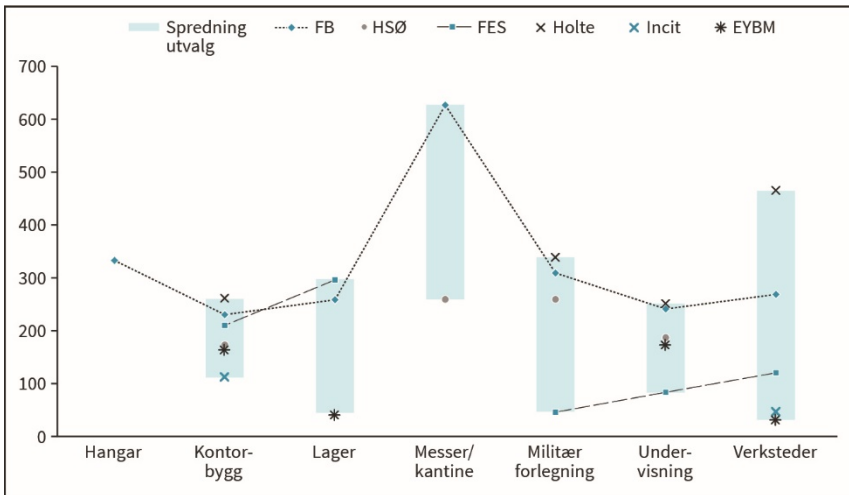
disse gevinstene. Fafo har ikke hatt tilgang til de beregningene Forsvarsdepartementet har lagt til grunn i sine vurderinger, men vi har innhentet dokumentasjon som kaster noe lys over den økonomiske siden av anbudsutsettelsen. I tillegg har vi i intervjuene spurt de sentrale aktørene i prosessen om deres betraktninger knyttet til mulige besparelser. Manglende tallgrunnlag og informasjon gjør oss imidlertid ikke i stand til å gi en full oversikt over kostnader og gevinster.

Ulike utredninger – ulike konklusjoner

Den siste utredningen¹³ (utredning 4) som ble gjennomført i vurderingsfasen i forkant av høsten 2014, var en såkalt benchmarking av Forsvarsbyggs vesentlige kostnadsbærere innen ulike deler av driftsprosessen. Benchmarkingen ble gjennomført av Ernest and Young (EY) på oppdrag fra Forsvarsbygg. Formålet var å sammenligne Forsvarsbyggs kostnader til sentrale driftsprosesser (herunder renhold) med andre relevante aktører samt å identifisere forbedringsområder. Benchmarkingen ble utført for perioden 2011 til 2013. Fire sammenlignbare eiendom-bygg-anleggsaktører (EBA-aktører) i Norden og Norge ble benyttet som benchmarkingspartnere. Disse var henholdsvis Fortifikationsverket, Forsvarsministeriets Ejendomsstyrelse (FES), Statsbygg og Helse Sør-Øst. I tillegg ble det brukt ulike nøkkeltallsdatabaser som sammenligningsgrunnlag mot Forsvarsbyggs kostnader (henholdsvis Holte, Incit og EYs egne nøkkeltall). De fire driftsprosessene som ble evaluert, var forvaltning, drift, vedlikehold, utvikling og utskiftning (DVUU), forsyning og renhold. Her konsentrerer vi oss kun om renhold. Utredningen omfatter både daglig renhold og annet avtalt renhold (for eksempel hovedrengjøring og vindusvask). EYs analyse viser at Forsvarsbygg lå i øvre del av renholdskostnadssjiktet i de fleste bygningskategorier, regnet i kvadratmeter per time. Figur 3.1 viser dette bildet grafisk.

¹³ Rapporten er unntatt offentlighet etter offentlighetsloven § 15. Fafo har fått anledning til å sitere deler av utredningen med tillatelse fra Forsvarsbygg. Forsvarsbygg gjør oppmerksom på at rapporten aldri er behandlet hos dem, og således er det ikke gitt noen mulighet for de faggrupper som er omtalt i rapporten, til å gi noen form for kontradiksjon.

Figur 3.1 Gjennomsnittlige renholdskostnader målt i NOK/m², prisjustert.



Kilde: Utredning 4, s. 53.

Vi ser at Forsvarsbygg for flere kategorier ligger over benchmarkingspartnere i gjennomsnittlige renholdskostnader. Imidlertid er det ikke alle de andre aktørene som bedriver alle de typene renhold som Forsvarsbygg gjorde, slik at sammenligningsgrunnlaget faller helt eller delvis bort på flere av bygningskategoriene. Det er heller ikke uproblematisk å sammenligne renhold i messe/kantine i Forsvarsbygg med tilsvarende i Helse Sør-Øst (HSØ). Man kan stille spørsmål ved om det er like krevende å renholde kantinen på et sykehus som i en militærleir. I tillegg peker EY på noen faktorer som kan være med å forklare analysens resultater, herunder kvalitet. Ifølge EY kan likevel ikke kvalitet alene forklare hele forskjellen i kostnader. Den faktoren som EY framhever som viktigst, er særavtalen renholderne i Forsvarsbygg hadde. Ifølge rapporten definerte særavtalen i underkant av 30 prosent av arbeidsdagen som «annen tid» som blant annet skulle benyttes til skifting av tøy, fylling av renholdsvogn, intern gangtid o.l. Dette kan ifølge rapporten ha bidratt til at Forsvarsbygg var mindre effektive enn sammenligningspartnere. Her kan det nevnes at NTL i sine kommentarer til rapporten bestrider dette, og de presiserer at 27,7 prosent av tiden blant annet omfattet renholdernes lunsjpause og vikartjeneste for andre ansatte ved fravær samt tilleggstjenester som ble fakturert i Forsvaret. I tillegg vises det til en endring i særavtalen i 2011, som tilsa 25 prosent mer effektiv renholdstid enn det det vises til i rapporten.

Tilleggstjenester er den siste forklaringsfaktoren EY peker på. Sett i sammenheng med at kunden oppga å være fornøyd med de leverte tjenestene fra Forsvarsbygg, konkluderes det med at det var en overkapasitet i staben, ettersom man var i stand til å levere tilleggstjenester utover det som var avtalt.

Utredning 1 fra 2011 sammenlignet timepriser for renhold utført internt med eksternt pris. Det konkluderes med at timeprisene eksternt er vesentlig høyere (15–21 prosent) enn for Forsvarsbyggs gjennomsnittspris. Ved en sammenligning kun av timepriser var altså Forsvarsbyggs egne ansatte ifølge utredningen konkurransedyktige med det eksterne leverandører kunne tilby. Også når man tok høyde for ikke-utnyttede ressurser internt i Forsvarsbygg, ble internt renhold vurdert som vesentlig billigere. Faktisk fant man at dersom man klarte å belegge/utnytte de interne ressursene 87 prosent, ville det være likegyldig for Forsvarsbygg om de brukte interne eller eksterne til å utføre tjenesten, siden total kostnad vil være lik.

«Dersom man kan klare å oppnå en effektivitet på gruppen renholdere som ligger over 86,9 % vil Forsvarsbyggs egne ansatte være konkurransedyktige med eksterne gitt de kostnadene som er inkludert i eksemplene. Dersom man oppnår en enda høyere effektivitet, er man lønnsomme sammenlignet med eksterne.» (utredning 1:36).

Utredningen viser imidlertid også at antall ansatte innenfor renholdsservice i Forsvarsbygg hadde økt mellom 2008 og 2010, noe som kan tale for at man hadde en viss overkapasitet, slik utredning 3 pekte på. Det er for øvrig verdt å merke seg at renholdsoverenskomsten ble allmenngjort i 2011, slik vi gjør rede for i kapittel 2. Dette medførte at mange renholdere i privat sektor fikk høyere lønn, noe som nødvendigvis har økt de gjennomsnittlige kostnadene ved bruk av eksterne renholdsleverandører uten tariffavtale.

Hva sier Forsvarsdepartementet?

Ett år etter at ISS overtok renholdsansvaret, konkluderte Forsvarsdepartementet med store besparelser. Departementet¹⁴ anslo renholdskostnadene i Forsvarsbygg etter gammel modell til 333 millioner¹⁵ årlig. Ved utlysningen av anbudet ble anskaffelsen delt i ti områder. Hvert område hadde en separat rammeavtale med varighet på fire år. Oppdragsgiver hadde også rett til å forlenge en eller flere rammeavtaler i inntil tre år. Samlet verdi for renholdsan-

¹⁴ De siterte tallene er hentet fra Forsvarsdepartementets redegjørelse på Kontaktforum 5. september 2017: «Renholdstjenester – Gevinst for Forsvarssjefen».

¹⁵ i 2017-kroner

skaffelsen ble estimert til 1,4–1,8 milliarder kroner, inkludert opsjoner. Anbudsprosessen resulterte som nevnt i at ISS ble tilkjent alle ti kontraktene. De forventede kostnadene for ISS i 2017 var på 172 millioner kroner. Forsvarsdepartementet antok videre at det ville påløpe øvrige «følgekostnader» på 62 millioner for 2017. Dette var nærmere bestemt kostnader knyttet til håndteringen av nye renholdstjenester, herunder sikkerhetsklareringer, renhold på avsidesliggende lokasjoner, administrasjon og leverandøroppfølging, sikkerhetsanskaffelser, pensjon og arbeidsgiveravgift. Total gevinst for 2017 ble anslått til 99 millioner kroner.

Jeg mener man har spart penger her. Differansen mellom den tidligere regningen fra Forsvarsbygg og den vi får fra ISS, viser det. Det er ansatt noen mennesker i FLO – som er en del av regnestykket. I tillegg er det noen støttefunksjoner som er inkludert. Det er også ting som er vanskelige å regne på, for eksempel at det var enklere å løse en del problemer når renholderne var i Forsvaret. Men det er mer en økt bevisstgjøring kanskje. (kunde)

Lønnsomhet er relativt

Som de ulike utredningene har vist, er det ikke åpenbart hvordan man skal tilnærme seg lønnsomhetsspørsmålet. Ulike forutsetninger gir ulike svar, og det samme gjelder tidsperspektivet man legger til grunn. Vi har ikke hatt tilgang til nøyaktig tallmateriale og kan følgelig ikke si noe sikkert om lønnsomheten i beslutningen om å anbudsutsette. Forsvarsdepartementet dokumenterer store besparelser det første året med ISS, men som vi skal komme tilbake til, har dette medført svekkede arbeidsvilkår for de ansatte og nedbemanninger (kapittel 6). Det har også, i alle fall i en tidsperiode, gitt redusert kvalitet på renholdstjenestene og en stor økning i klager (kapittel 7). Politisk vilje til å øke privat eierskap i form av tiltak som «nøytral moms» vil bidra til å gjøre det mer lønnsomt for det offentlige å benytte seg av private aktører til fordel for å utføre tjenester selv. I det store samfunnsregnskapet er det likevel grunn til å spørre om ikke omkostningene for arbeidstakerne også skal tillegges betydning. Dersom dette er med på å øke sykefraværet og overgang til ulike trygdeordninger, er dette omkostninger som også belastes staten, om enn på et annet område.

Oppsummering

I dette kapittelet har vi sett nærmere på Forsvarsdepartementets beslutning om å konkurransesette renholdet i Forsvaret. Vi har tatt for oss den viktigste argumentasjonen for og imot outsourcing. Hovedbegrunnelsene kan grovt oppsummeres med effektivitet, rasjonalisering av arbeidskraftsstrategier og ideologiske motiver. Disse begrunnelsene er ikke gjensidig utelukkende, men glir snarere over i hverandre. Argumenter mot konkurransesetting kan grupperes i kategoriene transaksjonskostnader, press på lønns- og arbeidsvilkår, sikkerhet og ideologiske motiver. Også her vil argumentene gli over i hverandre. Hvor lønnsomt det egentlig har vært å anbudssette renholdet, er et spørsmål om tidsperspektiv samt hva som inkluderes i regnestykket. Vi har ikke hatt tilgang til nøyaktig tallmateriale og kan derfor ikke si noe konkret om dette her. Forsvarsdepartementet viser til besparelser på nesten 100 millioner det første året med ISS, men kostnaden er det de ansatte, kunden og til dels ISS selv som bærer. Spørsmålet er om dette er bærekraftig på sikt.

4 Da beslutningen kom

Det er naturligvis alltid krevende å få beskjed om at arbeidshverdagen slik man kjenner den, blir snudd på hodet, og at fremtiden går fra å være forutsigbar til å bli usikker. Spørsmålet er om arbeidsgiver håndterer prosessen på en slik måte at belastningen for de ansatte blir minst mulig. Både tidsperspektivet, informasjonsflyten og den generelle ivaretagelsen av arbeidstakerne vil være utslagsgivende for hvordan prosessen oppfattes og oppleves. Beslutningen om at Forsvarsbyggs enerett til å levere renholdstjenester til Forsvaret ville opphøre, ble meddelt via Skype-overføring til de ansatte på samtlige lokasjoner i Norge. På dette tidspunktet dekket Forsvarsbygg selv 70 prosent av renholdsbehovet med eget personell. De resterende 30 prosentene ble dekket av renholdspersonell fra kommersielle renholdsbedrifter. Nå skulle renholdet i sin helhet kjøpes i det kommersielle markedet.

De første reaksjonene

Ulike grupper reagerte ulikt på beslutningen om anbudsutsettelsen. De aller fleste ble overrasket, men i ulik grad. Fordi det var snakk om en politisk fattet beslutning, var det få som visste hva som var i gjerde i forkant av kunngjøringen.¹⁶ Vi ser nå nærmere på reaksjonene blant henholdsvis renholdere, kunder, tillitsvalgte og informanter fra Forsvarsbygg og FLO.

Renholderne

Da beslutningen om at Forsvaret ikke lenger skulle drive renholdstjenester i egen regi, ble kjent, kom dette svært overraskende på de fleste renholderne vi har snakket med. Mange beskriver det som «lyn fra klar himmel». De var overhodet ikke forberedt på noe slikt. Det er enkelte som uttrykker at den politiske retningen i beslutningen ikke nødvendigvis var så sjokkerende, og

¹⁶ Jf. hovedavtalen for arbeidstakere i staten, del 1, Medbestemmelse, § 5 Politiske beslutninger, skal tillitsvalgte «ikke delta i politiske beslutninger, beslutninger knyttet til politiske prioriteringer, beslutninger som fattes på grunnlag av lover, forskrifter, stortingsvedtak og kongelige resolusjoner, samt beslutninger om spørsmål som i hovedsak gjelder virksomhetens samfunnsmessige rolle (forholdet til innbyggerne)».

at man etter regjeringsskiftet ventet seg økende bruk av private aktører. Omfanget og voldsomheten i beslutningen var derimot helt uventet.

Vi hadde jo hørt litt at ting kom til å forandre seg, men vi skjønte ikke at vi kom til å bli kastet så ut i det. (renholder)

Det kom som et slag i trynet. Vi hadde ikke hørt noen rykter om det i forkant. Det var lederen i Forsvarsbygg som informerte. Da vi gikk ut av døra, var det på nyhetene. (renholder)

Du kan jo sikkert si at mange nok var litt sjokkskada. Det var jo veldig overraskende. Du tror det liksom ikke før du ser det, på en måte. Så for min del, jeg var jo overraska, men jeg tok det jo for det det var. Men noen begynte jo å gråte og trodde liksom ikke at det kunne være sant. Da raste jo sikkert alt sammen. Nå røk liksom jobben, og nå var det finito. (renholder)

Da han [adm.dir. i Forsvarsbygg via Skype] sa det, så var det stille i ca. en halvtime, tre kvarter. Ingen sa noen ting. Så kom tårene, for da skjønte vi alvoret i det. Og vi var jo en gruppe eldre damer, da, som så for seg å ikke ha noe jobb. (renholder)

Som den sist siterte renholderen påpeker, var mange damer i godt voksen alder. Flere hadde arbeidet for Forsvaret i mange år og trodde de hadde en relativt trygg arbeidsplass og pensjonisttilværelse foran seg. Sjøkket var derfor stort da beskjeden kom. Usikkerheten om framtiden vokste. Det ble gitt en svært begrenset mengde informasjon på møtet, slik at de færreste hadde en klar forestilling om hva de hadde i vente. Dette bidro til stor bekymring blant mange.

Det har også kommet fram at reaksjonene på beslutningen om outsourcing var noe variert i ulike deler av landet. Intervjuer viser at i de delene av landet der tilgangen på arbeidsplasser er begrenset, tok man det også noe tyngre. Spesielt gjaldt dette i nord, der utsiktene til andre jobber lokalt er mindre, og der avstanden til nærmeste kommune eller by er stor. De store avstandene gjør det mindre aktuelt å pendle. I tillegg skremte overgangen fra offentlig til privat sektor mange. En informant fra Forsvarsbygg som stod sentralt i gjennomføringen av prosessen, sier det slik:

Reaksjonene var veldig ulike rundt om i landet. I Oslo sa folk «faen, vi drar ut og drikker oss fulle», mens andre steder gråt folk. Men på den tiden visste man svært lite, for eksempel ikke om virksomhetsoverdra-

gelsen. Hadde man visst dette, så ville kanskje reaksjonene vært annerledes. Jeg tror nok de i nord tok det verre enn andre steder. Der var det mer fortvilelse, mens sinne og aggresjon andre steder. (sentral aktør)

Kundene og tillitsvalgte

Blant informantene på kundesiden var ikke overraskelsen like stor, men vi finner ulike reaksjoner også her. Det var nok en større bevissthet rundt at den nye politiske ledelsen ville kunne finne det aktuelt å konkurranseutsette renholdstjenestene. Noen sier at dette var en lenge «varslet» beslutning. Likevel trodde de fleste at prosessen skulle bli både grundigere, mer inkluderende og mer skånsom enn hva den faktisk ble.

De tillitsvalgte i NTL ble derimot svært overrasket da beslutningen ble kjent. Man antok at det ville bli foretatt en vurdering av å øke bruken av private leverandører. Overraskelsen bestod først og fremst i at alt renholdet skulle ut på anbud. I EBA-rapporten fra 2013 (utredning 2) var et av de konkrete forslagene som ble trukket fram, kjøp av renholdstjenester fra det eksterne markedet.

«Valgfriheten innenfor renholdstjenester har vært diskutert ved ulike anledninger. Det bør i prinsipp ikke være noen hinder for at bruker fritt kan velge hvem som skal ivareta renholdet så lenge FBs krav til renhold for å bevare EBA i tilstrekkelig god stand, ivaretas.» (utredning 2:13)

«Arbeidsgruppen anbefaler at det utredes å gi brukerne mulighet til også å kjøpe renholdstjenester fra andre leverandører enn FB.» (ibid.:42)

Selv om forslaget trekker i retning av økt privatisering, kom det i ettertid som en overraskelse på både NTL og andre at denne rapporten ble brukt som grunnlag for beslutningen som ble tatt. Formuleringen er forsiktig i sin natur og kan forstås som at man ønsket å undersøke og prøve ut mer bruk av private aktører.

Vi visste til en viss grad at de vurderte å sette ut enkelte områder, men hadde ikke trodd at alt skulle ut. I mange år hadde det vært snakk om at Forsvarsbygg ikke skulle ha monopol, at noen områder skulle settes ut. Og det var laget en utredning der formålet var å vurdere om Forsvaret kunne kjøpe renhold av andre også – ikke bare Forsvarsbygg. De hadde en viss andel, men bare om lag 30 prosent var privat før dette

skjedde. Det ville altså ikke vært overraskende hvis noe skulle ut på anbud, men alt? Det var et sjokk. (sentral aktør)

Ved Haakonvern i Bergen var det meste av renholdet satt ut til private leverandører fram til 2013. Da ny eiendomssjef ble ansatt, ble dette endret. Grunnen var de mange og massive klagen på mangelfullt renhold som hadde hoppet seg opp ved treningsanlegget (Bråten & Svalund 2015:26). For å endre situasjonen ansatte den nyansatte eiendomssjefen seks renholdere i fulltidsstillinger. En tillitsvalgt forteller at Forsvarsbygg fikk mye skryt etter at de nye renholderne ble ansatt, og at antall kundeklager «gikk rett ned» (ibid.:27). At Forsvarsbygg kort tid etter skulle bestemme seg for å anbudsette hele renholdet, kom som en stor overraskelse for alle ved Haakonvern, særlig tatt i betraktning de erfaringene de hadde gjort seg ved kjøp av renholdstjenesten fra private leverandører.

Forsvarsbygg og FLO

De som fikk ansvaret for gjennomføringen av konkurranseutsettingen, uttrykker i varierende grad at de ble overrasket. Selv om noen av de utøvende parter vi har snakket med, er medfølende overfor dem som ble rammet, står lojaliteten til å utføre politisk fattede beslutninger gjennomgående svært sterkt i alle ledd i Forsvarets virksomhet. Det kommer til uttrykk i følgende sitat fra en ansatt i Forsvarets logistikkorganisasjon (FLO), som stod ansvarlig for forhandlingene i valg av ny leverandør: «Dette var en politisk beslutning. Så da er det vår kultur å følge ordre og iverksette.» (sentral aktør) For flere var imidlertid timingen overraskende og ulogisk. Forsvarsbygg hadde nylig overtatt ansvaret for Bolig og kvarter fra Forsvaret. Bolig og kvarter består av over 6000 hotellrom, og overtakelsen ville kreve streng koordinering av renholdstjenestene i tiden framover. Oppfatningen blant dem som arbeidet med dette, var at man endelig kunne fått synergi mellom Bolig og kvarter og renhold. Det var også brukt mye ressurser på å implementere et eget system for å håndtere renholdet. Dette ble nå bortkastet.

Kanalen beslutningen ble formidlet gjennom – direkteoverføring via Skype – er også blitt kritisert i ettertid. Dette ble av mange oppfattet som upersonlig. Begrunnelsen som gis fra Forsvarsbygg, er at man var opptatt av samtidighet, at alle skulle få informasjonen på likt tidspunkt. Likevel erkjenner informanter fra Forsvarsbygg at denne informasjonskanalen ikke var optimal. For å unngå ryktespredning ble det likevel bestemt at direkteoverføring var det mest hensiktsmessige. Man hadde sørget for at det skulle være en leder

til stede på alle lokasjoner, men lederne hadde selv fått vite om anbudsutsettelsen to timer før og var følgelig svært lite forberedt. For øvrig var ikke sjokket over selve konkurranseutsettingen like stort blant våre informanter i Forsvarsbygg, som sier de forventet at den nye regjeringen ville «vise handlekraft» gjennom et slikt vedtak.

Oppfølging og informasjon

Etter at beslutningen om konkurranseutsettingen ble kjent, fulgte en periode med mye usikkerhet. Det eneste som hadde kommet fram på møtet der beslutningen ble kunngjort, var at renholdet skulle ut på anbud. Det kom ingen informasjon om hvem som skulle bli værende i Forsvarsbygg, eller eventuelle kriterier for dette, før nesten ett år senere (september 2015). Heller ikke tidsperspektivet ble det gitt noen nærmere indikasjoner om. Det eneste som tidlig ble klart, var at Forsvarsbygg selv ikke kom til å legge inn noe tilbud i anbudsprosessen. Flere uttrykker undring over det, ettersom det kun var *enretten* til å drive med renhold som opphørte. Imidlertid bygget dette opp under oppfatningen mange allerede hadde: Dette var en politisk fattet beslutning framfor noe annet – Forsvarsbygg skulle ikke lenger drive med renhold. Sentrale aktører bekrefter også langt på vei at det neppe noen gang var meningen at de skulle delta med anbud:

Njo, vi er ikke en del av det «kommersielle markedet», så vi skjønnte nok at det ikke ville være aktuelt. Har ikke samme forutsetninger – ville ikke latt seg gjøre. Kunne tenkt datterselskaper og lignende, men lite ideelt av mange årsaker. (sentral aktør)

Det overveldende flertallet av våre informanter opplyser at de fikk altfor dårlig informasjon det påfølgende året etter beslutningen. Man visste lite om framtiden, og mange opplevde denne uforutsigbarheten som vond. Hvem ville bli deres nye arbeidsgiver? Hvordan skulle den nye arbeidshverdagen bli? Ville de få beholde de rettighetene de nå hadde i Forsvarsbygg?

Helt forferdelig, vi visste ingenting, ikke noe informasjon. Gikk bare og ventet på hva som skulle skje videre. (renholder)

Veldig mye usikkerhet. Vi snakka jo om det også, ikke sant, at kanskje det er et firma som går konkurs. Hva da? Ikke sant. Private firmaer kan jo gå konkurs. Det var veldig mye usikkerhet. (renholder)

Ivaretagelse av arbeidsgiveransvar

Flere renholdere forteller at heller ikke deres nærmeste ledere hadde noe særlig informasjon. Beslutningen hadde kommet like brått på dem som på renholderne, og de hadde nok med seg selv. Det er derfor en slags forståelse blant renholderne for at ledere på lavere nivåer i liten grad klarte å ivareta sine underordnede. Derimot ble ledere på høyere nivåer både lokalt og sentralt i Forsvarsbygg oppfattet som totalt likegyldige. Generelt er inntrykket at disse lederne fraskrev seg ansvaret for renholderne fra den dagen beslutningen ble kjent. Dette er en gjennomgående oppfatning blant både renholdere, tillitsvalgte i NTL og kundene. En tillitsvalgt som har fulgt prosessen tett, sier:

Det som går igjen, er skuffelsen over at ledelsen ikke har brydd seg. Både lokalt og Oslo. Du har jo et arbeidsgiveransvar. Det er skuffende. (sentral aktør)

Heller ikke personer i tillitsvalgtapparatet fikk noe særlig informasjon i denne fasen. De tillitsvalgte i NTL som vi har snakket med, forteller at forbundet fikk informasjonen rett før renholderne tidlig på morgenen samme dag. Den første responsen var at beslutningen måtte omgjøres, og flere prosesser ble igangsatt for å påvirke og endre beslutningen. Det ble tidlig etablert kontakt med det politiske nivået (departementet og statssekretæren). NTL forsøkte også å benytte medbestemmelsen etter hovedavtalen til å påvirke selve beslutningen i tillegg til hvordan den skulle gjennomføres. NTL advarte mot at privatiseringen ville gå på bekostning av sikkerhet, kvalitet og økonomi. Sikkerhetsaspektet handlet om at det ville komme nye folk inn og ut hele tiden. Sikkerhetsklarering eller følge kreves for å være i lokalene, men blir nøden stor nok, ville man komme til å måtte bryte disse reglene, mente NTL:

Vi advarte mot at man i praksis ville se gjennom fingrene for å få det vasket. Det blir for krevende å skaffe personell. Sikkerhetsklareringer kan ta uker og måneder, og mange blir ikke klarert i det hele tatt. Det er strenge krav til hvem som skal klareres, man kan for eksempel ikke ha betalingsanmerkninger. (tillitsvalgt)

Da vi forstod at det ikke ville være mulig å gjøre om på beslutningen, så begynte vi å jobbe praktisk med pensjon og lignende. Prøvde å få til overgangsordninger slik at det ikke skulle bli så tøft for renholderne. (tillitsvalgt)

Selv om mange forteller at NTL var uvurderlige gjennom hele prosessen, var det også noen som ikke følte de fikk noen særlig hjelp. Det ser ut til å være noen variasjoner på tvers av lokasjoner. De fleste forteller imidlertid at de tok vare på hverandre som best de kunne. Selv om renholderne opplevde seg som glemt og neglisjert fra ledelsen i Forsvarsbygg, er det flere som svarer at de fikk god støtte fra ansatte i Forsvaret. Mange har over mange år etablert relasjoner til de ansatte i Forsvaret. De ble flere steder inkludert i arbeidsmiljøet på linje med alle andre. Det å bli sett og anerkjent av denne gruppen har for mange vært viktig. Likevel var det en kjensgjerning at kundene selv hadde lite de skulle sagt, og dermed var deres støtte begrenset til oppmuntring og medfølelse. Likevel framheves lojaliteten overfor Forsvaret – eller kunden – som avgjørende for at de klarte å gjøre jobben sin i denne perioden. Noen illustrerende sitater fra renholdere om oppfølgingen etter kunngjøringen høsten 2014:

Det var en deprimerende tid, vi ble ikke ivaretatt på noe. Vi møtte på jobb og gjorde jobben vår, ingen spurte hvordan vi hadde det. Lederne våre var i samme situasjon selv, så hadde nok med det. (renholder)

Ja, dem [ledelsen] har ikke sagt eller gjort noe. Men heller vært fraværende, vil jeg si. Men det har ikke vært en god periode. (renholder)

Oppsummering

De mange reaksjonene som kom i kjølvannet av offentliggjøringen om anbudsutsetting, har vært tema i dette kapitlet. Videre har vi undersøkt hvordan renholderne ble i varetatt i denne perioden. Renholderne reagerte jevnt over med sjokk og undring da de fikk beskjeden, og mange ble kastet ut i en lang periode med usikkerhet og bekymring. De fleste hadde regnet med at de gikk en forutsigbar arbeidshverdag og pensjonisttilværelse i møte. Med ett var alt veldig usikkert. Blant kundene var overraskelsen mindre, men også mange i Forsvaret ble overrasket over omfanget av konkurranseutsettelsen. De tillitsvalgte i NTL hadde ikke sett anbudsutsettelsen komme, selv om de hadde sett det som sannsynlig at man ville vurdere å sette ut noe mer av renholdet enn de om lag 30 prosentene som allerede ble levert av private aktører. Blant dem som hadde ansvaret for å iverksette og utøve beslutningen i Forsvarsbygg og Forsvarets logistikkorganisasjon (FLO), har vi sett at reaksjonene varierte. Enkelte hadde forutsett at renholdet skulle ut på anbud, mens andre informanter forteller om interne effektiviseringstiltak som var igangsatt, men som med ett var meningsløse. Blant annet hadde Forsvarsbygg overtatt ansvaret for boliger og kvarter, slik at renholdet kunne koordineres

og synergieffekter oppnås. Videre har vi sett at oppfølgingen av og informasjonen til de ansatte opplevdes som utilstrekkelig i denne tiden. Dette gjaldt særlig blant renholderne selv, men også de tillitsvalgte i NTL opplevde at informasjonen var for dårlig. Det er dessuten en oppfatning av at Forsvarsbygg til en viss grad «slapp» arbeidsgiveransvaret for renholderne umiddelbart da beslutningen ble kjent. Renholderne forteller at det var hos NTL og kundene (de ansatte i Forsvaret) at de hentet mest støtte i tiden etter beslutningen.

5 Overgang og reservasjon

Vedtaket om at Forsvarsbyggs enerett og -plikt til å levere renholdstjenester til Forsvaret skulle opphøre, berørte rundt 400 ansatte. Fra forsvarsministeren ble det tidlig informert om at beslutningen ville «få personalmessige konsekvenser og føre til en prosess om nedbemanning» (Oslo tingrett 2017a:3). I dette kapitlet ser vi på stridstemaer forbundet med omstillingsavtalen og virksomhetsoverdragelsen og sakene som endte i retten.

Omstillingsavtale og virksomhetsoverdragelse

I henhold til hovedavtalen i staten § 2 nummer 2 ble det i løpet av oktober og november 2014 laget en omstillingsavtale samt avholdt flere møter mellom Forsvarsdepartementet og arbeidstakerorganisasjonene. Her var særlig konsekvensene for de ansattes pensjonsforhold et sentralt tema. Anbudsutsettelsen av renholdet innebar bytte av tariffavtale for de berørte arbeidstakerne.

I mars 2015 fikk Forsvarsbygg i oppdrag fra Forsvarsdepartementet å utrede alternative ordninger for å avhjelpe negative konsekvenser ved bytte av pensjonsordning. Her påpekte Forsvarsbygg at utmelding fra Statens pensjonskasse ville få konsekvenser for de ansatte:

- 1 tap av mulighet til å benytte særalderspensjon/AFP (gjelder ansatte over 55 år)
- 2 økning i antall år for å få maksimal pensjonsutbetaling
- 3 lavere ytelser

Fire alternativer knyttet til overføringen av de ansatte til privat virksomhet ble skissert: i) ingen kompensasjon, ii) beholde eksisterende pensjonsordning som en lukket ordning for en bestemt gruppe arbeidstakere, fortrinnsvis de eldre arbeidstakerne, iii) avviklingsordning med fortsatt ansettelse i Forsvaret for ansatte i bestemte aldersgrupper, iv) videreføring av AFP-ordning. I september 2015 besluttet Forsvarsdepartementet at det skulle etableres en overgangsordning. En som arbeidet tett med omstillingen, forteller at det var

dialog mellom Forsvarsdepartementet og Kommunal- og moderniseringsdepartementet for å finne fram til gode overgangsordninger og hvem som skulle omfattes av disse. Man endte her på at det å skjerme alle som var 55 år og eldre, ville blitt for krevende: «Forsvaret står også på trappene til flere omstillinger, så det var også viktig å skape presedens» (andre informanter). Grensen ble satt ved dem som var født i 1956 eller tidligere og hadde minimum 15 års ansiennitet. De arbeidstakerne som oppfylte kravene, skulle få tilbud om å få beholde sitt ansettelsesforhold i Forsvaret. Beslutningen ble begrunnet med at dette er en gruppe med et særskilt vernebehov:

«De kommer særlig uheldig ut ved bytte av arbeidsgiver sent i karrieren, både når det gjelder pensjonsopptjening, og det faktum at det er kort tid før de kunne ha gått av med AFP eller på særaldersgrensen. For renholdere i staten er det fastsatt særaldersgrense på 65 år. I praksis kan mange renholdere gå av allerede fra 62 år hvis summen av alder og opptjeningstid er minst 85 år. De som omfattes av ordningen har i stor grad begynt å planlegge for og innrette seg mot pensjonsalder. Samtidig er utviklingen i samfunnet slik at det forventes at arbeidstakere står lenger i arbeid enn før. FD har derfor valgt ikke å gjøre ordningen mer omfattende, blant annet fordi forsvarssektoren også må ta hensyn til disse utviklingstrekkene i arbeidslivet.» (Oslo tingrett, 2017b: 4)

De som innfridde kravene, utgjorde 68 av 360 renholdere som var ansatt på beslutningstidspunktet. En del av disse gikk av med pensjon, mens om lag 40 ble overført til FLO. De som var mellom 55 og 60 år, eller som ikke oppfylte kravet om 15 års ansettelsestid i Forsvarsbygg, ble ikke omfattet av den lukkede overgangsordningen. Mange i denne gruppen hadde opparbeidet seg rett til AFP som statlige ansatte over mange år og ville miste denne dersom de valgte å gå over til privat sektor, ettersom det er et vilkår for å kunne få AFP at man har vært tilsatt i privat sektor i sju år eller mer før fylte 62 år. Disse arbeidstakerne ville heller ikke rekke å opparbeide seg en tilsvarende pensjon i en eventuell ny jobb i privat sektor. De mest uheldige ville også tape betydelige beløp i pensjon som følge av virksomhetsoverdragelsen. De mistet i tillegg retten til å gå av ved 62 år (særalderspensjon), slik de opprinnelig hadde hatt mulighet til, og måtte nå stå i jobb til de var 67. Enkelte kunne hatt stor nok inntekt til å gå av med tidlig pensjon fra folketrygden, men mange ville ikke oppfylt inntektskravet for dette.

22. september 2015 rettet stortingsrepresentant Anniken Huitfeldt (Ap) følgende spørsmål til forsvarsminister Søreide:

«Hvorfor har forsvarsministeren valgt å la denne gruppen eldre arbeidstakere lide et stort tap økonomisk og tape rettigheter? Renholderne i Forsvarsbygg som har fylt 60 år er besluttet overført til Forsvaret på privatiseringstidspunktet. De øvrige renholderne vil tilbys stillinger i private renholdsfirmaer som får oppdrag for Forsvaret. Dette er i stor grad godt voksne damer, som vil oppleve betydelige ulemper ved denne omstillingen. Mange vil få kraftig reduksjon i sine pensjonsrettigheter og stort kutt i pensjonsutbetalingene – opp mot 1,5 millioner kroner. Alle verst ut kommer ansatte i gruppen som er fylt 55 år på overføringstidspunktet, og som taper retten til å gå av med AFP. Dette følger av regelverket for privat AFP som krever at man må meldes inn i ordningen senest ved fylte 55 år.»¹⁷

Forsvarsministeren viste til at Forsvarsdepartementet hadde vurdert om de eldste renholderne (men like fullt de under 60) i Forsvarsbygg med lang ansiennitet burde ivaretas særskilt:

«Det er her gjort en helhetlig vurdering, der ulike hensyn er vurdert opp mot hverandre. [...] En utvidet ordning vil stride mot utviklingen i resten av samfunnet, der det forventes at arbeidstakere står lengre i arbeid enn før.»¹⁸

«Arbeidslinja» ble med andre ord benyttet som sentralt argument for å trekke grensen på 60 år og 15 års ansiennitet. En som satt sentralt plassert i omstillingsprosessen, kommenterer de satte grensene slik:

Jeg ser at det selvsagt er vanskelig for en 59-åring. Likevel er det Forsvarets jobb å få mest mulig ut av sitt budsjett – og det er vanskelig å forsvare at man ikke gjør det. Hva er alternativet? Skal vi ofre øvelser? Hva er det som påvirker Norges kampevne? (sentral aktør)

Siden så vidt mange av renholderne i Forsvarsbygg var mellom 55 og 60 år, ble det konkludert med at det ville bli for kostbart å skjerme disse. Det ble imidlertid forventet at det ville bli en del støy ved å sette de grensene som

¹⁷ N:\Prosjektoversikt\Arbeidslivsorganisering og arbeidsmarked\82371 Outsourcing av renhold\Rapportering etc\div info om renhold\Skriftlig spørsmål - stortinget_no.mht

¹⁸ Ibid.

ble satt. En sentralt plassert tillitsvalgt og et sentralt plassert hovedverneombud omtaler grensene slik:

Jeg skjemmes. Jeg ville gjerne ha med de på 55 år, som ble rammet verst. Jeg tror forklaringen var at grensen ble trukket der færrest ble omfattet av overgangsordningen. Jeg kjenner det koker. (tillitsvalgt)

Det er en vanskelig grense å trekke, men de som var eller er mellom 55 og 60, blir jo i praksis styrt over i NAV. (kunde)

Ved utgangen av september 2015 ble det informert om at omstillingsprosessen skulle gjennomføres i samsvar med arbeidsmiljølovens regler om virksomhetsoverdragelse.

Virksomhetsoverdragelse

Arbeidstakers rettigheter ved virksomhetsoverdragelse er regulert i arbeidsmiljølovens kapittel 16. Utgangspunktet er at arbeidstakers tidligere rettigheter og plikter som følger av arbeidsavtale eller arbeidsforhold overføres til den nye arbeidsgiveren, jmfør arbeidsmiljøloven § 16-2 første ledd. I tillegg beholder arbeidstakeren sine individuelle arbeidsvilkår som følge av tariffavtale som den tidligere arbeidsgiveren var bundet av. Det gjelder inntil denne tariffavtalen utløper eller til det inngås ny tariffavtale som er bindende for den nye arbeidsgiveren og de overførte arbeidstakerne, jmfør arbeidsmiljøloven § 16-2 annet ledd. Tariffavtalen som sådan overføres altså ikke ubetinget. Den nye arbeidsgiveren kan senest innen tre uker etter overføringstidspunktet skriftlig erklære overfor fagforeningen at man ikke ønsker å være bundet av tariffavtalen. Videre overføres arbeidstakernes rett til opptjening av alders-, etterlatte- og uførepensjon etter kollektiv tjenstepensjon til den nye arbeidsgiveren, jmfør arbeidsmiljøloven § 16-2 tredje ledd. Men i de tilfeller hvor den nye arbeidsgiveren allerede har kollektive pensjonsordninger for sine ansatte, kan vedkommende velge å gjøre disse gjeldende også overfor de nye arbeidstakerne. Det kan også forekomme at pensjonsordningene av andre grunner ikke kan overføres. Dette kan eksempelvis være ved overdragelse fra offentlig til privat sektor (Ot.prp. nr. 49 (2004-2005):339), som jo var tilfelle i denne saken.

Reservere seg eller ikke

I desember 2015 ble det klart at ISS var valgt som renholdsleverandør for de ti geografiske områdene. I januar 2016 sendte Forsvarsbygg brev til de an-

satte, der det ble redegjort for virksomhetsoverdragelsen. Her ble det informert om ISS' private AFP-ordning og at ansatte som var mellom 55 og 59 år på overføringstidspunktet (eller 60 år uten 15 års ansiennitet), ikke vil oppfylle kravene om skjerming. Det ble gitt frist til 4. mars 2016 for å reservere seg mot virksomhetsoverdragelsen (jf. aml § 16-3 første ledd). I brevet ble det informert om at Forsvarsbygg ville se etter andre passende stillinger i virksomheten for ansatte som reserverte seg, men at utøvelse av reservasjons- og valgrett ville medføre overtallighet, siden Forsvarsbygg ikke lenger skulle utføre renholdstjenester. Dersom passende stilling ikke ble funnet, ville de som reserverte seg, motta forhåndsvarsel om oppsigelse. Det framgikk også av brevet at man måtte forvente å jobbe med renhold i oppsigelsestiden, og at arbeidstakere som reserverte seg, ikke ville ha rett på ventelønn når oppsigelsestiden utløp. Dersom man søkte dagpenger, ville man som hovedregel bli ilagt karantene og dermed være uten inntekt de første tolv ukene etter endt oppsigelsestid.

Hvordan opplevde renholderne denne tiden?

Det er flere som forteller at de har kolleger som begynte å søke seg bort etter at beslutningen om overgangsordninger ble annonsert. Hvor mange varierte imidlertid, alt etter hvor lett eller vanskelig det var å få jobb der de bodde. Noen fikk arbeid i kommunen, men de som ble igjen, forsøkte så godt de kunne å etablere en hverdag igjen, og «det gikk egentlig ganske greit», som en renholder sier. Hun, og flere andre, hadde tro på at dette på sett og vis ville gå seg til, i den forstand at Forsvaret og Forsvarsbygg ville finne fleksible løsninger for dem som var mellom 55 og 60 år eller ikke oppfylte ansiennitetskravet. En som bistod de renholderne som reserverte seg for overføring til ISS, sier det slik:

Det var nok noen ansatte som trodde på at denne beslutningen ville bli omgjort. Og så er folk veldig lojale. De står på i jobben, noen av dem har gjort det i 40 år – dette er ille. Det er også ansatte her som er delvis uføre, og som har mestret jobben på grunn av tilrettelegging. IA-avtalen i det offentlige er ikke den samme som i ISS, og Forsvarsbygg var veldig flinke til å tilrettelegge. De reserverte seg også. Men mange av disse var under 60. Noen av dem er nå på trygd – uføre. (sentral aktør)

Men grensene forbundet med overgangsordningen ble opprettholdt, og flere av renholderne vurderte sine muligheter grundig. Valget bestod i å bli overført til ISS eller reservere seg. De av våre informanter som reserverte seg, forteller at det var en kombinasjon av ulike forhold som spilte inn. For flere var

tap av pensjonsrettigheter og avgangsalder viktige argumenter, men også helsevurderinger framheves som tungtveiende. Flere har hatt yrkesrelaterte plager og så ikke for seg at de ville makte en ny hverdag med høyere tids- og arbeidspress. Det blir pekt på at det gikk an å ha en dårlig dag på jobben i Forsvarsbygg. Ledere, kolleger og kunder tok hensyn. Man kjente hverandre godt. Flere fryktet en hardere hverdag i ISS. Som vi skal komme tilbake til i kapittel 5, kan det se ut til at de fikk rett.

Til sak mot ISS

Virksomhetsoverdragelsen fant sted 25. april 2016. Med unntak av dem som hadde utøvd reservasjons- og valgrett, som vi kommer tilbake til under, ble samtlige renholdere overført til ISS. På et drøftelsesmøte avholdt 26. januar 2016 hadde ISS gjort det klart at de ikke ville opprettholde pensjonsordningen som de ansatte har i Forsvarsbygg, men gjøre gjeldende sin egen eksisterende pensjonsordning overfor de overførte ansatte. Videre opplyste ISS at de i medhold av arbeidsmiljøloven § 16-2 annet ledd annet punktum ville reservere seg mot å bli bundet av tariffavtalene som gjaldt for de ansatte i Forsvarsbygg, og at de ville tilby ansatte lønnslån for å kompensere for ulikhet i lønnsutbetalingsdatoer.

Den 27. april 2016 ble det avholdt overgangsforhandlinger i medhold av Hovedavtalen § 3-7 nummer 6 mellom ISS og hovedtillitsvalgt fra NAF, som arbeidstakerne var overført til, samt NAF sentralt, NTL og NHO Services. I etterkant har det oppstått uenighet om det i møtet ble avtalt at renholdsoverenskomsten ble gjort gjeldende fra 25. april 2016, slik at den avløste tidligere avtaler, herunder særavtalene om arbeidstid og smusstillegg.

Den 11. mai 2016 sendte LO på vegne av de 61 overførte arbeidstakerne ut varsel om søksmål. Tvistespørsmålene var knyttet til rettsvirkningene av at det hadde funnet sted en virksomhetsoverdragelse, og mer spesifikt hvorvidt henholdsvis stillingsvernet i tjenestemannsloven, ordningen med særalderspensjon og offentlig AFP for medlemmer av Statens pensjonskasse og ordningen med lønnsutbetaling i inneværende måned var rettigheter og plikter som overføres til ISS i tråd med arbeidsmiljøloven § 16-2 første ledd. I særavtalen mellom Forsvarsbygg og NTL var det også angitt normtall og ytelse i kvadratmeter gulvareal per time for ulike romtyper. Det var blant annet tatt høyde for at noen arealer var mer krevende å rengjøre enn andre, og tidsberegningen hadde tatt høyde for dette. I de angitte normtallene framgår også «ytelse (normtall), m² per time» i 2004 og i 2011. Her ser man at heller ikke kravene i Forsvarsbygg hadde stått stille. De hadde gjennomgående økt fram til 2011. Det var også en særavtale som regulerte smusstillegg. Spørsmålet

var om særavtalene skulle gjelde fram til tariffavtalens utløp i 2018, eller om renholdsoverenskomsten skulle gjelde fra 25. april 2016. Renholderne og LO hevdet at både stillingsvernrettighetene og rettighetene knyttet til særaldersgrensen var rettigheter saksøkerne tok med seg over til ISS i medhold av arbeidsmiljøloven § 16-2 første ledd, mens ISS avviste at bedriften var forpliktet til å videreføre renholdernes lønns- og arbeidsvilkår.

Spesielt mye stod på spill for renholderne når det gjaldt pensjon og særaldersgrensen. Som tjenestemenn i Forsvarsbygg var renholderne omfattet av førtidspensjonsordninger. De hadde en særaldersgrense på 65 år og kunne fratruke med pensjon senest ved 65 år. I praksis kunne de gå av med særalderspensjon tre år før aldersgrensen, det vil si ved 62 år. De ansatte som var over 55 år, ville bli hardest rammet. Dersom de mistet retten til AFP, ville de heller ikke hatt muligheten til å tjene opp rettigheter i den private AFP-ordningen ISS var tilsluttet, fordi de var over 55 år. Enkelte renholdere i denne gruppen kunne komme til å tape inntil 1 300 000 kr i pensjon.¹⁹

De 19 årene i Forsvarsbygg får jeg jo som en tilleggspensjon, men nå betaler arbeidsgiver 1–2 prosent. Nå føler jeg at jeg jobber mer enn noen gang, men har ikke igjen annet enn lønna. Alt annet er borte. (renholder)

Renholderne tapte saken mot ISS, men har anket. Saken mot ISS er ikke den eneste saken som har blitt ført for retten. Den andre saken omhandlet det saksøkerne mente var usaklig oppsigelse.

De som takket nei

68 arbeidstakere hadde innen fristens utløp benyttet seg av reservasjonsretten. Av disse iverksatte Forsvarsbygg oppsigelsessaker overfor 49 ansatte. Det ble sendt ut forhåndsvarsel om oppsigelse 8. mars 2016, vedlagt overtalighetsattest for fortrinnsrett til andre passende stillinger i staten (jf. tjenestemannsloven § 13 nr. 2 (ekstern fortrinnsrett)). 32 ansatte klaget på oppsigelsene, og i april 2016 var det møter i Tilsetningsrådet i Forsvarsbygg, der de ansatte hadde rett til å møte og forklare seg. De av våre informanter som deltok på disse møtene, oppfattet dette som lite fruktbart. Her er to eksempler.

Hvordan vi oppfattet det? Det var snakk om en skinnprosess. At ting må gjøres fordi det er regler, men ting er bestemt på forhånd. Og det

¹⁹ <https://frifagbevegelse.no/siste-nytt/renholder-i-forsvarsbygg-taper-13-millioner-i-pensjon-nar-jobben-gar-ut-pa-anbud-6.158.305284.b52103c7c3>

var ingen som fikk medhold i noe som helst. Og det synes jeg var skuffende. (renholder)

Jeg var med som bisitter. Renholderne ble spurt om hvorfor de reserverte seg. Det ble også informert om at Forsvarsbygg ikke hadde funnet alternative stillinger. Jeg tror ikke de hadde anstrengt seg veldig. Det virket som om dette var blitt et prinsipp: De som reserverte seg, skulle ikke få noe. Resultatet ble nesten motsatt, de ble fratatt alt. Jeg tror de fleste oppfattet disse samtalene som ubehagelige. (sentral aktør)

I etterkant av møtet fattet Tilsettingsrådet vedtak om oppsigelser, med hjemmel i tjenestemannsloven § 10 nummer 1. De som reserverte seg, fikk med ett unntak altså ikke noe tilbud. Unntaket var den hovedtillitsvalgte, som fortsatte som hovedtillitsvalgt i Forsvarsbygg. Tilsettingsrådet opprettholdt vedtakene og oversendte disse til klageinstansen, som var Forsvarsdepartementet. Alle klagerne ble gitt anledning til å gjennomføre samtaler med Forsvarsdepartementet, noe 21 benyttet seg av. Disse møtene blir omtalt mer positivt. De berørte arbeidstakerne forteller at de hadde en følelse av at representantene fra Forsvarsdepartementet lyttet og hadde forståelse for den situasjonen de var havnet i. Men heller ikke her fikk noen av klagerne medhold.

Til sak mot staten

Manglende medhold førte til at NTL besluttet seg for å gå videre. I brev datert 14. desember 2016 fremmet NTL varsel om søksmål på vegne av elleve av de oppsagte. Det ble samtidig gjort gjeldende rett til å stå i stilling under sakens behandling (jf. tjenestemannsloven § 19 nr. 3 bokstav c).

25. januar 2017 ble stevning med påstand om at oppsigelsene kjennes ugyldig, og om erstatning for ikke-økonomisk tap tatt ut for elleve saksøkere. Hovedforhandling ble avholdt i Oslo tingrett 14. til 18. august 2017. Saksøkernes beregninger viste at for flere av de berørte renholderne medførte utmelding av Statens pensjonskasse betydelige tap, fra om lag 470 000 til drøye 1 300 000. Det ble også vist til at det heller ikke var tatt hensyn til at saksøkerne må stå lenger i jobb før de kan gå av med pensjon. Videre ble det påpekt at flere av renholderne har helseutfordringer som følge av yrket, og av den grunn ikke ønsker å gå over til ny arbeidsgiver. Det ble også stilt spørsmål om arbeidsgiver hadde gjort en reell vurdering med hensyn til å:

«organisere virksomheten slik at overtallige kan absorberes, unnta ytterligere områder fra konkurranseutsetting eller å erstatte midlertidige ansatte og innleide med overtallige» (Oslo tingrett, 2017b:7).

Saksøkerne framhevet også at det er usaklig at ledige stillinger i Forsvarsbygg ble utlyst med kvalifikasjonskrav som utelukket saksøkerne. I 2016 ble det innført nye krav til søkere på stillinger innenfor Bolig og kvarter, et krav til bachelorgrad samt krav om kvalifikasjoner som driftstekniker. Det hører med til historien at en av saksøkerne kort tid forut for anbudsutsettelsen av renholdet var kvalifisert som dyktig nok og hadde tidligere blitt tilbudt jobb som driftstekniker i Forsvarsbygg.

Min leder innen maskinfag sa: Denne søker du på! Jeg skrev en søknad, ble innkalt til intervju. Gikk veldig bra. Hadde til og med personlighetstest. Skåret veldig bra. Det var et koselig intervju. Det gikk noen dager, så fikk jeg beskjed om at jeg ikke var kvalifisert. Da begynte jeg å lure. Ingen av de andre hadde fagbrev. Jeg fikk se innstillingen. Rett før rettssaken. Det stod kun om hva jeg ikke kunne. Hva jeg var dårlig på. Har vært en plan om å ikke finne jobb til oss. (tidligere Forsvarsbygg)

Våre informanter er av den oppfatning at det ikke ble gjort store nok anstrengelser når det gjelder å finne alternative løsninger for de elleve som til slutt saksøkte staten, og at de endrede kvalifikasjonskravene var en måte å «bli kvitt dem på». Det blir blant annet sagt at det er litt sårt å ha jobbet et sted i 20 til 30 år, og «så kan du ikke brukes til noe?» Fra statens side blir det imidlertid framholdt at det ikke forelå passende arbeid til de 68 som reserverte seg, og at

«Arbeidsgiver har ingen plikt til å opprette nye stillinger eller tilpasse kvalifikasjonskravene til de overtalliges kompetanse. Kvalifikasjonskravene til stillingene som driftstekniker og på BOK er saklige». (Oslo tingrett 2017b:9)

Oslo tingrett kom til at oppsigelsene var lovlige, men dommen er anket. Saksøkerne fortsetter i sine stillinger til rettskraftig dom foreligger.

Oppsummering

Temaet for dette kapittelet har vært striden rundt omstillingsavtalen og virksomhetsoverdragelsen. For å beholde sin jobb i Forsvaret ble grensen satt ved dem som var født i 1956 eller tidligere med minimum 15 års ansiennitet fra Forsvarsbygg. 70 av renholderne innfridde kravene. For de mellom 55 og 60 år innebar disse kravene tap av pensjonsrettigheter, både i form av kroner og øre og muligheten til å gå av med AFP.

LO har anlagt to søksmål for de berørte renholderne, ett mot ISS og ett mot staten. I saken mot ISS var tvistespørsmålene knyttet til rettsvirkningene av at det hadde funnet sted en virksomhetsoverdragelse, og mer spesifikt hvorvidt henholdsvis stillingsvernet i tjenestemannsloven, ordningen med særalderspensjon og offentlig AFP for medlemmer av Statens pensjonskasse og ordningen med lønnsutbetaling i inneværende måned var rettigheter og plikter som overføres til ISS i tråd med arbeidsmiljøloven § 16-2 første ledd. LO tapte saken, men har anket.

I den andre saken stevnet LO, på vegne av renholderne, staten med påstand om at oppsigelsene til elleve arbeidstakere som hadde reservert seg, ble kjent ugyldig, og om erstatning for ikke-økonomisk tap. Saksøkernes beregninger viste at for flere av de berørte renholderne medførte utmelding av Statens pensjonskasse betydelige tap, fra om lag 470 000 til drøye 1 300 000. Det ble også vist til at saksøkerne må stå lenger i jobb før de kan gå av med pensjon. Også her tapte renholderne, og saken er anket.

6 En vanlig dag på jobben

209 av renholderne i Forsvarsbygg ble overført til ISS etter reglene om virksomhetsoverdragelse i arbeidsmiljøloven kapittel 16, med løfte om at ingen skulle sies opp det første året. I dette kapittelet retter vi oppmerksomheten mot den tredje problemstillingen vår: Hva preger arbeidshverdagen til renholderne etter outsourcingen? I hvilken grad er denne endret? Svaret på dette spørsmålet må deles i to. De informantene vi har intervjuet, forteller at det er stor forskjell på tiden før og etter «fredningstiden». I anbudsutlysningen var det satt krav om ett års binding uten oppsigelse for de overførte arbeidstakerne. Etter at det første året var over, ble kravene til effektivitet endret og nedbemanning igangsatt. Også forholdet til ledelsen ble mer trøblete. Majoriteten av våre intervjuer ble gjennomført vinteren 2017/2018, da virkningene av endringene var ferske. Dette har trolig påvirket informantenes vurderinger og det bildet som her skisseres. Hvorvidt svarene vil være annerledes om studien gjentas på et senere tidspunkt, vet vi ikke. Men i det følgende beskrives arbeidshverdagen for de intervjuede slik den framstod i 2017 og 2018.

Under fredningsperioden

Som omtalt i kapittel 4 har arbeidstakere som overføres til ny eier, rett til å beholde de individuelle arbeidsvilkårene som følger av tariffavtalen som den tidligere arbeidsgiveren var bundet av (jf. § 16-1 (2)). Dette gjelder inntil denne tariffavtalen utløper, eller til det inngås ny tariffavtale som er bindende for den nye arbeidsgiveren og de overførte arbeidstakerne. De overførte arbeidstakerne fikk også med seg den ansienniteten de hadde opparbeidet seg i Forsvarsbygg og eventuelt i Forsvaret for dem som arbeidet som renholdere allerede før opprettelsen av Forsvarsbygg. Våre informanter omtaler den første tiden med ny eier som noe kaotisk, men når det gjelder arbeidsmengde, var det kun snakk om mindre endringer. Det var riktignok utfordringer fordi flere av de tidligere arbeidstakerne i Forsvarsbygg brukte sin reservasjonsrett og/eller søkte seg over i andre jobber. ISS manglet rett og slett klarerte renholdere flere steder. Som vi omtalte i kapittel 3, gjør kravene til

sikkerhetsklarering det tidkrevende å erstatte arbeidskraft. Særlig komplisert er dette for første og andre generasjons innvandrere eller hvis man har en ektefelle eller samboer fra et annet land. Da kan en slik prosess strekke seg over måneder og attpåtil år. Flere informanter forteller at det i løpet av de første månedene ikke var uvanlig at renholderne uten sikkerhetsklarering ble fotfulgt av en med sikkerhetsklarering, og at dette fortsatt skjer fra tid til annen:

Mange steder måtte de jo leie inn folk fra Securitas for å følge renholderne. Det koster jo, er et merarbeid. Og dette er ikke bare et overgangsproblem, det kommer til å fortsette. Det er så stor gjennomtrekk i ISS. Det avhenger så klart av hvor i landet man er, men mange steder er det vanskelig å få tak i klarert personell. (tillitsvalgt)

I sommer måtte sommervikarer gjøre renhold sammen med en securitasvakt fordi de ikke var sikkerhetsklarert. Det kan ikke være billig. (kunde)

Mangel på arbeidskraft medførte enkelt steder at bygg ikke ble rengjort, eller i alle fall ikke så hyppig som avtalt. Som vi kommer tilbake til i kapittel 7, ble klagen fra kundene – Forsvaret – mange. Etter hva vi har blitt fortalt, økte imidlertid ikke arbeidspresset på ansatte vesentlig i denne perioden, til tross for at noen nok strakk seg langt for å bøte på det renholdet som ikke ble gjennomført grunnet mangel på arbeidskraft.

Ett år etter virksomhetsoverdragelsen ble det endringer. Dette fikk konsekvenser for de overførte renholderne.

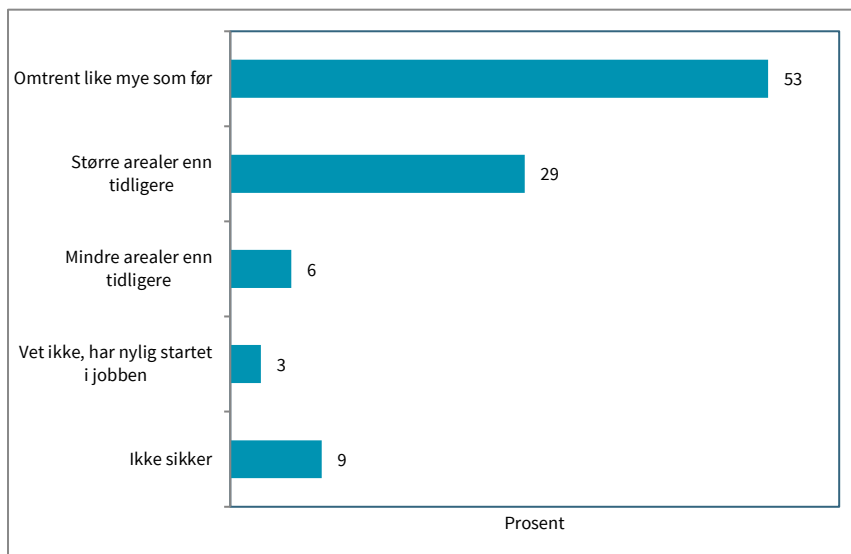
«Etter at fredningstiden var over – det var da det ble ille»²⁰

Som omtalt flere ganger i rapporten er renhold en arbeidsintensiv bransje. En stor andel av de utgiftene en renholdsvirksomhet har, er relatert til lønn og sosiale utgifter. Dette betyr at prising av oppdraget blir viktig i konkurransen om oppdragene. Før allmenngjøringen av deler av renholdsoverenskomsten trådte i kraft i september 2011, ga dette seg utslag i lavlønnskonkurranse i deler av bransjen. Virksomheter som ikke var bundet av tariffavtaler, kunne dumpe prisen på oppdrag grunnet lave lønninger og slik vinne fram i anbudsprosesser. Dette skapte et press på de tariffbundne virksomhe-

²⁰ Renholder

tene, som måtte søke måter å effektivisere arbeidet på for å vinne fram i konkurransen. Etter at allmenngjøringen og godkjenningsordningen kom på plass, sistnevnte i 2012, er det ikke lenger en lovlig strategi å konkurrere ved å dumpe lønningene. Like fullt er presset på ytelsene et fenomen som partene i bransjen er opptatt av, og det har vært økende over tiår. I renholdsundersøkelsen gjennomført våren 2018 ble arbeidstakerne i bransjen spurt om de arealene de renholder, er endret når det gjelder størrelse. Svaret kan leses ut av figur 6.1.

Figur 6.1 Renholdsundersøkelsen 2018. Sammenlignet med for to til tre år siden, er arealene som skal rengjøres innenfor den samme avsatte tiden, endret? N = 520. (Trygstad et al. 2018:50)



Om lag halvparten svarte at de rengjør omtrent like store arealer i 2018 som de gjorde to til tre år tilbake i tid. Likefullt svarer rundt tre av ti at arbeidsmengden har økt. I samme undersøkelse er det også én av tre som svarer at det er vanskelig å ta pauser ved behov. Som vi omtalte i kapittel 2, viser spørreundersøkelser blant arbeidsgivere i renholdsbransjen at dette er en virkelighetsbeskrivelse som mange arbeidsgivere deler. Også de rapporterer om et stort tidspress for de ansatte.

Selv om det også hadde vært gjennomført effektiviseringer i Forsvarsbygg forut for anbudsutsettelsen, var det en annen arbeidshverdag som møtte renholderne etter at «fredningstiden» var over.

Under fredningstiden var nesten alt som før. Men rett etter det ble kravene økt dramatisk. Vi fikk bare beskjed om at dette var forventet av oss, ellers kunne vi slutte. Tida vår var satt, og sånn var det. Jeg tror de kommer til å øke kravene enda mer. Og det er ikke så lett å skifte jobb heller med min alder og ingen utdanning. (renholder)

Ting endret seg etter fredningsåret – brå endring. Det visste jeg kom til å skje. Alt var likt i fredningsåret, så økte kravene. (sentral aktør)

Informantene forteller at de ved fredningsårets utløp ble innkalt til møte. Av møteinnkallelsen framgikk det at kontrakten mellom ISS og Forsvaret var en økonomisk belastning for ISS. Dette skal vi komme tilbake til, men la oss først høre hvordan ISS kommenterer dette.

Om beregning av pris

Det å prise et tilbud riktig er viktig for å vinne et anbud. Innenfor renholdsbransjen omtales gjerne kunder i offentlig sektor som svært prinsensitive. I en undersøkelse om anbud og arbeidstakerrettigheter fant Berge og Sønsterudbråten (2011) at offentlige virksomheter og mindre private virksomheter vektet pris høyt i anskaffelsen av renholdstjenester. Større private virksomheter framstår som mer kvalitetsorienterte og ikke like opptatt av pris. I en undersøkelse i renholdsbransjen i 2011 ble denne påstanden gjentatt i de fleste intervjuene som ble gjennomført blant arbeidsgivere og partene i renholdsbransjen (Trygstad et al. 2011:136). Innkjøperne i offentlige virksomheter er kjent i bransjen som tøffe forhandlere med et ensidig prisfokus, og de velger i hovedsak den leverandøren som er villig til å ta minst for oppdraget. På et seminar om renholdsbransjen i september 2018 ble dette gjentatt av aktører i bransjen. Det er ikke sjelden at de store private renholdsvirksomhetene unnlater å legge inn tilbud på offentlige anbudsutlysninger, fordi pris vektet opp mot 100 prosent.²¹

Da det ble bestemt at renholdet i Forsvaret skulle legges ut på anbud, ble kvalifiserte søkere invitert til å legge inn tilbud. Det å beregne pris i forhold til arealer, arealenes belegg og frekvens på renholdet var imidlertid komplisert. Grunnet sikkerhetsforanstaltninger var det ikke mulig for interesserte å gjennomføre ønskede befaringer i de ti regionene. Man fikk tegninger av bygg

²¹ <https://www.faf.no/index.php/afo-tv/item/afo-ostforum-seminar-2>

som skulle inngå i tilbudet, men av disse framgikk ikke nødvendigvis hvilken type gulvbelegg, møbeltype, innredning med mer som skulle rengjøres. Det var heller ikke alltid klart hva bygningene huset av aktiviteter. Det å rengjøre et kontorlokale er noe ganske annet enn å drive renhold i områder der soldatene kommer inn fra trening i felt. Heller ikke avstandene mellom de ulike byggene gikk klart fram. En som var med på å legge inn tilbud, sier: «Vi fikk se noen få punkter.» Dermed var det komplisert å prise nøyaktig:

Sannsynligvis er det noe høyere krav til effektiv rengjøring av arealer i privat sektor. I tillegg var det en del informasjon vi naturligvis ikke hadde. Førstegangs outsourcing er alltid forbundet med en del innkjø-ringsutfordringer. (sentral aktør)

Fra kundene som vi har intervjuet, er det flere som hevder at ISS nok taper penger på forsvarskontraktene, og at dette er noe av forklaringen på at folk løper fort innenfor de ti regionene.

Jeg mener at leverandøren har undervurdert kompleksiteten i kontrakten, hvordan det er å jobbe i en sikkerhetsorganisasjon i Norge. Det går både på sikkerhetsklareringer og selve omfanget av kontrakten. Bygningene og arealene er kodet, etter grad av gradering som følger av en «kodebok». Det viser hvor komplekst det er. Selv om vi valgte å dele inn i ti områder/kontrakter, så er dette veldig komplekst. (kunde)

ISS kommenterer selv at det for mange er en overgang å komme fra offentlig sektor til private operatører. Det gjelder for alle tjenester, også for renhold.

De aller fleste av våre avtaler er tydelige på hva vi skal levere. Dette er forutsetningen for å kunne kalkulere og levere en riktig pris. Ofte innebærer det at virksomhetsoverdratte medarbeidere må jobbe annerledes enn de gjorde tidligere, fordi kunden vil ha en litt annerledes tjeneste. I praksis betyr det at de skal slutte å gjøre noe og gjøre mer av noe annet. En slik omstilling er krevende for ansatte og arbeidsgiveren. ... Som leverandør er vi helt undergitt det som er beskrevet i tilbudsdokumentet og påfølgende drøftinger. Generelt vil vi si at et godt tilbudsdokument og gode befaringer gir de beste forutsetningene for våre ansatte og kunder. (sentral aktør)

Enkelte kunder er også av den oppfatning at Forvaret selv ikke har vært flinke nok til å bestille tjenesten, i den forstand at man langt på vei har antatt at

renholdet ville være det samme etter at det var anbudsutsatt, og at man derfor ikke har forstått at man også må bestille «ekstratjenester» fra leverandøren. Uavhengig av forklaring har dette påvirket de ansattes hverdag.

Økte krav til ytelsene og nedbemanninger

Våren 2017 ble renholderne altså innkalt til individuelle forhandlingsmøter. Her ble nye arbeidsplaner framlagt, og det ble også signalisert at det ville kunne bli gjennomført nedbemanninger:

Det ble gjennomført forhandlingsmøter. Her fikk vi høre at vi var for mange, og at vi jobbet for tregt. Fikk beskjed om at det kom til å bli effektivisering. Vi forstod at det kunne bli oppsigelser. Men vi slapp det. Noen hadde allerede søkt seg bort, og andre hadde bestemt seg for å bytte jobb. (renholder)

Noe nedbemanning ble dermed løst ved at renholdere selv sa opp sin stilling. Samtidig ble arealmengden for den enkelte renholder økt. Misnøyen med kvaliteten på renholdstjenestene som ISS skulle levere, var allerede da, som tidligere omtalt, flere steder stor:

Vi fikk doblet vår arbeidsmengde. Vi får høre at vi hadde fine dager i FB, og at ting måtte effektiviseres. Fikk bare tre timer opplæring. (renholder)

Oppfattelsen av en formidabel økning i arbeidsmengden er gjennomgående i vårt materiale. Samtlige av renholderne snakker om en økning på mellom 35 og 100 prosent. Vi har også spurt renholderne som besvarte spørreundersøkelsen, om de har fått mer å gjøre på jobben. Spørsmålet er likelydende det som er angitt i figur 6.1. Et stort flertall, 30 av 39 renholdere, svarer at de i dag rengjør større arealer innenfor samme avsatte tid enn for to til tre år tilbake. Våre intervjuer viser at økte arealer ikke kan begrunnes med nytt utstyr som letter jobben for renholderne: «Vi ble lovet fancy utstyr. Det eneste vi har fått, er et belte. Og så har noen vist oss hvordan sprayflaskene fungerer.» Økt arbeidsmengde bekreftes av tidligere kolleger i Forsvarsbygg og av kunden. Som her:

Arbeidsmengden har blitt så mye større. Ta for eksempel sykestua, som før skulle vaskes på tolv timer. Nå er det estimert til fire timer, med samme kvalitet på vasken. (kunde)

En dobling av arbeidsmengden, innenfor samme avsatte tid, er altså beskrivelser vi blir presentert for av informanter i de regionene vi har innhentet

data fra. Og, som sitatet over viser, det er også noe kundene har lagt merke til. Sentralt plasserte tillitsvalgte i NTL påpeker at dette «ikke er overraskende», grunnet at renhold er så arbeidsintensivt. Det å øke kravene til arbeidsmengde, eller øke presset på ytelsene, blir dermed en av få strategier som kan benyttes for å øke lønnsomheten.

Hvordan håndteres økt arbeidsmengde?

I tidligere undersøkelser i renholdsbransjen har vi sett at det finnes ulike strategier for å håndtere stort arbeidspress. En strategi er å kutte noen hjørner, man gjør ganske enkelt det man har tid til, og lar det andre stå. Den andre strategien er å få kolleger til å hjelpe til, slik at man når over det som man skal ifølge arbeidsplanene. Den tredje strategien er rett og slett å jobbe til man er ferdig, selv om man da må holde på utover fastsatt arbeidstid (Trygstad et al. 2011; Skilbrei 2009). Men det finnes også en fjerde strategi: å kreve prøverenhold. Dette kommer vi nærmere tilbake senere i kapittelet, men kort fortalt er dette en metode for å vurdere mengde, tid og pris. Reglene for prøverenhold er nedfelt i tariffavtalen mellom NAF og NHO Service og Handel.

I renholdsundersøkelsen vi gjennomførte blant arbeidstakere i bransjen i 2018, spurte vi om renholderne får betalt dersom de bruker lengre tid enn antatt. En drøy halvpart svarer ja, mens 36 prosent svarer nei. 6 prosent er usikre, mens 5 prosent svarer at spørsmålet er uaktuelt, fordi de aldri jobber utover avtalt tid (Trygstad et al. 2018:51). Selv om majoriteten svarer at de får betalt tillegg, er det ikke uvanlig at man faktisk jobber uten kompensasjon dersom tiden ikke strekker til. Hva så blant våre renholdere?

Det er ikke vanlig blant våre informanter at de jobber utover fastsatt arbeidstid for å bli ferdig. Derimot har de andre strategier. Da renholderne var ansatt i Forsvarsbygg, hadde de eget pauserom og møttes gjerne til lunsj i løpet av dagen. Ifølge våre informanter er dette i dag endret. «I dag spiser jeg lunsjen mens jeg går», er ikke en uvanlig beskrivelse. Den siterte renholderen jobber i en 50 prosent stilling som hun mener tilsvarer en fulltids stilling. Det er heller ikke uvanlig at renholderne gir beskjed til kunden dersom de ikke rekker over alle arealene. Som her:

Jeg løser det ved at jeg følger en plan. Er det noe jeg ikke rekker i dag, sier jeg fra at jeg tar det dagen etter – blir akseptert. Jeg ringte lederen for å si at jeg ikke klarte å gjøre alt, men at jeg kunne gjøre noe. Fikk beskjed om at det ikke var deres problem. (renholder)

I starten var jeg nøye, men forstod at jeg måtte slurve for å rekke det. Ikke mulig. Så nå bytter jeg på. (renholder)

Hadde det ikke vært for at vi er så kjente, så hadde det ikke gått. Det er det som redder hele greia. Men arbeidsmengden er altfor stor. Det er det ingen tvil om. Og jeg føler aldri at jeg blir hørt. Må bare godta. De sier det er frivillig å jobbe her. Og du tør jo ikke være syk heller, for da er du redd for å miste jobben. (renholder)

Sitatene er hentet fra renholdere som hører hjemme i tre ulike regioner. Det er flere som viser til at kundene har stor forståelse for endringene i arbeidsoppgavene, og at de «er snille» og «synes synd på oss». De som besvarte spørreundersøkelsen, ble spurt om arbeidet er lagt opp på en slik måte at de kan ha en dårlig dag på jobben uten at det skaper problemer for en selv eller andre. Omtrent halvparten er uenige i dette (18 av 37). Som vi skal komme tilbake til senere i dette kapittelet, opplever flere at det ikke er noe å gjøre med det store tidspresset. Det er ingen steder å henvende seg for å få hjelp.

Oppsigelse av fast stilling – tilbud om tilkallingsvikariat

Det var etter et år at man begynte å si opp de gamle. De ønsker en policy der det er korttidskontrakter, vil bruke folk i de beste årene i livet. (kunde)

Vi har ikke klart å framskaffe oversikt over hvor mange renholdere som mottok oppsigelse etter at det såkalte fredningsåret opphørte. Det blir vist til at hver region er en selvstendig økonomisk enhet, og at man sentralt i ISS ikke sitter på en slik oversikt. I kapittel 1 omtalte vi at forsvarssektoren totalt sett i 2014 brukte i overkant av 300 millioner på renhold. Sentrale informanter forteller at ISS bruker om lag 60 prosent av det beløpet. Gitt at mellom 80 og 85 prosent av utgiftene er lønnsrelaterte, betyr dette at det har vært nedbemanning av et visst omfang. Samtidig er ikke bildet svarthvitt. Vi har også intervjuet renholdere som tidligere gikk i vikariater i Forsvarsbygg, og som etter anbudsutsettelsen fikk tilbud om og takket ja til fast ansettelse i ISS. Men i alle de regionene der vi har intervjuet, har det vært gjennomført nedbemanninger.

Nedbemanninger skal skje i henhold til renholdernes ansiennitet, jamfør hovedavtalen mellom LO og NHO, § 8-2, med mindre det er saklig grunn til å avvike denne. Saklig grunn vil eksempelvis kunne være særlige omsorgsoppgaver eller dersom det er et krav om at arbeidstakeren skal ha fagbrev. I en av regionene forelå det imidlertid ingen liste over renholdernes ansiennitet. Da renholderne ble innkalt til individuelt drøftingsmøte, ble de fortalt av leder og hovedtillitsvalgt at ansiennitet ikke ville bli tillagt noen betydning i denne

prosessen. I denne regionen fikk 17 renholdere oppsigelse. Noen av de oppsagte ble tilbudt henholdsvis «vikarstilling flere mil unna» og «månedskontrakt».²²

Også blant våre informanter har vi renholdere som mottok oppsigelse, og flere av disse var sikkerhetsklarert. Fem av de oppsagte renholderne tok saken til NAF, som organiserer renholderne i ISS. Tre av disse hadde fått tilbud om å være tilkallingsvikarer. NAF argumenterte for at utvelgelseskriteriene for oppsigelsene ikke var i overensstemmelse med gjeldende hovedavtale mellom LO og NHO, § 8-2. Videre kunne NAF vise til at parallelt med oppsigelsene ble det avertert etter renholdere, blant annet gjennom oppslag på Bardufoss flyplass. Dette oppslaget stod fortsatt godt synlig da vi gjennomførte vårt feltarbeid i Troms høsten 2017. Ansatte ble også oppfordret, via SMS fra leder, til å spre informasjon til venner og bekjente om at ISS ønsket å rekruttere renholdere. Både utvelgelsen og behovet for arbeidstakere gjorde at NAF argumenterte for at oppsigelsen av de fem renholderne var usaklig. ISS trakk oppsigelsesakene.

I denne regionen var det, som omtalt over, langt flere som ble sagt opp enn disse fem. NAF forteller at de vet at det også var flere som ble usaklig oppsagt, uten å ha vært klar over det eller uten å ha søkt bistand hos forbundet. En representant for arbeidsgiveren kommenterer – på generelt grunnlag – dette slik:

Vi vil ha fleksibel arbeidskraft, så vi må av og til endre folks arbeidsavtaler. Vi vil ha flere midlertidig ansatte for å ha fleksibilitet, men vi vil også ha fast for å få motivasjon. Risikoen er at folk slutter, høy turnover. Men vi er tvunget av økonomiske årsaker. Det er bedre nå, etter tre år. Det kommer til å bli bra etter hvert, men overgangen er stor i starten. (sentral aktør)

Om ledelse

Renholdsbransjen er en døråpner til arbeidslivet for arbeidssøkere med lav formell kompetanse. Heller ikke for ledere er det særlige krav. Dette kan også være positivt, fordi det muliggjør karriereveier i bransjen. Samtidig har Fafo i flere studier blitt fortalt at det er mye «kjefting» i bransjen. Det indikerer at det er utfordringer knyttet til ledelsesutøvelse (Trygstad et al. 2011, 2018). Sett fra våre informanters ståsted bekreftes dette. Noen steder har man fått nye ledere etter at ISS overtok ansvaret, mens andre steder har man beholdt

²² <https://frifagbevegelse.no/ntlmagasinet/det-er-ingen-der-ute-som-klarert-a-vaske-sa-mye-6.183.471277.3a8bfd8999>

de samme. Der man har beholdt de samme lederne, vises det til at disse har endret sin væremåte. Kunder sier dette om endringene:

Mange av de tidligere renholdslederne ble satt inn i den nye organisasjonen, men her var kravene mye høyere, blant annet knytta til personaloppfølging. Ledelse er en utfordring. Der det lykkes, har man fått en leder som har erfaring, og som kan litt om ledelse. I Forsvarsbygg var det en renholdsleder og en arbeidsleder. Nå er et ledd fjernet. Der ligger nok litt av forklaringen. (kunde)

Lederskapet i ISS er noe vi ofte tar opp. Det handler om at driftssjefen ute må være mer leder, ellers mister de oversikten over sitt område. Og da er man avhengig av de ressursene man har satt der, da. Det er klart at jeg ser at det er mye som ikke er bra. Å ta vare på sine menn og kvinner er en del av vår kultur. Jeg håper ISS gjennom godt lederskap klarer å beholde kontinuiteten i personell. (kunde)

Vi blir også fortalt at det enkelte steder er høy turnover når det gjelder ledere. Hva grunnen er, vet ikke våre informanter, bare at det stadig er nye navn å forholde seg til, og at det er en vedvarende klaging over manglende effektivitet. Det heter seg at man jobber for tregt. På disse stedene har man imidlertid et mer distansert forhold til sine ledere. Det er sjelden man treffer dem. Grunnen til at det i det hele tatt går rundt, er ifølge informantene at renholderne kjenner oppgavene og lokalitetene så godt at de klarer å organisere arbeidsoppgavene selv.

Flere påpeker at ikke bare de som utfører renholdet, men også de som har fått lederroller, har svært tøffe krav å forholde seg til. Derfor blir også ledernes væremåte i noen grad unnskyldt med at de stadig må forholde seg til «bunnlinja». De må få gjort jobben med de tilgjengelige ressursene.

Her har vi de samme lederne som før, men jeg tror de har blitt hjernevasket. Men de har nok mye større press på seg. Det har vår sagt. Hvis hun ikke klarer det, mister hun jobben. Hun har forandret seg. Jeg snakket masse med henne før. Nå gjør jeg ikke det. (renholder)

Jeg tror at bunnlinja påvirker lederne. Det handler hele tida om mangel på kommunikasjon. Det går så fort, det skal vaskes mye for lite penger. Det har vært store info-møter der renholderne blir bedt om å jobbe fortere, og der ledere sier at de ikke har bruk for syke folk. Det å overleve i en sånn jobb ... (sentral aktør)

Vi har bedt de tidligere renholderne i Forsvarsbygg om å ta stilling til følgende to påstander: 1) Min nærmeste leder er flink til å gi ros, og 2) Min nærmeste leder prioriterer helse-, miljø og sikkerhetsarbeid høyt. 17 av 37 er uenige i at lederen er flink til å gi ros, mens like mange er uenige i at lederen prioriterer helse-, miljø og sikkerhetsarbeidet høyt. Henholdsvis 13 og elleve av 37 er enige i påstandene. Selv om det er flere som er uenige enn enige i påstandene, vitner svarfordelingen om at det vil være variasjoner når det gjelder hvordan forholdet mellom renholderne og lederne framstår. Like fullt mer enn antyder våre intervjuer og de svarene vi har fått fra spørreundersøkelsen, at man stedvis har et ledelsesproblem. En arbeidsgiverrepresentant omtaler dette slik:

Våre mellomledere er svært viktige og har en krevende oppgave. Vi jobber intenst med at de skal ha de beste forutsetningene for å gjøre en god jobb. Når noen slutter, er det en krevende jobb å rekruttere nye og gode driftssjefer. (sentral aktør)

Tillitsvalgte og verneombud

Vi finner altså at tidspresset er stort, og at forholdet til ledelsen stedvis er trøblete. Når vi spør renholderne om de har tatt dette opp med verneombud, er svaret gjerne nei. Forklaringen de gir, er: «Nei, har ikke snakket med verneombudet. Tror det er en ny en. Vet ikke hvem det er.» eller «Tror ikke det er noe verneombud her?». Også dette er gjennomgående. Forklaringen er trolig ikke at ikke det finnes et lokalt verneombud, men at vedkommende ikke er kjent blant renholderne. Ingen av de vi har intervjuet, svarer at det har vært gjennomført vernerunder. Innenfor et område blir vi også fortalt at både verneombudet og hovedverneombudet er ledere. Vi vet ikke hvor utbredt dette er, men det er vanskelig å se hvordan verneombudene, når de også innehar lederroller, skal kunne oppfylle arbeidsoppgavene til verneombud:

«(1) Verneombudet skal ivareta arbeidstakernes interesser i saker som angår arbeidsmiljøet. Verneombudet skal se til at virksomheten er innrettet og vedlikeholdt, og at arbeidet blir utført på en slik måte at hensynet til arbeidstakernes sikkerhet, helse og velferd er ivaretatt i samsvar med bestemmelsene i denne lov.» (Aml § 6-2. Verneombudets oppgaver)

Arbeidstilsynet skriver om valg av verneombud at det er arbeidstakerne alene som skal avgjøre hvem som skal være verneombud. De kan ikke velge arbeidsgiver eller den som i arbeidsgiver sted leder virksomheten. Når det gjelder

arbeidsledere, som en lokal leder trolig vil kunne være, er det åpnet for at disse er valgbare, men Arbeidstilsynet anbefaler likevel at disse ikke velges som verneombud, fordi det kan oppstå konflikt mellom rollen som verneombud og rollen som arbeidsleder.²³ Sett fra renholdernes ståsted blir vi fortalt at det er lite relevant å henvende seg til vernetjenesten når arbeidspresset framstår som stort og verneombudene også er ledere som jobber kontinuerlig med å effektivisere driften.

Da renholderne var ansatt i Forsvarsbygg, visste de godt hvem som var tillitsvalgt og verneombud: «I Forsvarsbygg var alt på stell, vi visste hvem vi skulle henvende oss til.» Selv om det vil være variasjoner her, er det ingen av de vi har møtt, som svarer at de oppsøker sin leder dersom de har problemer i jobben, og få renholdere vet hvor de skal henvende seg dersom de har behov for bistand.

Vi aner ikke hvordan strukturen på tillitsvalgtapparatet er. Vi vet ikke hvem verneombudet er. Oppfølging nå sammenlignet med da vi var i NTL, er null nå og ti før. NTL var til stede, kom hit, hadde møter både før og etter prosessen. Vi følte oss ivaretatt. Nå vet vi ingen ting. (renholder)

Etter hva vi har blitt fortalt, skal det være en lokal tillitsvalgt, og det skal være en regional tillitsvalgt i tillegg til hovedtillitsvalgt. Hvor mange lokale tillitsvalgte det er innenfor en region, er et forhandlings spørsmål, men en lokal tillitsvalgt vil gjerne dekke flere lokasjoner. Når våre informanter ikke vet hvem som innehar ulike tillitsvalgtroller, viser det at tillitsvalgtsystemet i alle fall stedvis må gjøres mer kjent for de organiserte. Samtidig vet vi at det også her er variasjoner. Noen steder har man tillitsvalgte som blant annet har tatt tak i de midlertidige kontraktene og følger opp disse. Bildet er altså ikke svarthvitt. Det er også tillitsvalgte som har benyttet seg av muligheten til å kreve prøverenhold. I renholdsoverenskomsten framgår det i del II, § 1 at

«Dersom en av partene mener det er behov for å endre rammen skal det etter den innledende fase utføres prøverenhold. Prøverenholdet utføres i henhold til bestemmelsene i dette punktet. Før prøverenhold forlanges skal tillitsvalgt gi begrunnelse for hvorfor renholdsplanen bør endres, og drøfte løsningsmuligheter som overflødiggjør prøverenhold med arbeidsgiver. Er det tvil om rammetimetallet er riktig, kan det etter ønske fra renholder/tillitsvalgt eller bedriften etter oppstart

²³ <https://www.arbeidstilsynet.no/hms/roller-i-hms-arbeidet/verneombud/>

av ny kontrakt eller etter vesentlig endring av renholdsplan og arbeidsomfang, kreves prøverenhold. Prøverenhold kan kreves når en av partene mener det er nødvendig.» (del II, § 1 Arbeidstid, pkt. 8)

I tidligere studier i renholdsbransjen har vi blitt fortalt at det å kreve prøverenhold gjerne sitter langt inne hos de tillitsvalgte, fordi dette er en relativt omfattende prosess som kan strekke seg over uker. Det er heller ikke alle tillitsvalgte som er kjent med at denne muligheten foreligger (Trygstad et al. 2011:124). Når det nå kreves prøverenhold innenfor et område, skyldes dette at arbeidstakerne og tillitsvalgte erfarer at tidspresset er skrudd ytterligere opp.

Den manglende kjennskapen til tillitsvalgte og tillitsvalgtssystemet i ISS tyder på at overleveringen av stafettpinnen fra NTL til tillitsvalgte organisert i NAF ikke har vært god nok, uten at vi vet bestemt hvor det sviktet.

Oppsummering

Arbeidshverdagen for dem som tidligere var ansatt i Forsvarsbygg, er i dag endret. Den store endringen kom ett år etter virksomhetsoverdragelsen. Økning av arealer som skulle rengjøres innenfor samme avsatte tid, er en endring som både renholdere og kunden refererer til. Noen forteller om en doubling av arbeidsmengden. Sett fra arbeidsgivers ståsted må dette ses i lys av at dette var et vanskelig oppdrag å prise rett. Grunnet sikkerhetshensyn fikk tilbyderne begrenset mulighet til å befare de ulike bygningene, og de måtte i stor grad forholde seg til tegninger. Dette gjorde det krevende å utforme tilbudet. Blant våre kundeinformanter i Forsvaret er det en oppfatning om at ISS priset dette feil. Som vi kommer tilbake til i neste kapittel, har da også klagen på dårlig utført renhold vært mange. De samme kundene mener manglende inntjening er en viktig begrunnelse for økt arbeidsmengde og bemanningsendringer. For samtidig med at arbeidstakerne fikk nye arbeidsplaner, ble det igangsatt nedbemanning. Noen av renholderne som ble innkalt til individuelt drøftingsmøte, fikk beskjed om at de ville bli oppsagt. Av disse ble noen tilbudt midlertidige kontrakter med ISS. Vi mangler oversikt over hvor mange dette gjaldt, men i de regionene der vi har gjennomført intervjuer, har vi blitt fortalt om nedbemanning. Fem renholdere kontaktet Arbeidsmandsforbundet for assistanse. Det framgikk at man ikke hadde forholdt seg til ansiennitetsprinsippet, og at ISS hadde avertert etter renholdere samtidig med oppsigelsene. ISS trakk senere disse oppsigelsene.

Flere renholdere omtaler sitt forhold til ledelsen som trøblete. Noen steder er ledelsen nesten fraværende og skiftes stadig ut. Andre steder beskrives ledelsen som kontrollerende og kjeftete. Samtidig har renholderne en viss forståelse for at også lederne stilles overfor tøffe krav, og at dette trolig er en av flere forklaringer.

Våre data viser også at tillitsvalgtsystemet og vernetjenesten ikke fungerer optimalt. Hvem som er tillitsvalgt og verneombud, er opplysninger som flere mangler. Vi blir også fortalt at innenfor et område har både verneombud og hovedverneombud lederfunksjoner.

7 Klager og kundetilfredshet

I dette kapittelet skal vi se på hvor tilfredse Forsvaret er med renholdet. Vi benytter antall klager som utgangspunkt. Disse har vært mange og omfattende og har dreid seg om både mangelfull kvalitet og ikke utført renhold. Både økningen i antall klager og klageprosedyren i seg selv har medført stor frustrasjon i alle ledd i tiden etter at ISS overtok renholdet. Med utgangspunkt i intervjuer med representanter fra kundesiden samt innhentet klagestatistikk fra ulike kilder tar vi i dette kapittelet for oss utviklingen i antall avvik samt kundetilfredsheten etter at ny leverandør kom på plass.

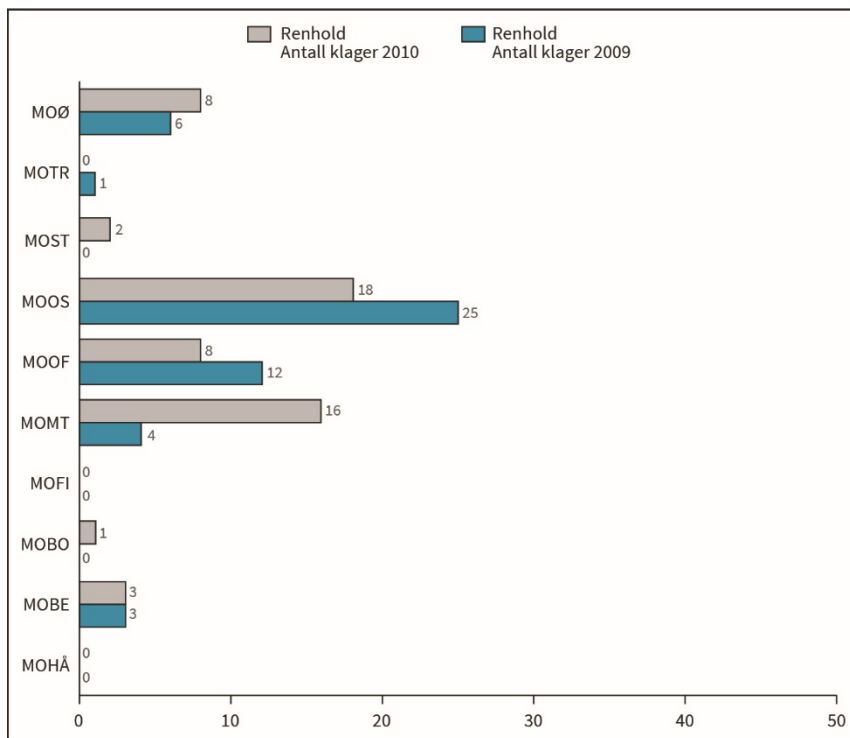
Klager

Da Forsvarsbygg selv hadde ansvaret for renholdstjenestene, ble klagene registrert gjennom Servicesenteret internt. Utredning 1 ga en oversikt over klager på renholdstjenestene i årene 2009 og 2010. På den tiden var som nevnt om lag 30 prosent av renholdstjenestene satt ut til private leverandører, mens Forsvarsbygg selv stod for de resterende 70 prosentene. Klagestatistikken gir ingen oversikt over hvorvidt klagene i denne perioden gjaldt tjenester levert av private leverandører eller egne ansatte, ettersom det vanligste i de fleste markedsområder var en blanding. Figur 7.1 (på neste side) viser antall klager fordelt på markedsområder²⁴. Her er vi imidlertid mest opptatt av totalt antall innrapporterte klager.

Figur 7.1 viser at antall klager var beskjedent, mellom 50 og 60 klager årlig. Det lave klageantallet kan, som vi skal komme tilbake til, skyldes at man i tiden før anbudsutsettelsen gjerne sa fra direkte til renholderne dersom man hadde noe å utsette på renholdet. Etter virksomhetsoverdragelsen ble systemet lagt om, og klager skulle fra da av håndteres av Forsvarsbyggs servicesenter og dernest FLO ren.

²⁴ Forkortelsene refererer til følgende markedsområder: MOØ = Østlandet, MOTR = Trøndelag, MOST = Stavanger, MOOS = Oslo, MOOF = Oslofjord, MOMT = Midt-Troms, MOFI = Finnmark, MOBO = Bodø, MOBE = Bergen, MOHÅ = Hålogaland.

Figur 7.1 Antall klager på renhold fordelt på markedsområdene. 2009 og 2010.



Kilde: Utredning 1, s. 24

Kundene skal fylle ut et skjema som sendes på e-post til Servicesenteret i Forsvarsbygg, som sender dette videre til FLO. Derneft skal klagen videreformidles til ISS fra FLO sentralt, ut til de ulike områdelederne. Hovedregelen er at ISS har 24 timer på seg til å rette opp i klagen eller avvikene, før det gjennomføres en sanksjonsvurdering. Aktuelle sanksjoner er blant annet prisavslag og bøter. Vi har innhentet klagestatistikk fra FLO for tiden etter at ISS overtok renholdet. Statistikken fra henholdsvis 2017 og 2018 er noe ulikt framstilt, blant annet er avvikene sortert etter måned i 2017, mens man i 2018 opererer med gjennomsnittstall for de ti områdene for første kvartal. Grunnen til at vi ikke har tall fra før april 2017, er ifølge en informant at klagesystemet ikke var operativt før da. Tabell 7.1 oppsummerer tilgjengelig statistikk over antall innmeldte avvik og prisavslag i 2017.

Tabell 7.1 Antall klager og prisavslag renhold. Fra og med april 2017.

2017 Periode	Totalt innmeldte avvik	Avvik som medfører PRISAVSLAG		PRISAVSLAG Område 2		PRISAVSLAG Område 9		Ikke utført renhold	Ikke utført Område 2	Ikke utført Område 9	Avvik som er rettet innen fristen
		Avvik	Pris- avslag	Antall avvik	Beløp	Antall avvik	Beløp				
April	265	24	kr 130 000	4	kr 25 000	12	kr 60 000	176	81	47	65
Mai	315	33	kr 165 000	17	kr 85 000	12	kr 60 000	189	65	83	93
Juni	359	31	kr 155 000	9	kr 45 000	7	kr 35 000	225	101	85	103
Juli	172	28	kr 150 000	7	kr 35 000	16	kr 80 000	106	30	35	38
August	385	40	kr 200 000	9	kr 45 000	12	kr 60 000	241	96	82	102
Sept.	305	21	kr 115 000	6	kr 30 000	3	kr 15 000	217	81	58	67
Okt.	231	44	kr 242 000	12	kr 65 000	11	kr 71 000	118	42	67	69
Nov.	185	33	kr 175 000	4	kr 25 000	19	kr 95 000	90	39	23	62
Des.	145	64	kr 466 000	15	kr 105 000	15	kr 95 000	49	14	14	32
2360		318	kr 1 798 000	83	kr 460 000	107	kr 571 000	1411	549	494	631
		13,47 %		26,10 %	25,58 %	33,65 %	31,76 %	59,79 %	38,91 %	35,01 %	26,74 %
73,92 %											

Kilde: Forsvarets logistikkorganisasjon (FLO).

Vi ser at antallet innmeldte avvik i 2017 er mange ganger så stort som det var i 2009 og 2010. På det verste var antallet klager oppe i 383 i august 2017. Deretter har antallet klager gått betydelig ned, men vi ser at det i desember 2017 fremdeles lå på et langt høyere nivå enn da Forsvarsbygg selv utførte renholdet. Prisavslagene i kolonne fire og fem kan fortelle oss noe om alvorlighetsgraden i avvikene. Vi ser at selv om antallet innrapporterte avvik går ned i løpet av året, er prisavslagene fremdeles betydelige. En forklaring på dette kan altså være at det er snakk om mer alvorlige avvik, men det mangler vi data til å si noe sikkert om. Tabell 7.1 viser imidlertid at ISS har måttet gi store prisavslag, totalt nesten 1,8 millioner kroner i løpet av ni måneder. Antallet ikke-utførte renhold har gått betraktelig ned i løpet av 2017. Det generelle mønsteret står seg også i 2018, selv om den største kostnaden for ISS kom i form av bøter. Hvorvidt det også ble gitt bøter i 2017, vet vi ikke, ettersom vi bare har fått tilgang til foreliggende statistikk der kun prisavslag framkommer. Tabell 7.2 viser områdevisse fordelinger over prisavslag samt ikke-utført renhold, bøter og medhold i første kvartal 2018.

Tabell 7.2 Antall klager renhold. 1. kvartal 2018.

Områdevisse fordelinger – 1. kvartal 2018								
Område	Pris-avslag	%-andel	Ikke utført	Utført %-andel	Bøter	Bøter %-andel	Medhold	Medhold %-andel
Område 1	kr –	0,0 %	1	0,4 %	kr 34 500	2,4 %	0	0,0 %
Område 2	kr 305 000	32,1 %	111	38,9 %	kr 251 000	17,6 %	53	37,9 %
Område 3	kr 30 000	3,2 %	7	2,5 %	kr 115 000	8,1 %	5	3,6 %
Område 4	kr 100 000	10,5 %	7	2,5 %	kr 17 500	1,2 %	8	5,7 %
Område 5	kr 140 000	14,7 %	50	17,5 %	kr 195 500	13,7 %	17	12,1 %
Område 6	kr 55 000	5,8 %	38	13,3 %	kr 236 500	16,6 %	10	37,1 %
Område 7	kr 55 000	5,8 %	8	2,8 %	kr 146 000	10,2 %	4	2,9 %
Område 8	kr 5 000	0,5 %	0	0,0 %	kr 73 000	5,1 %	3	2,1 %
Område 9	kr 245 000	25,8 %	57	20,0 %	kr 245 000	17,2 %	40	28,6 %
Område 10	kr 15 000	1,6 %	6	2,1 %	kr 112 000	7,9 %	0	0,0 %
	kr 950 000	100,0 %	285	100,0 %	kr 1 426 000	100,0 %	140	100,0 %

Kilde: Forsvarets logistikkorganisasjon (FLO).

Tabell 7.2 viser at det særlig er område 2 og 9 som har problemer, henholdsvis Oslo og Troms. Det bekreftes av våre informanter. I disse områdene har det vært særlige utfordringer med å rekruttere sikkerhetsklarete renholdere. I område 1, 3 og 8 går det betraktelig bedre.

Hvor reelle er tallene?

Tabell 7.1 og 7.2 viser at det har vært innrapportert et stort antall klager på renholdet etter at ISS overtok ansvaret. Likevel forteller våre informanter om en betydelig underrapportering av klager i det samme tidsrommet. Visst gikk antallet klager til vær, men det innrapporterte antallet blir ikke ansett for å være i nærheten av det reelle antallet avvik. Dette har flere årsaker, men de viktigste handler om at klagesystemet oppleves som krevende og tungvint. Tidligere hadde man i mye større grad tatt direkte kontakt med renholderne selv dersom det var noe å utsette på tjenesten, og man unngikk den ekstra ressursbruken. Dette kan selvsagt ha hatt sitt å si for at klageantallet var såpass lavt i tiden da Forsvarsbygg selv hadde renholdet.

Før ISS mottok vi i FB ti til tolv klager per måned. De kom gjerne på mail, de ble registrert og videreformidlet, og dette ble rettet opp i løpet av 24 timer. Nå har vi over 100 i måneden. Og det er de som gidder.

Vet at mange ikke gidder, og at noen i Forsvaret betaler ekstra av egne budsjetter for å få rengjort skikkelig. Noen av klagenene er graverende. Og det er ikke uvanlig at rom ikke er klargjort når folk kommer og skal overnatte. Det er ikke byttet på senger med mer. Når vi nå får klager, må de først kodes om for å ivareta sikkerhet – og så må de sendes til FLO renhold som så sender til ISS, og så må ISS gjøre noe og sende beskjed til FLO som så sender beskjed til oss. Nå vet jeg ikke hvor lang tid dette tar, men i alle fall langt lenger enn ett døgn. Forsvaret sa at vi må gi dem litt tid, vi må være forberedt på at det blir en overgangs-fase på et halvt år. Men nå har det jo gått ett år, og ingen ting er endra. (sentral aktør)

Det kom klager før også. Men alt skjedde mer direkte. Var mer omfor-ent før. Nå går pengene rett ut. (kunde)

En annen forklaring på den omtalte underrapporteringen er at kundene kvier seg for å klage. Grunnen er at de frykter at dette skal slå tilbake på renholderne i form av «straff» for manglende utført arbeid. De samme kundene forteller at de har observert at renholderne har fått altfor mye å gjøre, og mange har over år utviklet en relasjon til renholderne. Flere kunder forteller at de synes synd på renholderne. Dermed lar de være å klage.

Jeg tror nok mange føler på det. Spesielt der de kjenner renholderne. Det kan godt hende det er derfor mange ikke melder avvik. (kunde)

Mange kjenner disse fra før, og da vil man jo ikke legge sten til byrden. Men det er ikke sånn det skal være. (sentral aktør)

Det tror jeg folk tenker på. Og man ønsker ikke gjøre situasjonen verre for disse. Jeg håper det hvert fall. (kunde)

En tredje forklaring på manglende klaging er at man opplever at det ikke hjel-per å klage. Kundene forteller at klagenene sjelden følges opp, eller at det tar svært langt tid. Dermed oppleves det hele som bortkastet tid og energi. Alt i alt kan dette ha bidratt til at i alle fall noe av nedgangen i klager skyldes andre forhold enn en sterk forbedring av kvaliteten på renholdet. Noen informanter forteller at de har begynt å vaske selv, mens andre forholder seg mer direkte til renholderne, selv om dette ikke er i henhold til riktig praksis.

Det hjelper ikke å klage på ting. Vi burde vært bedre på å klage på ting. Det er høy aktivitet, mye på jobb, øvelse, så man gidder liksom ikke. (kunde)

Klagesystemet er så dårlig at folk ikke gidder å bruke det. ISS håndterer ikke klagen konstruktivt, og de er veldig presset. (kunde)

Det tar veldig lang tid. Skal ta dager, men har tatt uker. De som bor på langtidskontrakt, har begynt å vaske selv – så langt har det gått. (sentral aktør)

Nok en faktor som kan bidra til at klagestatistikken ikke viser det reelle antallet avvik, er at de såkalte Insta-kontrollene ofte varsles om på forhånd. Insta 800 er et standardisert system for å fastsette og bedømme rengjøringskvalitet, som profesjonelle renholdsleverandører gjerne benytter. Vi har fått høre at renholdslederne sender ut beskjeder i forkant av kontrollene, slik at renholderne kan konsentrere innsatsen om de stedene som skal kontrolleres. Dermed vil renholdet framstå bedre enn det som er reelt, og man unngår avvik.

Kundetilfredshet

Det er enighet blant alle våre informanter om at kvaliteten på renholdet etter anbudsutsettelsen ble dårligere. Oppfatningen står seg både blant renholdere, kunder, representanter fra Forsvarsbygg og andre sentrale aktører. Årsaken er hovedsakelig knappe ressurser i form av utilstrekkelig bemanning, samt koordineringsproblemer. Som vi flere steder har vært inne på, har man på flere lokasjoner sett seg nødt til å stenge av områder på grunn av manglende renhold, og andre steder har kundene selv tatt grep og begynt å vaske selv. Noe av problematikken er forståelig i en innkjøringsfase, men inntrykket er at kvalitetsnedgangen har stått seg over lengre tid.

Renhold er en løpende sak – enten gjøres det eller ikke. Men ISS har ikke nok folk, og når noen er borte, så er det ikke noen som kan steppe inn. Er så marginalt oppsatt. Kvaliteten har absolutt gått ned. (kunde)

Kundetilfredshet kan måles på ulike måter, og antallet klager brukes ofte som en indikator. Som vi så i forrige avsnitt, er det imidlertid ikke representativt å måle kundetilfredsheten med utgangspunkt i innrapporterte avvik når kunden har gitt opp å klage eller har begynt å vaske selv.

Det er misvisende. Vi burde ha puttet inn et punkt om kundetilfredshet i undersøkelsene våre. Folk gidder rett og slett ikke klage mer når man har prøvd to ganger og det ikke skjer noe. (kunde)

Renholderne forteller om harde prioriteringer, slik vi omtalte i kapittel 6, og som en sier, «vi vasker kun de områdene vi MÅ». Det framgår også av intervjuene at den største problematikken er knyttet til levering av såkalte tilleggstjenester, som eksempelvis vindusvask og boning. Det daglige renholdet har over tid forbedret seg noe, men det samme kan ikke sies om de mer periodiske leveransene.

Vi får ikke renhold i den mengde og kvalitet som det vi har bestilt. Bestillingsgrunnlaget i kontrakten er veldig spesifisert. Nå begynner det regulære renholdet å komme i mål. Men det som ikke leveres, er det periodiske [vindusvask, gulvboning]. (kunde)

Hva blir neste trinn?

Vi har spurt kundene om de er såpass misfornøyde med kvaliteten på renholdet at de tror det er realistisk å tenke seg at Forsvaret velger å la renholdet bli internt igjen. De færreste anser dette som et reelt scenario. Enkelte tror Forsvaret selv kan komme til å måtte ta tilbake noe av renholdet, men ikke nødvendigvis alt. De fleste begrunner dette standpunktet med politikk og med at det på sett og vis har gått «prestisje» i saken. I tillegg kommer stramme prioriteringer i forsvarsbudsjettene samt at det er vanskelig å sette renhold opp mot den operative evnen.

Nei, helt umulig. For det vil være en umulig sak å nå gjennom med i forsvarsbudsjettet. Det er politikk, og hvis man setter dette opp mot operativ virksomhet, så er det ikke mulig. Det er ikke lite nok til at det går under radaren. (kunde)

Tror på at et politisk skifte ville ha betydning for anretningen i Forsvaret. Det ble bevist i 2005, da de stoppet og reverserte vedtaket. Men tror likevel det er vanskelig her. Det geniale med å outsource er at man går over en bro, så sprenger man den bak seg. Vanskelig å gå tilbake. (kunde)

Også med utgangspunkt i lønnsomhet tror de fleste at renholdet kommer til å forbli skilt ut. Imidlertid tror sentrale aktører at det nok har blitt en større bevissthet knyttet til riktig prising av oppdraget – både når det gjelder krav til effektivitet og hvordan man skal ivareta de ansatte i en slik prosess. Det er nok en erkjennelse i alle ledd om at man ikke hadde tatt høyde for mange av de utfordringene man ble stående overfor underveis i prosessen. Om noe så tror informantene at utviklingen går i retning av mer outsourcing, i alle fall

dersom nåværende regjering blir sittende. Bolig og kvarter nevnes av informanter fra Forsvaret som mulig gjenstand for konkurranseutsetting, mens andre nevner verkstedstjenester. Samtidig uttrykkes det stor bekymring for hvilke følger dette eventuelt vil få for sikkerhet og beredskap.

Outsourcer vi vedlikehold til Kongsberggruppen for eksempel, så vil vi få en bra pris i starten og så videre, men når vi har mistet all vår kompetanse – det er da kostnaden kommer. Det forstår man tydeligvis ikke. Det blir en omvendt monopolsituasjon. (kunde)

Forsvaret må ta sin egenart på alvor. Selv hvis man sparer penger, så må man spørre seg hva risikoen er. Vi er ikke et børsnotert selskap, vi skal levere sikkerhet til befolkningen. Og det koster. (kunde)

I forslaget til Statsbudsjett, som ble fremlagt 8. oktober 2018, åpnes det for at Forsvarets IKT-tjenester skal konkurranseutsettes. Det fremgår:

«Det videreføres også en økt vekt på muligheten for strategisk samarbeid med aktører utenfor sektoren, som et bidrag til at Forsvaret skal ha tidsriktig kompetanse og teknologi innenfor et område i rask utvikling. Et utvidet samarbeid med aktører utenfor sektoren er et virkemiddel for blant annet å modernisere og videreutvikle IKT-området i forsvarssektoren.» (Prop. 1 S (2018-2019):25)

NTL er kritiske til privatisering av disse tjenestene, og advarer mot at Forsvaret mister kontroll over hvem som har tilgang til hvilken informasjon når denne typen tjenester utføres av eksterne.²⁵ Tidligere erfaringer fra andre sektorer har vist at konsekvensene av denne typen kontrolltap potensielt kan bli svært store. Sofie Nystrøm, direktør for Center for Cyber and Information Security (CCIS) ved NTNU, er blant de som har advart mot at myndighetene skal sette ut IT-tjenester uten å sikre at dataene er tilstrekkelig beskyttet, og spesielt når virksomheten skal forvalte nasjonens hemmeligheter.²⁶ Hvorvidt IKT-tjenestene faktisk blir satt ut på anbud, er usikkert på nåværende tidspunkt. 17. oktober 2018 ble det avholdt en høring i Forsvarskomiteen, der blant andre NTL presenterte sine innvendinger.

²⁵ <https://forsvaretsforum.no/regjeringen-holder-det-de-lover-%E2%80%93-dess-verre>

²⁶ <https://www.vg.no/nyheter/innenriks/i/GVbzQ/it-ekspert-advarer-mot-ukritisk-outsourcing>

Oppsummering

I dette kapittelet har vi undersøkt hvordan kvaliteten på renholdet har blitt påvirket av at en ny leverandør overtok ansvaret. Vi har sett på utviklingen i antall klager / innrapporterte avvik og påfølgende prisavslag/bøter. Statistikken viser at det har vært en stor økning i antall innrapporterte avvik, fra et sted mellom 50 og 60 årlig under Forsvarsbygg til nesten 2500 på bare ni måneder i 2017 under ISS. Det må imidlertid tilføyes at klageregistreringen tidligere, under Forsvarsbygg, var mangelfull. De ble ofte tatt direkte med renholderne og ikke dokumentert. Men også i dag blir vi fortalt om manglende innrapportering. Dette skyldes flere forhold. Man synes klagesystemet er tungvint, det hjelper ikke uansett, eller man ønsker ikke at klagen skal «slå tilbake på» renholderne. Følgelig foreligger det trolig en betydelig underreportering av klager. Vi har også sett at kundene oppfatter kvaliteten på renholdet som dårligere enn før, noe som må ses i sammenheng med økte effektivitetskrav og redusert bemanning. De færreste tror at renholdet vil tas inn igjen i Forsvarsbygg, selv om enkelte tror deler av tjenestene kan havne tilbake i Forsvarets egen regi. På spørsmålet om hva kunder og øvrige informanter tror vil bli det neste som skal ut på anbud, antyder noen boliger og kvarter, mens andre spekulerer i verkstedstjenester. I regjeringens forslag til statsbudsjett for 2019 framgår det imidlertid et ønske om å konkurranseutsette Forsvarets IKT-tjenester. I Forsvaret uttrykkes det en generell bekymring for hva ytterligere konkurranseutsetting vil gjøre med sikkerheten og beredskapen i organisasjonen.

8 Diskusjon og avslutning

I denne studien har vi forsøkt å belyse tre hovedproblemstillinger. For det første har vi undersøkt hva som var hensikten med beslutningen om å konkurranseutsette renholdet fra Forsvarsbygg. For det andre har vi stilt spørsmål ved hvordan de berørte renholderne ble ivaretatt av sin arbeidsgiver fram til virksomhetsoverdragelsen, og for det tredje har vi kartlagt hvordan den nye arbeidsdagen fortøner seg for de renholderne som ble med over til ISS. I dette kapittelet diskuterer og oppsummerer vi studiens hovedfunn.

Ideologi og effektivitet

Valget om å outsource renholdet fra Forsvarsbygg var en politisk fattet beslutning som kom svært overraskende på de fleste av våre informanter. Flere renholdere omtaler dette som «et lyn fra klar himmel».

Enhver sittende regjering har som mål å forvalte skattebetalernes penger på en måte som sikrer en offentlig sektor som gir effektive og gode tjenester. I Norge er man sjelden uenig om målet, men om virkemidlene. I Solberg-regjeringens politiske plattform fra 2013, den såkalte Sundvolden-plattformen²⁷, framheves konkurranse som et viktig virkemiddel. Under punkt 7, «Fornyelse, administrasjon og kirke» står det:

«Regjeringen mener i utgangspunktet at produksjon av velferdstjenester skiller seg lite fra andre tjenester. Bruk av konkurranse stimulerer til verdiskaping, bedre tjenester og effektivisering. Det er derfor helt nødvendig at konkurranse blir et gjennomgående element i offentlig virksomhet.»

I kapittel 3 omtalte vi ulike argumenter for og imot konkurranseutsetting. Ideologi var ett av disse, og både tilhengere og motstandere kan argumentere ideologisk. Ideologiske argumenter for konkurranseutsetting er gjenkjennbare i Sundvolden-plattformen. Konkurranse i seg selv vil bidra til at det offentlige vil produsere mer effektive og bedre tjenester. Slik sett markerte den

²⁷ Politisk plattform for en regjering utgått av Høyre og Fremskrittspartiet. Sundvolden, 7. oktober 2013.

politiske plattformen et tydelig taktskifte. Under den rødgrønne regjeringen hadde større outsourcingprosesser fra det offentlige blitt satt på vent (Trygstad et al. 2006). Beslutning om å outsource renholdet fra Forsvarsbygg i 2014 var i tråd med Solberg-regjeringens bebudede politikk.

Hvor lønnsomt er det egentlig?

Som vi har omtalt, ble det fra Forsvarsministeren hevdet at outsourcingen ville føre til at flere midler kunne overføres til såkalte spisse oppdrag. Hvor mye man antok å spare på å overlate ansvaret for renholdet til eksterne, varierer etter hvilke informanter vi snakker med. I kapittel 3 refererte vi til at Forsvarsdepartementet har anslått at den totale gevinsten for 2017 var 99 millioner kroner. Flere av våre informanter har satt spørsmålstegn ved hvordan departementet har regnet seg fram til dette beløpet.

Forut for beslutningen ble fordeler og ulemper ved å konkurranseutsette renholdstjenestene fra Forsvarsbygg berørt i fire utredninger. Tre av disse hadde ingen entydig konklusjon. Som vi omtalte i kapittel 3, var det utredningen til Ernest and Young (EY) som gikk lengst i å konkludere med at det var penger å spare på å konkurranseutsette renholdet. Det ble blant annet vist til at særavtalene mellom Forsvarsbygg og NTL var kostnadsdrivende.

Det er per i dag vanskelig å si hvor lønnsomt det har vært for Forsvaret å konkurranseutsette renholdet. Grunnen er blant annet at vi mangler tallgrunnlag, og at svaret vil bero på om man tenker lønnsomhet på kort eller lengre sikt.

På den ene siden har outsourcingen medført at man ikke lenger trenger å forholde seg til hvordan renholdet skal driftes, og hvordan arbeidstakerne skal ivaretas. Det ansvaret er nå plassert utenfor Forsvaret. Dermed kan ressurser som tidligere ble brukt til ledelse og administrasjon, benyttes andre steder. Staten sparer også pensjonsutgifter ved at de slipper å betale for dyre pensjoner framover for renholderne, samt at de kjøper tjenester fra en leverandør med lavere pensjonskostnader, noe som innvirker på prisen.

På den annen side har vi sett at manglende kvalitet og leveranser på renholdstjenestene har bidratt til mye irritasjon og klager i Forsvaret. Det var også misnøye da Forsvarsbygg hadde ansvaret for renholdet, men nivået på klagen har steget formidabelt etter anbudsutsettelsen. Det å administrere og håndtere de mange klagen har medført at transaksjonskostnadene har vært høye, i alle fall i perioder.

Det reises også spørsmål knyttet til kostnader når det gjelder sikkerhetsklarering. Rundt 70 prosent av renholderne har innvandrerbakgrunn, og

turnoveren i bransjen er høy (Trygstad et al. 2011, 2018). Det å sikkerhetsklarere renholdere med utenlandsk opprinnelse eller som har utenlandsk kone eller ektefelle, kan være ressurskrevende. Etter at renholdet ble anbudsutsatt, har en del arbeidstakere søkt seg over til andre jobber mens andre igjen har blitt sagt opp. Det har derfor vært behov for å sikkerhetsklarere nye arbeidstakere. Hvorvidt disse nye arbeidstakerne blir værende i ISS, vet vi ikke. Men gitt den høye turnoveren i bransjen er det grunn til at man i tiden framover må sikkerhetsklarere flere enn da renholdet var internt.

En annen dimensjon som kan trekkes fram, er i hvilken grad Forsvaret og staten har ivaretatt et samfunnsansvar i denne prosessen. Forut for beslutningen om å outsource renholdet i sin helhet var om lag 30 prosent av volumet satt ut til eksterne leverandører. Tillitsvalgte i NTL hadde forventet at det kunne bli snakk om å konkurranseutsette et større volum, men ikke at Forsvaret kom til å anbudsutsette alt. Man kunne ha valgt en mer gradvis løsning. Dette ville muliggjort å i større grad skjerme eldre arbeidstakere eller arbeidstakere med nedsatt arbeidsevne og ansatte i områder av landet der tilgangen på arbeid er begrenset, og der Forsvaret er den dominerende arbeidsgiveren. Det er heller ikke usannsynlig at man da hadde sluppet å bli stevnet for retten. Forsvarsministeren henviste til behovet for at arbeidstakere står lenger i jobb, eller «arbeidslinja», da det ble stilt spørsmål om grensene som ble satt for å bli værende i Forsvaret (60 år med 15 års ansiennitet). Spørsmålet er hvor god kjennskap man hadde til den bransjen arbeidstakerne ble outsourcet til. Som vi omtalte i kapittel 2, er den gjennomsnittlige alderen på de ansatte langt lavere i den private renholdsbransjen enn hva den var for de tidligere renholderne i Forsvarsbygg. Mens andelen renholdere på 55 år og mer i staten lå på 38 prosent i 2014, var tilsvarende andel 10 prosent i den private delen av renholdsbransjen. Arbeidspresset i renholdsbransjen er betydelig, og det er rimelig å anta at det er en sammenheng mellom alder og det å tåle høyt arbeidspress over tid.

I det store regnskapet kan det reises spørsmål om man har tatt høyde for utgifter knyttet til ulike trygdeytelser. I kapittel 3 omtalte vi at fristillingen av Posten og outsourcingen av produksjonsdelen fra Vegvesenet og etableringen av Mesta medførte et høyere sykefravær. For Postens del var det også en økt overgang til uføretrygd.

Ivaretakelse av de ansatte

Det gikk halvannet år fra det ble kjent at renholdet skulle outsources, til virksomhetsoverdragelsen fant sted. De renholderne som vi har intervjuet, følte seg lite ivaretatt av sin arbeidsgiver i denne perioden. Flere sier at de opplevde at Forsvarsbygg «slapp» arbeidsgiveransvaret for dem da det ble klart at renholdet skulle konkurransenutsettes. Manglende informasjon og oppfølging var noe som ble etterlyst. Mange opplevde stor usikkerhet for framtiden og beskriver perioden som tung. Det gikk blant annet et helt år før kravene for å forbli i Forsvarsbygg ble kjent for de ansatte, noe som naturlig nok preget arbeidshverdagen deres. Renholdernes nærmeste ledere var i liten grad i stand til å ivareta de renholderne de hadde ansvaret for, noe som trolig skyldes at de selv ikke hadde hverken informasjon, kapasitet eller forutsigbarhet for egen jobb. Det er en anerkjennelse av dette blant renholderne, som i større grad «klandrer» den øverste ledelsen i Forsvarsbygg. Flere har fortalt om en likegyldighet fra den kanten, som ble oppfattet som unødvendig.

De fleste opplever at det var NTL som var mest til stede for dem på denne tiden, i tillegg til at mange fant mye støtte hos de ansatte i Forsvaret.

Den nye arbeidshverdagen

Ett år etter at virksomhetsoverdragelsen fant sted, ble arbeidshverdagen for de fleste renholderne betydelig endret. Økt arbeidsmengde er et sentralt stikkord, men også opplevelsen av å ha en sikker jobb ble svekket.

Som vi omtalte i kapittel 2, er det hard konkurranse om anbudene i renholdsbransjen. Useriøse renholdsleverandører som driver på kanten eller utenfor lover og regler, konkurrerer om de samme oppdragene som seriøse leverandører. Selv om innførte tiltak i renholdsbransjen som allmenngjøring av deler av renholdsoverenskomsten og godkjenningsordningen i bransjen har hatt en viss effekt, er useriøse leverandører fortsatt et problem. Når disse får oppdrag, skyldes dette manglende oppmerksomhet hos kundene. Når seriøse virksomheter skal konkurrere mot useriøse tilbydere som priser seg svært lavt, påvirker dette konkurransesituasjonen i hele bransjen, og det har blant annet gitt seg utslag i et press på ytelser. Rundt én av tre arbeidsgivere og omtrent like mange renholdere svarer at arbeidsmengden er større i dag enn den var to til tre år tilbake i tid. Det betyr at renholderne har mer å gjøre innenfor samme avsatte tid enn tidligere. I dette bildet er offentlige virksomheter som kjøper renholdstjenester, en viktig brikke. Ved sin ofte ensidige vektlegging av pris ved valg av tilbyder er offentlige virksomheter med på å skape enda tøffere konkurransevilkår i bransjen (Trygstad et al. 2011; Berge

& Sønsterudbråten 2011; Andersen et al. 2016; Trygstad et al. 2018). I likhet med kunder generelt påvirker offentlige innkjøpere renholdernes lønns- og arbeidsvilkår gjennom hvordan de utformer anbudet, hvilke kriterier de legger til grunn, og vektingen av disse når de velger tilbyder, hvilke krav som stilles, og hvordan disse følges opp (Berge et al. 2013:120).

Er det de ansatte som betaler?

Et sentralt spørsmål er hvor profesjonelle Forsvaret ved FLO er som kunde. Vi mangler opplysninger om hvordan Forsvaret vektet pris i forhold til andre kriterier som eksempelvis HMS da renholdet i de ti regionene i Forsvaret ble lagt ut på anbud. Men flere har påpekt at ISS må ha priset seg for lavt.

Som vi omtalte i kapittel 6, fikk tilbyderne lite detaljinformasjon om lokalitetene de skulle konkurrere om. Det betyr at det var vanskelig å lage prisoverslag som tok høyde for det særegne ved Forsvaret. Det å drive renhold i bygninger der soldatene kommer inn etter trening i skog og mark, er noe ganske annet enn å rengjøre kontorlokaler.

Som privat virksomhet er ISS selvsagt avhengig av å unngå røde tall i regnskapet. Det å begrense eventuelle tap ved feilprising blir derfor viktig. En mulig strategi blir da å øke arbeidskravene til de ansatte, noe som her har vært tilfelle. Det betyr at i den grad Forsvaret har spart penger på å sette ut renholdet, må dette ses i lys av at arbeidshverdagen for renholderne har blitt tøffere enn det den var i Forsvarsbygg. Som vi omtalte i kapittel 6, har også jobbsikkerheten blitt svekket. I Nord-Norge fikk eksempelvis 17 renholdere oppsigelser i 2017, samtidig som i alle fall noen av dem fikk tilbud om midlertidige arbeidsavtaler med sin arbeidsgiver. Vi mangler tall på hvor mange som har blitt oppsagt etter virksomhetsoverdragelsen, men siden vi har blitt fortalt at det har vært oppsigelser i flere regioner, er tallet trolig vesentlig høyere enn disse 17 som ble oppsagt i Troms.

Som omtalt i kapittel 7 har vi spurt våre informanter om de tror det er sannsynlig at Forsvaret, grunnet de mange klagene, vil insource renholdet igjen. Få har tro på at det vil skje. Det som vil kunne skje, er at anbudsprosessen ved neste korsvei tar høyde for at for tøffe krav i forhold til pris påvirker arbeidshverdagen til dem som skal utføre renholdet for Forsvaret. Samtidig vil trolig ISS, dersom de legger inn et nytt tilbud, være bedre i stand til å prise oppdraget riktig.

Hvor er de tillitsvalgte – hvor er verneombudene?

De renholderne som ble overført til ISS, kom fra en sektor med høy organisasjonsgrad, et etablert verneapparat og et tillitsvalgtssystem med mye erfaring. Situasjonen i renholdsbransjen er en annen. Tidligere undersøkelser har vist at det kan være krevende å rekruttere både tillitsvalgte og verneombud i renholdsvirksomheter, og at turnoveren blant dem som påtar seg slike verv, er høy (Trygstad et al. 2012; Andersen et al. 2016). Den samme forskningen viser imidlertid at tillitsvalgtapparatet fungerer bedre i store selskaper (med tariffavtaler). Her finner man også gjerne en oppgående vernetjeneste. Ved denne virksomhetsoverdragelsen ser det imidlertid ut til at det har blitt «kluss i vekslina». De tidligere NTL-medlemmene måtte da bytte forbund til Arbeidsmandsforbundet.

Renholderne som vi har intervjuet, forteller at de kom fra «ordnede forhold» i Forsvarsbygg. De visste hvem som var tillitsvalgt og verneombud, og hvem de kunne henvende seg til ved behov for hjelp og bistand. Og de følte seg godt ivaretatt. De samme informantene manglet på intervjudispunktene den tilsvarende informasjonen om tillitsvalgte og verneombud i ISS. For de renholderne som mottok oppsigelser i 2017, kan dette ha fått store konsekvenser.

I kapittel 6 omtalte vi at fem renholdere tok kontakt med avdelingskontoret til Arbeidsmandsforbundet for å få bistand i sine oppsigelsessaker. De hadde ikke oppfattet at det var hjelp å hente hos tillitsvalgte i ISS. Om dette faktisk er riktig, og hvor utbredt dette eventuelt er eller var, mangler vi kunnskap om. Renholderne fikk bistand og argumenterte for at nedbemanningen ikke var gjennomført i henhold til ansiennitet (jf. hovedavtalen mellom LO og NHO, § 8-2), og at det ikke var saklig grunn til å avvike fra dette prinsippet. Det talte heller ikke til arbeidsgivers fordel at de oppsagte renholderne kunne dokumentere at virksomheten avverterte etter arbeidskraft. Resultatet for de fem var at oppsigelsene ble trukket tilbake.

Vi har blitt opplyst om at det var flere som mottok oppsigelse på feilaktig grunnlag, men som ikke kontaktet noen innenfor de fristene som var angitt. For disse bidro ikke det å være fagorganisert til å bedre jobbsikkerheten. Noen av disse renholderne er i dag midlertidig ansatt i ISS, eller de er arbeidsledige.

Det synes å være et klart forbedringspotensial når det gjelder å gjøre de overførte renholderne kjent med sine nye tillitsvalgte. Det samme synes å gjelde kjennskap til vernetjenesten. Flere visste ikke hvem som var verneombud, og vi har også omtalt at innenfor et område var både verneombudet og hovedverneombudet ledere. Det å kontakte verneombudet for å informere

om et trøblete forhold til sin leder, blir trolig da uaktuelt. Og, som denne undersøkelsen har avdekket, det er mange som opplever ledelsen som kontrollerende og «kjeftete», mens andre beskriver en ledelse som stort sett er fraværende. Få om noen har omtalt ledelsen som støttende.

Ingen av våre informanter har erfart at det har vært gjennomført vernerunder etter virksomhetsoverdragelsen. Vernerunder er tids- og arbeidskrevende, men gitt den store økningen i arbeidsoppgaver og de mange klagene på mangelfullt utført renhold som ISS har mottatt, ville en vernerunde trolig gitt vernetjenesten og ledelsen informasjon om de faktiske forholdene for arbeidstakerne.

Hva kan man så lære av dette? Et spørsmål som kan reises på bakgrunn av funn i denne undersøkelsen, er om tillitsvalgtsystemet i ISS i stor nok grad klarer å ivareta de nye medlemmene. Arbeidstakerne er jevnt over fornøyde med den bistand de fikk fra NTLs tillitsvalgte i prosessen (selv om det også her finnes unntak) så vel som i tiden etter virksomhetsoverdragelsen. De tillitsvalgte i ISS beskrives imidlertid som lite synlige.

Det samme gjør vernetjenesten. Hvordan har ivaretagelsen av de nye arbeidstakerne vært i tiden etter virksomhetsoverføringen? Mens arbeidsgiver har hovedansvaret for at vernetjenesten fungerer, har fagforeningen hovedansvaret for et velfungerende tillitsvalgtapparat som ivaretar medlemmene best mulig. Det er et behov for å diskutere begge disse funksjonene i prosesser som dette.

Et annet spørsmål som bør reises, er om staten og Forsvarsdepartementet har ivaretatt sitt sosiale ansvar. Valget om å outsource renholdet fra Forsvarsbygg har satt flere eldre arbeidstakere i en sårbar situasjon. Det er ikke urimelig å forvente at det offentlige som arbeidsgiver tar et samfunnsansvar i slike prosesser. Erfaringen her tyder på at dette ansvaret ikke har vært ivaretatt i tilstrekkelig grad.

When the job is put out to tender

Outsourcing of cleaning services in the Armed Forces

In this study we have attempted to elucidate three issues. First, we have investigated the intentions behind the decision to subject the cleaning of premises belonging to the Norwegian Defence Estates Agency (NDEA) to competitive tendering. Second, we have examined the way in which the interests of the cleaners concerned were looked after by their employer until the contract was transferred, and third, we have explored what the new job situation looks like for those cleaners who were part of the transfer to ISS. This chapter discusses and summarises the main findings of the study.

Ideology and efficiency

The choice to outsource the cleaning services from the NDEA was a political decision that came as a big surprise to most of our informants. Many cleaners describe it as a 'bolt from the blue'.

Any incumbent government will aim to manage the taxpayers' money in a way that ensures provision of efficient and high-quality public services. In Norway, there is rarely any disagreement on the ends, but on the means. The political platform of the Solberg government, adopted in 2013, the so-called Sundvolden platform²⁸, emphasises competition as a key policy instrument. Its Article 7, 'Renewal, administration and church affairs', reads as follows:

'The Government takes the general view that the provision of welfare services is not very different from the provision of other services. Competition stimulates value creation, better services and rationalization. It is therefore essential that competition becomes an integral part of all public activity.'

²⁸ The political platform for a government consisting of the Conservative Party and the Progress Party, signed at Sundvolden on 7 October 2013.

In Chapter 2, we described various arguments for and against competitive tendering in the public sector. Ideology was one of these, and both adherents and opponents may use ideological arguments. Ideological arguments in favour of competitive tendering are recognisable in the Sundvolden platform: competition will by itself ensure that the public sector produces more efficient and better services. In this respect, the political platform represented a clear change of pace. During the red-green government, a number of major processes of outsourcing from public enterprises had been put on hold (Trygstad et al. 2006). The decision to outsource the cleaning services from the NDEA in 2014 was thus in line with the policies of the Solberg government.

How cost-effective is it really?

As we have noted, the Minister of Defence claimed that this outsourcing would free up funds to be transferred to so-called 'sharp missions'. The amount that could be assumed to be saved by leaving the responsibility for cleaning to an external party varies a lot, depending on what informants were interviewed. In Chapter 3, we referred to the estimates made by the Ministry of Defence, of total savings of NOK 99 million for 2017. Many of our informants have questioned the methods used by the Ministry to arrive at this amount.

The advantages and disadvantages of subjecting the cleaning services in the NDEA to competitive tendering were assessed in four studies conducted prior to the decision. Three of these came to an ambiguous conclusion. As described in Chapter 3, the study by Ernst & Young (EY) drew the clearest conclusion that money could be saved by outsourcing the cleaning services. Reference was made to how the special collective agreement between the NDEA and the Norwegian Civil Service Union helped drive up the costs.

As of today, it is difficult to determine how cost-effective the outsourcing of the cleaning services has been for the Armed Forces. The reason is that no figures are available and also because the answer depends on whether focus is placed on cost-effectiveness in the short or the long term.

On the one hand, the outsourcing has meant that the Armed Forces no longer needs to concern itself with the operation of the cleaning services and the welfare of the workers, since this responsibility now lies outside the organisation. Thus, resources spent on management and administration can be allocated elsewhere. The government also saves on pension costs, since it no longer needs to pay for expensive pension schemes for the cleaners, and it

also procures services from a supplier with lower pension costs, which has an effect on the price paid.

On the other hand, we have seen that shortfalls in the quality and provision of cleaning services have given rise to a lot of irritation and complaints in the Armed Forces. There was also dissatisfaction when the NDEA was responsible for the cleaning, but the level of complaints has risen dramatically since the services were outsourced. The administration and handling of the numerous complaints have given rise to high transaction costs at times.

Questions have also been raised regarding security issues. In the cleaning industry, ethnic Norwegians are in the minority. Approximately 70 per cent of the workers have an immigrant background, and the staff turnover is high (Trygstad et al. 2011, 2018). Providing security clearance of workers who are of foreign origin or have a foreign spouse can require large resources. A number of cleaners found other jobs after the outsourcing of the cleaning services, while others were paid off. There has thus been a need to subject new cleaners to security clearance. We do not know whether these workers will remain employed by ISS. However, given the high rate of employee turnover in the industry, we may assume that more security clearances will have to be made now, compared to when the cleaning services were managed internally.

Another issue worth mentioning is the extent to which the Armed Forces and the government have demonstrated corporate social responsibility in this process. Prior to the decision to outsource all cleaning services, approximately 30 per cent of the total volume was taken care of by external suppliers. Trade union representatives in the Norwegian Civil Service Union had expected that a larger proportion could be made subject to tendering, but not that the Armed Forces would outsource these services in their entirety. A more gradual solution could have been chosen, which would have enabled better protection of older workers, those with a reduced ability to work and those living in regions where there are fewer job opportunities and where the Armed Forces is a dominant employer. It is also likely that this would have helped avoid the court proceedings. When questioned about the limits that were imposed on the opportunity to remain employed by the Armed Forces (60 years with 15 years of service), the Minister of Defence referred to the need for keeping people in the workforce, the so-called 'workfare' policy. It is questionable, however, how familiar the Armed Forces were with the industry to which the employees were outsourced. As we described in Chapter 2, the average age of the employees is far lower in the private cleaning industry than among the former employees of the NDEA. While 38 per cent of the cleaners in the central government sector were 55 years or older in 2014, the

corresponding proportion in the private cleaning industry was just 10 per cent. The workload in the cleaning industry is considerable, and it is reasonable to assume that there is a correlation between age and tolerance of work-related stress over time.

In the total calculation of costs, it is questionable whether sufficient account has been taken of expenses linked to various social security benefits. In Chapter 3, we referred to how the reorganisation of Norway Post into an independent enterprise and the outsourcing of service production by the Norwegian Public Roads Administration with the establishment of Mesta pushed up the sickness absence. In the case of Norway Post, there was also an increased rate of retirement on disability.

Taking care of the employees' interests

Eighteen months passed from the announcement of the outsourcing of the cleaning services to the actual transfer of the service contract. The cleaners we interviewed felt that their employer showed little concern for their situation. Many of them felt that the NDEA 'let go' of the responsibility for them at the time when the decision to outsource the cleaning services was taken, and they called for information and follow-up. Many of them felt great uncertainty about the future and described this as a difficult period for them. For example, an entire year passed before they were made aware of the conditions for remaining in the NDEA, and this had a very predictable effect on their working day. The cleaners' immediate superiors were largely unable to take care of the personnel they were responsible for, most likely because they themselves had no information and could not predict what would happen to their own jobs. This is acknowledged by the cleaners, who tend to blame the top management of the NDEA. Many told us stories of indifference on the part of the management, and this was considered unnecessary and negative.

Most of the cleaners felt that the Norwegian Civil Service Union was largely alone in providing support at the time, and others felt that Armed Forces staff were very supportive of them.

The new job situation

One year after the transfer of the service contract the job situation of most of the cleaners changed considerably. Increased workload is one keyword, but the feeling of having a secure job was also weakened.

As described in Chapter 2, competition for tenders in the cleaning industry is tough. Unscrupulous cleaning enterprises that operate on the edge of or outside the law compete for the same assignments as bona fide suppliers.

Although measures such as general application of the collective agreement for the cleaning industry and the certification scheme for cleaning-industry enterprises have had a certain effect, unscrupulous suppliers continue to represent a problem. Assignments are frequently allocated to such operators because of the clients' lack of awareness. When bona fide businesses are forced to compete against unethical operators who depress prices, this has an effect on the competitive situation in the industry as a whole, causing, for example, a pressure on performance levels. Approximately one in three employers and the same proportion of employees report that the workloads are higher now than they were two to three years ago. In other words, the cleaners must do more work than previously in the same number of hours. In this picture, public enterprises that procure cleaning services constitute a key element. In their one-sided emphasis on pricing when choosing a supplier, public enterprises exacerbate the tough competitive conditions in the industry (Trygstad et al. 2011; Berge & Sønsterudbråten 2011; Trygstad et al. 2016, 2018). In the same way as customers do in general, public procurers have an effect on the wages and labour conditions of the cleaners in the way the tenders are designed, the criteria applied to them and their weighting when suppliers are chosen, the requirements defined and the way in which they are followed up (Berge et al. 2013:120).

Are the employees paying the price?

One key issue is the way in which the Armed Forces' logistics organisation acts as a customer. We have no information regarding how the Armed Forces weighted the price in relation to other criteria, such as H&S, in the call for tender for cleaning services in the ten defence regions. Some have pointed out, however, that ISS must have priced their services too low.

As described in Chapter 6, the suppliers were given few details about the premises to which the tender applied. This means that it was difficult to prepare a price estimate that took the peculiarities of the Armed Forces into account. Cleaning premises where soldiers come in after field exercises is a different matter to cleaning offices.

As a private enterprise, ISS obviously does not want its accounts to go into the red. Limiting losses caused by wrong pricing will thus be essential. One possible strategy will be to increase the workload on the employees, and this appears to have been the case here. Consequently, any savings made by the Armed Forces by outsourcing the cleaning services must be seen in light of the fact that the cleaners' working day has become a lot tougher than what it was when they were NDEA employees. As described in Chapter 6, their job

security has also been weakened. For example, in Northern Norway, a total of 17 cleaners were paid off in 2017, although at least a few of them were offered temporary work contracts with their employer. We have no figures for the number of employees who lost their jobs after the transfer of the service contract, but since we have been told that employees in several regions have been paid off we can assume that this pertains to many more than the 17 who were paid off in Troms county.

As described in Chapter 7, we asked our informants to state their opinion regarding the likelihood that the Armed Forces will insource the cleaning services again, given the numerous complaints. Only very few believe that this will happen. What may happen, though, is that a possible new tendering process will take into account how overly strict pricing demands will have a negative effect on the working day of those who perform the cleaning services for the Armed Forces. Moreover, if ISS chooses to submit a new tender, the enterprise will be better able to set a correct price for the assignment.

Where are the trade union representatives – where are the safety delegates?

The cleaners who were transferred to ISS came from a sector with a high unionisation rate, a well-established H&S organisation and a trade union system with broad experience. In the private cleaning industry, a different situation prevails. Previous studies indicate that recruitment of trade union representatives and safety delegates is challenging in the cleaning industry, and that turnover is high among those who hold such elected offices (Trygstad et al. 2012; Andersen et al. 2016). The same studies show, however, that the trade union representation system works best in large enterprises (with collective agreements), which also tend to have a functioning H&S service. The transfer of this particular service contract, however, appears to have entailed some complications, since the previous members of the Norwegian Civil Service Union needed to go over to the Norwegian Union of General Workers.

The cleaners we interviewed reported to have come from 'orderly conditions' in the NDEA. They knew who the trade union representative and the safety delegate were, and knew whom to turn to when they needed help and assistance, and they felt well taken care of. At the time of the interview, the informants did not have the equivalent information regarding trade union representatives and safety delegates in ISS. For those cleaners who were paid off in 2017 this may have entailed major consequences.

In Chapter 6, we noted that five cleaners contacted the regional office of the Norwegian Union of General Workers for assistance in the context of

their employment termination. They were unaware that help was available from trade union representatives in ISS. We have no information regarding the correctness of this information or how frequently this occurred. The cleaners were provided with assistance and argued that the downsizing had not been conducted in accordance with the principle of seniority (see Section 8-2 of the Basic Agreement between the Norwegian Trade Union Confederation and the Confederation of Norwegian Enterprise), and that there were no reasonable grounds to waive this principle. Nor did it speak in the employer's favour that the cleaners who lost their jobs could prove that the enterprise was announcing vacancies. As a result, these five were reinstated.

We have been informed that there were others whose employment was also terminated on false grounds, but who had not made any contact within the stated deadlines. Trade union membership did not improve job security for this group. Some of these cleaners are now temporarily employed by ISS or unemployed.

There seems to be a clear potential for improvement when it comes to getting the transferred cleaners to know their trade union representatives. The same appears to apply to the H&S service. Many were unaware of who the safety delegates were, and we have also noted that in one section both the safety delegate and the chief safety delegates were managers. Contacting the safety delegate to report a problem with your manager would then be out of the question. Moreover, as revealed by this study, many perceive the management as controlling and 'bossy', while others report that the management is largely absent. Very few, if any, have described the management as supportive.

None of our informants had seen that any safety walk-throughs had been undertaken after the transfer of the service contract. Safety walk-throughs are time-consuming and labour-intensive, but in light of the major increase in workloads and the numerous complaints to ISS concerning deficient cleaning, a walk-through would most likely have provided the safety delegates and management with information regarding the employees' actual working conditions.

What lessons can be learned from this? One question that can be raised against the background of the findings in this study is whether the trade union organisation in ISS was sufficiently able to take care of its new members. On the whole, the employees are satisfied with the assistance provided by representatives of the Norwegian Civil Service Union during this process (with some exceptions) as well as in the time after the transfer of the service

contract. The trade union representatives in ISS, on the other hand, are described as not very visible.

The same applies to the H&S service. So how have the new employees been taken care of in the time after the transfer of the service contract? While the employer has the main responsibility for ensuring that the H&S services function well, the trade union is responsible for ensuring a well-functioning system of elected representatives that protects the interests of the employees. In a process such as this one, both of these functions should be discussed.

Another issue that ought to be raised is whether the government and the Ministry of Defence have attended to their corporate social responsibility in this process. The decision to outsource the cleaning services in the NDEA has placed many older employees in a vulnerable situation. It is not unreasonable to expect public employers to incorporate such concerns in processes like this one. Experience indicates that this responsibility has not been sufficiently taken into account.

Referanser

- Andersen, R. K. & Bråten, M. (2011). *Arbeidsgivers plikt til å gjennomgå HMS-opplæring. En kartlegging av status og utfordringer*. Fafo-rapport 2011:29.
- Andersen, R. K., Bråten, M., Nergaard, K. & Trygstad, S. C. (2016). «Vi må ha is i magen og la tiltakene få virke». *Evaluering av godkjenningsordningen i renhold*. Fafo-rapport 2016:18.
- Antonsson, A. B., Schmidt, L., Holmefalk, C., Hägg, G. (2006). *Belastningsarbeidsskador ved städning*. IVL Svenska Miljöinstitutet.
- Backus, M. (2014). *Why is productivity correlated with competition?* 2014 Meeting Papers. No. 726. Society for Economic Dynamics.
- Berge, Ø. M. & Sønsterudbråten, S. (2011). *Anbud og arbeidstakerrettigheter*. Fafo-rapport 2011:4.
- Berge, Ø. M., Nergaard, K. & Trygstad, S. C. (2013). *Anstendig arbeid*. Fafo-rapport 2013:03.
- Bråten, M. & Svalund, J. (2015). *Statlig renhold på anbud*. Fafo-notat 2015:11.
- Byrkjeland, M. & Djuve, A. B. (2003). «Ja, vi får mye kjeft». *Ansatte ved ISS Norge med etnisk minoritetsbakgrunn*. Fafo-notat 2003:12.
- Coase, R. H. (1937). The Nature of the Firm. *Economica*, 4, 386–405.
- Enehaug, H., Gamperiene, M., Hetle, A., Wærsted, M. & Bruusgaard, D. (2008). *Arbeidsmiljø og helse i renholdsbransjen*. Sluttrapport. AFI-notat 13/2008.
- European Agency for Safety and health at Work (2008). *EU-OSHA Strategy 2009-13*.
- Gamperiene, M., (2007). *Health and work environment among women in unskilled occupations*. Universitetet i Oslo.
- Gram, H. (2007). *Effektmåling af indsats for at forbedre arbejdsmiljøet i 9 særligt farlige jobgrupper*. Det Nationale Forskningscenter for Arbejdsmiljø.
- Hagen, I. M., Nergaard, K. & Olberg, D. (2017). *Offentlige tariffområder – endring og praktisering*. Fafo-rapport 2017:15.
- Hart, O. (1995). *Firms, contracts, and financial structure*. Clarendon Press.

- Hasle, P. & Limborg, H. J. (2006). A Review of the Literature in Preventive Occupational Health and Safety Activities in Small Enterprises. *Industrial Health*, 44, 6–12.
- Hägg, G. M., Schmidt, H. J., Kumar, R., Öhrling, T., Antonsson, A. B., Lindbeck, L. (2008). *Belastningar i städyrket – vilka är de och hur kan belastningen minskas?* IVL Svenska Miljöinstitutet.
- Johansen, P. K. & Værholm, M. (2010). *Makroøkonomiske trender – Forsvarsøkonomisk utvikling i et historisk og internasjonalt perspektiv*. FFI-rapport 2010/00391.
- Kvalvik, S. N. & Fjell, K. (2011). *Outsourcing i Forsvaret – et rammeverk for vurdering av kandidater*. FFI-rapport 2010/01608.
- Kvalvik, S. R. & Johansen, P. K. (2008). *Enhetskostnadsvekst på forsvarsinvesteringer (EKV-I)*. FFI-rapport 2008/01129.
- Leibenstein, H. (1966). Allocative efficiency vs. "X-efficiency". *The American Economic Review*, 56(3), 392–415.
- Lov om arbeidsmiljø, arbeidstid og stillingsvern mv. (arbeidsmiljøloven)*
- Lov om statens tjenestemenn m.m. (tjenestemannsloven)*
- Nesheim, T. & Rokkan, A. I. (1999). Marked eller 'hierarki': Konsekvenser for arbeidstakernes jobbholdninger. *Sosiologisk tidsskrift*, 3, 189–208.
- NOA (2018). *Faktabok om arbeidsmiljø og helse 2018*. Oslo: Statens arbeidsmiljøinstitutt.
- NOU 1993: 10. *Om renhold*.
- Næss, R. (1997). Ren og hvit, eller Saddam Hussein? I O. Brox (red.), «De liker oss ikke.» *Den norske rasismens ytringsformer*. Oslo: Tano Aschehoug.
- Olley, G. S. & Pakes, A. (1992). *The dynamics of productivity in the telecommunications equipment industry* (No. w3977). National Bureau of Economic Research.
- Oslo Tingrett 12.06.2017a. Saksnr.: 16-176140TVI-OTIR/01.
- Oslo Tingrett 20.09.2017b. Saksnr.: 17-015259TVI-OTIR/05.
- Ot. prp. nr. 49 (2004-2005). *Om lov om arbeidsmiljø, arbeidstid og stillingsvern mv. (arbeidsmiljøloven)*
- Politisk plattform for en regjering utgått av Høyre og Fremskrittspartiet (Sundvolden-erklæringen) 07.10.2013.
- Simms, M. (2014). *Report on sectoral regulation of precarious work in four sectors: Industrial cleaning, health, construction and temporary agency work: The UK situation*. Barsoris Report. Leicester: University of Leicester.
- Skilbrei, M.-L. (2002). Modernisering, makt og mening i renholdsbransjen. I A. L. Ellingsæter & J. Solheim (red.), *Den usynlige hånd? Kjønnsmakt og moderne arbeidsliv* (s. 235-265). Oslo: Gyldendal Akademisk.

- Skilbrei, M-L. (2009). Fra tradisjonelt til moderne renhold: om kompetansekamper i renholdsbransjen. I K. Christensen & L. J. Syltevik (red.), *Kvinnens arbeid*. Bergen: Unipub.
- Smith, A. (1776). *An inquiry into the nature and causes of the wealth of nations: Volume One*. London: printed for W. Strahan; and T. Cadell, 1776.
- Trygstad, S., Larsen, T. P. & Nergaard, K. (2018). Dealing with austerity and migration in the northern European cleaning sector: Social partner strategies to strengthen wage floors. *European Journal of Industrial Relations*.
- 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. & Jordfald, B. (2017). *Konkurransetsetting, omstilling og innflytelse i offentlig sektor*. Fafo-notat 2017:13.
- Trygstad, S. C., Andersen, R. K., Jordfald, B. & Nergaard, K. (2018). *Renholdsbransjen sett nedenfra*. Fafo-rapport 2018:26.
- Trygstad, S. C., Bråten, M., Nergaard, K. & Ødegård, A. M. (2012). *Vil tiltakene virke? Status i renholdsbransjen 2012*. Fafo-rapport 2012:59. <https://doi.org/10.1177/0959680118790818>
- Trygstad, S. C., Nergaard, K., Alsos, K., Berge, Ø. M., Bråten, M. & Ødegård, A. M. (2011). *Til renholdets pris*. Fafo-rapport 2011:18.
- Utredning 1: Saga corporate advisors (2011). Ansette eller kjøpe tjenesten?
- Utredning 2: (2013). Vurdering av forbedringer i forvaltningsmodellen, for ytterligere ansporing til mer kostnadseffektiv bruk av forsvarssektorens EBA.
- Utredning 3: (2013). Utredning renhold. Fordeler, ulemper og konsekvenser av å åpna for at brukerne kan kjøpe renholdstjenester hos andre leverandører enn Forsvarsbygg.
- Utredning 4: EY (2014). Benchmarking av driftsprosesser i Forsvarsbygg.
- Williamson, O. E. (1979). Transaction-cost economics: the governance of contractual relations. *The journal of Law and Economics*, 22(2), 233–261.

Intervjuguide

Renholdere - alle:

- Alder og ansiennitet i Forsvaret/Forsvarsbygg?
- Hva var dine hovedoppgaver?
- Hvordan vil du beskrive «en vanlig dag på jobben» som renholder i Forsvarsbygg?
- Hvordan var arbeidsmiljøet?
- Høsten 2014 ble det offentlig kjent at Forsvarsbyggs enerett til å levere renholdstjenester til Forsvaret ville opphøre. Når du ser tre år tilbake i tid, kom dette som en overraskelse?
- Kan du huske når og hvordan du og dine arbeidskolleger ble informert?
- Det skulle vise seg at ISS vant anbudskonkurransen og overtok ansvaret for alle områdene. Men hvordan vil du karakterisere den perioden fra anbudsutsettelsen var vedtatt til valg av leverandør ble fattet?
- Hvilke faser var dere gjennom? Møte i ansettelsesråd, møte i departementet mm. Hvordan opplevde du disse?
- Hvordan var arbeidsmiljøet i denne perioden?
- Hvordan ble du/dere ivaretatt av ledelsen og tillitsvalgte?
- Fikk du/dere støtte av andre i Forsvarsbygg eller der du/dere jobbet som renholder?
- Hva avgjorde din beslutning om å bli overført/reservere deg?
- Har du søkt alternative jobber utenfor Forsvarsbygg/ISS?

Renholdere som ble overført til ISS:

- Er dine lønns- og arbeidsvilkår endret?
- Hvordan er en vanlig dag på jobben?
- Er arbeidstempoet stort sett det samme, eller har det blitt lavere eller høyere?
- Har du kolleger du kan ta pauser sammen med?
- Hvordan vil du beskrive forskjellen på å være renholder i Forsvarsbygg versus ISS?
- Hvordan er forholdet til: 1) ledere, 2) tillitsvalgte, 3) vernetjenesten, 4) kunden?

Til de som reservertet seg:

- Slik du ser det, ville det være mulig å finne alternative jobber til deg i Forsvarsbygg der du bor?
- Er du villig til å flytte på deg/pendle?
- NTL stilte krav om at ansatte på 55 og mer skulle skjermes. Har du kolleger som ble med over i ISS og som er på din alder?
- Hvis ja – vet du om de trives?
- Dere skal nå i rettsak, ville du gjort det samme dersom du kunne ta beslutningen om igjen?

Til kundene:

- Kom beslutningen om konkurranseutsetting som en overraskelse?
- Var det en riktig beslutning å konkurranseutsette renholdet?
- Hvorfor/hvorfor ikke?
- Merker dere som kunder endringer i hvordan renholdet utføres?
- Ev. på hvordan?
- Sett fra ditt ståsted, er arbeidsvilkårene for renholderne omtrent de samme som før, eller er disse endret?
- Har forholdet til renholderne endret seg etter konkurranseutsettelsen?

Tillitsvalgte

- Kom beslutningen om konkurranseutsetting som en overraskelse?
- Hvordan jobbet dere i perioden fra offentliggjøringen av beslutningen til virksomhetsoverdragelsen? (steg for steg)
- Hvordan tok medlemmene dette?
- Fortell om de to rettsakene
- Veien videre

Når jobben settes ut på anbud

Høsten 2014 besluttet Solberg-regjeringen å oppheve Forsvarsbyggs enerett på renhold i Forsvaret. Beslutningen om outsourcing, etableringen av overgangsordninger og overføringen av arbeidstakere til ny arbeidsgiver har så langt resultert i to rettssaker. I denne rapporten diskuterer vi hvordan det oppleves når jobben settes ut på anbud, og videre hvordan arbeidsvilkårene endrer seg når man overføres til privat sektor og renholdsbransjen.



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

Fafo-rapport 2018:32
ISBN 978-82-324-0465-0
ISSN 0801-6143
Bestillingsnr. 20681