

Øyvind M. Berge og Silje Sønsterudbråten

Anbud og arbeidstakerrettigheter

En studie av bransjene renhold, vakt og anlegg



Øyvind M. Berge og Silje Sønsterudbråten

Anbud og arbeidstakerrettigheter

En studie av bransjene renhold, vakt og anlegg

© Fafo 2011

ISBN 978-82-7422-806-1 (papirutgave)

ISBN 978-82-7422-807-8 (nettutgave)

ISSN 0801-6143

Omslagsfoto:

Omslag: Fafos Informasjonsavdeling

Trykk: Allkopi AS

Innhold

Forord	5
Sammendrag	6
1 Introduksjon	11
Innledning	11
Metode	15
Kort om offentlige anskaffelser	18
2 Tillitsvalgtundersøkelse om anbud og arbeidstakerrettigheter	25
Innledning	25
En undersøkelse til den mest seriøse delen av bransjene	25
De tillitsvalgtes betraktninger om egen bransje	29
Forhold ved egen virksomhet	31
Anbud og konsekvenser av anbudsprosessene	36
Hjelp og bistand fra Norsk Arbeidsmandsforbund	41
Oppsummering	43
3 Renholdsbransjen	45
Innledning	45
En profesjonell og ryddig kunde	47
Norsk Standard INSTA 800	51
Pris er alt som teller... ..	52
... men, har klare forventninger om kvalitet.....	58
Kommunens system for kontroll	59
Generelt om kontroller fra offentlige oppdragsgivere	62
Anbud og arbeidstakerrettigheter	64
Hva kan gjøres?	69
Oppsummering	71
4 Vaktbransjen	73
Innledning	73
En stor og viktig referansekontrakt.....	76

Konsekvenser av anbud for arbeidstakerne.....	84
Tillitsvalgtes handlingsrom presses	93
Hva kan gjøres?.....	95
Oppsummering.....	96
5 Anleggsbransjen.....	99
Innledning	99
Statens vegvesen – en ryddig og forutsigbar innkjøper.....	101
Hovedutfordring – økt bruk av underentreprenører og innleie	111
Konsekvenser for arbeidstakerne	115
Tillitsvalgtes handlingsrom	121
Hva kan gjøres?.....	123
Referanser	125

Forord

Denne rapporten handler om anbud og arbeidstakerrettigheter i de tre bransjene renhold, vakt og anlegg. Dette er tre bransjer som i hovedsak består av virksomheter som er avhengig av å få sine oppdrag gjennom anbudsprosesser, og som har offentlig sektor som en viktig oppdragsgiver. I 2008 implementerte Norge ILO-konvensjon nr. 94 og fastslo med dette at offentlige virksomheter skal ta et ansvar for å sikre lønns- og arbeidsvilkår for ansatte hos sine leverandører og eventuelle underleverandører.

Prosjektet er utført på oppdrag fra Norsk Arbeidsmandsforbund (NAF), som er det forbundet som organiserer flest ansatte innenfor bransjene som denne studien omhandler. Ved Fafo har Line Eldring vært prosjektleder, mens Øyvind M. Berge og Silje Sønsterudbråten har stått for datainnsamlingen og forfattet rapporten.

Det er mange som fortjener en takk for sine bidrag til denne rapporten. Først må vi få rette en takk til alle informantene som velvillig har stilt opp og bidratt med informasjon. En like stor takk går til de tillitsvalgte i Norsk Arbeidsmandsforbund som har svart på vår spørreundersøkelse, og til Trond-Erik Thorvaldsen, Svein Johansen, Trond Karlsen og Lise Myrvoll i forbundet sentralt for å ha bidratt med viktig bakgrunnsinformasjon om de ulike bransjene.

Ikke minst må vi takke gode kollegaer på Fafo for kommentarer og bidrag i ulike faser av dette prosjektet. Takk til Rolf Andersen for innspill til spørreskjemaet, til Anne-Mette Ødegård for kommentarer til kapitlet om anleggsbransjen, til Sissel C. Trygstad for kommentarer til kapitlet om renholdsbransjen, og til Cecilie Øien for kommentarer til hele rapporten. En særlig takk rettes til Kristin Alsos som har forfattet viktige bidrag til to av avsnittene i kapitlet om renholdsbransjen (forholdet mellom kvalifikasjonskriterier og tildelingskriterier, og virksomhetsoverdragelse), og til Line Eldring som har vært prosjektleder, kvalitetssikrer og en nyttig diskusjonspartner gjennom alle fasene i prosjektet. Fafos publikasjonsavdeling skal også ha takk for hjelpen med å ferdigstille rapporten.

Gjenværende mangler og unøyaktigheter er selvsagt forfatternes eget ansvar.

Oslo, mai 2011

Øyvind M. Berge og Silje Sønsterudbråten

Sammendrag

Kapittel 1

- Det er en økende bruk av anbudsutsetting i offentlig sektor, og i 2008 utgjorde offentlige innkjøp i overkant av 16 prosent av BNP.
- Tøffere anbudsutsetting og internasjonaliseringen av det norske arbeidsmarkedet blir hevdet å sette arbeidstakerrettigheter under press.
- Renholds-, vakt- og anleggsbransjen har alle tre offentlig sektor som en viktig kunde, og er gode utgangspunkt for å si noe om hvilke konsekvenser offentlige anbudsprosesser har for arbeidstakerrettigheter.
- Offentlig innkjøp er regulert i lov om offentlige anskaffelser av 16. juli 1999 nr. 69 (LOA) og forskrift om offentlige anskaffelser av 7. april 2006 (FOA). Det er fra myndighetene slått fast at offentlige innkjøpere har et særlig ansvar for å ivareta grunnleggende arbeidstaker- og menneskerettigheter.
- Arbeidstakerrettigheter dekkes i all hovedsak av forskrift av 8. februar 2008 nr. 112 om lønns- og arbeidsvilkår i offentlige kontrakter, § 5. Forskriften forplikter kun oppdragsgiver. Dersom offentlige virksomheter ikke har sørget for å innbefatte de nødvendige krav, klausuler og sanksjoner i sine kontrakter, er ikke tilbyderbedriftene forpliktet til å gi sine arbeidstakere lønns- og arbeidsvilkår som beskrevet i forskriften, og oppdragsgiver har ingen reelle sanksjonsmuligheter overfor tilbyderbedriftene.

Kapittel 2

- Tillitsvalgte fra alle tre bransjene opplever konkurransen om å vinne anbud som hard. Det er også en betydelig andel, særlig innen renholdsbransjen, som oppfatter at det er vanlig med uakseptable lønns- og arbeidsvilkår i bransjen de representerer.
- Over en fjerdedel av utvalget har kjennskap til at egne ansatte og/eller ansatte hos underleverandører/bemanningsbyråer har dårligere vilkår enn avtalt i tariffavtale og lovverk.
- 14 prosent har kjennskap til dårligere vilkår for egne ansatte, alle fra renholdsbransjen og vaktbransjen. Ingen fra anleggsbransjen har en slik kjennskap, men

derimot er det flere fra denne bransjen som kjenner til dårligere vilkår for ansatte hos underleverandører og/eller innleide.

- Samlet oppgir rundt halvparten av de tillitsvalgte i bedrifter som benytter seg av underleverandører og/eller innleie kjennskap til dårligere vilkår for disse ansatte enn det som er beskrevet i tariffavtalen og/eller i lovverk.
- Mange tillitsvalgte har erfart at ansatte har mistet jobben eller blitt permittert når bedriften de er ansatt i, taper anbudskonkurranser. I tillegg er det i underkant av en tredjedel som har opplevd at de ansattes lønns- og arbeidsvilkår har blitt svekket som følge av anbudssprosser som deres virksomhet har vunnet i løpet av de to siste årene (eller den siste som ble vunnet).
- Alt i alt oppfatter de fleste tillitsvalgte i alle de tre bransjene at anbudsprosessene generelt både svekker ansattes rettigheter og kvaliteten på tjenestene som leveres.
- Bare et mindretall oppfatter at kundene, enten de er offentlige eller private, alltid eller ofte stiller krav til ansattes lønns- og arbeidsvilkår i tilbyderbedriftene og deres underleverandører. Enda færre oppfatter at slike krav blir kontrollert når de først har blitt stilt.
- 22 prosent av de tillitsvalgte har i løpet av de to siste årene bedt om hjelp fra Norsk Arbeidsmandsforbund med en sak relatert til anbudsproblematikk. Et flertall av de som har tatt kontakt er fornøyd med hjelpen de har fått.

Kapittel 3

- Renholdsbransjen står overfor store utfordringer, og fra flere hold er det uttrykt stor bekymring for forholdene i bransjen.
- Vår casekommune fremstår og oppfattes som en ryddig og dyktig innkjøper av renholdstjenester og har ansatte som kjenner bransjen godt. Kommunen setter klare og veldefinerte kvalitetskrav, krever omfattende dokumentasjon og har rutiner for å kontrollere lønns- og arbeidsvilkår for renholdere som jobber på kommunens bygg.
- Kommunen har innført Norsk Standard NS-INSTA 800 renholdskvalitet, som kvalitetsnorm. Ifølge våre bransjeinformanter er det mange kunder som krever renhold etter denne standarden når de lyser ut anbud. Det er imidlertid få kunder som vet hva standarden innebærer, og vår casekommune er her et unntak, ettersom de kjenner standarden godt.
- Renholdsbransjen er preget av hard priskonkurranse, og særlig offentlige virksomheter og mindre private virksomheter venter pris høyt i anskaffelser.

- Vår casekommune har vektet pris 100 prosent i sine tildelingskriterier, og stiller sine andre krav (for eksempel til kvalitet) i sine kvalifikasjonskriterier. Selv om få i bransjen har hørt om andre som setter priskriteriet til 100 prosent i sine utlysninger, er det flere som fremholder at det uansett alltid fungerer slik i praksis.
- Offentlige virksomheters sterke orientering på pris, blir sagt å få negative konsekvenser for kvaliteten på tjenesten så vel som for arbeidstakernes rettigheter. Det får betydning for kvaliteten fordi tilbyderbedriftene ikke har insentiver til å gjøre en god jobb, ettersom det i neste anbudsrunde ikke vektlegges hva slags jobb bedriften har gjort i innværende periode – bare hvem som leverer det billigste tilbudet.
- Vår casekommune kontrollerer sine renholdstilbydere både med hensyn til om de leverer den avtalte kvaliteten, og i forhold til de ansattes lønns- og arbeidsvilkår. Slike kontroller foregår både regelmessig, ved stikkprøver og etter tips. De jobber også med å utvikle sine kontrollrutiner ytterligere.
- Til tross for omfattende kontroller, fant vi eksempler på kritikkverdige forhold overfor private renholdsansatte som utfører oppdrag på kommunen sine bygg. Selv om timelønnen er i henhold til tariffavtalen, var det eksempler på at det jobbes flere timer enn det lønnes for, manglende overtidspålegg og at det nektes sykepenger ved sykdom. At slike forhold kan oppstå i en kommune som gjennomfører omfattende kontroller, illustrerer langt på vei utfordringene bransjen står ovenfor.
- Et sentralt aspekt i vurderingen av hvilke konsekvenser anbud har for ansattes rettigheter, knytter seg til virksomhetsoverdragelser. Det bør vurderes hvorvidt kommuner og andre offentlige virksomheter i sine konkurransevilkår kan fremsette krav om at potensielle tilbydere må ta over de ansatte som ønsker det når det byttes renholdsleverandør. Det vil da være å anse som en virksomhetsoverdragelse og dermed bidra til å sikre de ansattes rettigheter og dempe jobbusikkerheten ved anbudsutsetting.
- Samtlige vi har intervjuet støtter partenes begjæring om allmenngjøring av tariffavtalens lønnsbestemmelser, men flere advarer mot å tro at dette alene vil rydde opp i forholdene i bransjen.

Kapittel 4

- Vaktbransjen er en bransje i vekst, og vekttertjenester blir i økende grad konkurranseutsatt i både offentlig og privat sektor.
- Offentlig sektor står for omtrent 25 prosent av kundemassen i bransjen, med flyplassikkerhet som klart største innkjøper. Dersom man ser bort fra flyplassikkerhet, står offentlig sektor for omtrent 16 prosent av innkjøpene i bransjen.

- På vår caseflyplass stilles det omfattende dokumentasjonskrav i forkant av en tildeling, hvor pris vektet 60 prosent. Tildelingen oppfattes likevel av tilbyderne som i overkant prisorientert, uten mulighet for konkurranse på kvalitet.
- Vaktbransjen beskrives som en bransje preget av hard konkurranse og små marginer. Også anbudsprosessen ved vår caseflyplass var preget av hard priskonkurranse.
- På tross av at innkjøp av sikkerhet ved vår caseflyplass er organisert som virksomhetsoverdragelse der de ansatte i utgangspunktet beholder sine opparbeidede rettigheter, medførte overgangen til ny arbeidsgiver forverring av arbeidsvilkårene.
- Gjennom ny kontrakt med nye vilkår er bruken av deltid økt, og en større andel av arbeidstakerne arbeider derfor i det som betegnes som ugunstige turnusordninger.
- Det er gjennomgående høyere turnover på deltidsstillinger sammenlignet med heltidsstillinger i bransjen. Høy turnover trekkes frem som et problem av flere av våre informanter – både med hensyn til arbeidsmiljø og av sikkerhetshensyn.
- På tross av at innkjøper på vår caseflyplass har et ekstra søkelys på bruk av overtid, påpeker tillitsvalgte at utstrakt bruk av overtid er et problem på den aktuelle flyplassen. Dette illustrerer godt hvordan kontroll og oppfølging av lønns- og arbeidsvilkår i etterkant av inngåelse av kontrakt er en utfordring selv i tilfeller hvor innkjøpere er seg problemene bevisst.

Kapittel 5

- Anleggsbransjen er en konkurranseutsatt bransje som kjennetegnes av en håndfull store entreprenører som søker oppdrag som hovedentreprenører, og en rekke mindre bedrifter som fungerer som underentreprenører til de store.
- Bransjen har høy organisasjonsgrad på arbeidstaker- og arbeidsgiversiden, spesielt blant de store entreprenørene.
- Konkurransen i anleggsbransjen oppleves som hard, med sterk prisorientering. I vår caseregion i Statens vegvesen opereres det oftest med 100 prosent vektning av pris etter en streng prekvalifisering. Dette oppfattes som ryddig blant entreprenørene, men fører også til at flere tilbydere opplever at de må sette ut deler av oppdragene og nedbemanne i egne rekker for å nå opp i konkurransen. Dette igjen fører til økt jobbusikkerhet blant arbeidstakere i bransjen.
- De siste årene har bransjen opplevd økende bruk av utenlandsk arbeidskraft, gjennom bruk av utenlandske underentreprenører og innleid utenlandsk arbeidskraft. Ifølge våre informanter antar man at man i fremtiden også vil se økende konkurranse fra utenlandske hovedentreprenører i Norge. Denne utviklingen ses på med

uro av våre bransjeinformanter, da man frykter at dette kan forverre lønns- og arbeidsvilkår i bransjen.

- Problemer med lønns- og arbeidsvilkår i anleggsbransjen i dag knyttes i stor grad til situasjonen for ansatte hos underleverandører og bemanningsselskaper. Her er det avdekket at lønn presses ned mot, eller under, tariffens minstelønnssatser, og bruk av ulovlige arbeidstidsordninger. Det pekes også på at arbeidsmiljøet ute på anleggene ofte blir dårligere gjennom økt bruk av innleie og underentreprenører.
- Kontroll av lønns- og arbeidsvilkår blant ansatte i underentrepriser og bemanningsselskaper oppleves som utfordrende både av innkjøper, hovedentreprenører og tillitsvalgte. I praksis er det ofte tillitsvalgte som fungerer som eneste kontrollinstans, noe flere tillitsvalgte opplever som svært krevende.

1 Introduksjon

Innledning

De siste årene har sammenhengen mellom offentlige anskaffelser og arbeidstakerrettigheter stått høyt på dagsordenen i Norge. Dette henger sammen med at norsk arbeidsliv i stadig større grad preges av konkurranseutsetting, også i offentlig sektor. Tøffere anbudsutsetting og internasjonalisering av det norske arbeidsmarkedet blir hevdet å sette arbeidstakerrettigheter under press, og i forbindelse med økt arbeidsinnvandring har fenomenet «sosial dumping»¹ fått større oppmerksomhet de siste årene. Det er mange spørsmål knyttet til hvilke konsekvenser økt bruk av anbudsutsetting kan ha for arbeidstakeres vilkår. Denne studien vil ta for seg denne tematikken gjennom å se på konsekvenser av anbudsutsetting i tre bransjer hvor virksomhetene hovedsakelig får oppdrag gjennom anbud: renhold, vakt og anlegg. Studien vil konsentrere seg om offentlige anskaffelser, fordi offentlig sektor ifølge regjeringen har et særlig ansvar for å ivareta grunnleggende arbeidstakerrettigheter (se for eksempel: Handlingsplan for Miljø- og samfunnsansvar i offentlige anskaffelser 2007), men også fordi Norsk Arbeidsmandsforbund gjennom sine tillitsvalgte har fått tilbakemeldinger som tyder på at offentlig sektor oppleves som «verstingen» i anbudsmarkedet.

Offentlig sektors innkjøp av varer og tjenester utgjorde om lag 386 milliarder kroner i 2009. Dette er en økning på 23,5 milliarder, eller 6,5 prosent, fra 2008. De offentlige innkjøpene utgjorde i overkant av 16 prosent av bruttonasjonalproduktet (BNP).² Offentlig sektor er en sentral og stor kunde i både renholds-, vakt- og anleggsbransjen. Bransjene gir derfor gode utgangspunkt for å kunne si noe om offentlige anskaffelser spesielt og anbudshverdagens konsekvenser for arbeidstakere generelt. Mye av formålet med anbudsutsetting er å oppnå priskonkurranser. Renhold og vakt er bransjer som i særlig stor grad kan karakteriseres som arbeidsintensive, og utgifter til lønn utgjør den største kostnaden for virksomhetene i disse bransjene. I arbeidsintensive bransjer er det trolig vanskelig å unngå at harde priskonkurranser ikke vil få konsekvenser for de ansattes lønns- og arbeidsvilkår.

¹ Sosial dumping er ikke et presist begrep, men brukes oftest om situasjoner hvor utenlandske arbeidstakere utsettes for brudd på helse-, miljø- og sikkerhetsregler og regler om arbeidstid og krav til bostandard, samt når de tilbys lønn og andre ytelser som er uakseptabelt lave sammenlignet med hva andre arbeidstakere normalt tjener (se en videre diskusjon av dette begrepet, se for eksempel Dølvik, Eldring og Ødegård (2005), Andersen m.fl (2010) og St.meld. nr. 18 (2008–2008), s 19.)

² <http://www.ssb.no/offinnkj/>

Rapporten bygger på en kombinasjon av kvantitative og kvalitative data. Gjennom en kvantitativ spørreundersøkelse har vi kartlagt hvilke erfaringer og refleksjoner som gjøres av de tillitsvalgte i disse bransjene med hensyn til anbud og arbeidstakerrettigheter.

Videre har vi gjennomført tre casestudier, én i hver bransje. I renholdsbransjen har vi sett nærmere på en kommune som har konkurranseutsatt deler av renholdstjenestene. I vaktbransjen har vi sett nærmere på flyplassikkerhet og valgt ut en norsk statlig flyplass som kjøper inn vekttertjenester som casevirksomhet. Og i anleggsbransjen har vi valgt å ta for oss en region i Statens vegvesen. I denne caseregionen ser vi på anleggsprosjektene Statens vegvesen setter ut på anbud. I de ulike casene innhentet vi erfaringer og synspunkter på anbudsprosesser fra representanter for den offentlige innkjøperen, ledelsen i de konkurrerende virksomhetene, samt tillitsvalgte i de samme virksomhetene. Gjennom studien har vi satt søkelys på hvordan anbudsprosesser håndteres av de ulike offentlige innkjøperne og hva slags konsekvenser dette har for virksomhetene som konkurrerer og deres arbeidstakere.

Vårt utgangspunkt har vært å se spesielt på hvordan de offentlige anskaffelsene var organisert for å sikre arbeidstakernes rettigheter. Dette er analysert blant annet gjennom å se på hvilke dokumentasjonskrav som stilles, hva slags klausuler som legges inn i kontraktene, hvilke tildelingskriterier som legges til grunn og hvordan disse ulikhetene påvirker arbeidstakerne. Det er også sider ved anbud som vi ikke ser på i denne rapporten. For eksempel kan anbudsutsetting øke kvaliteten og/eller redusere kostnadene ved produksjonen av en tjeneste gjennom konkurranse og/eller spesialisering. På denne måten kan anbudsutsetting i offentlig sektor betraktes som et gode, fordi det kan være med på å gi en mer effektiv bruk av samfunnets ressurser. Vi berører i liten grad denne typen problemstillinger i denne rapporten, og ser først og fremst på hvilke konsekvenser anbudsutsetting kan ha for arbeidstakerrettigheter.

Våre funn tyder på at fordeler og utfordringer knyttet til anbudsprosesser og arbeidstakerrettigheter i stor grad er bransjespesifikke. Informanter fra de tre bransjene er gjennomgående positive til anbudsutsetting på et prinsipielt grunnlag, men peker på hvordan organiseringen og prioriteringene som ligger til grunn for prosessene ofte har rom for forbedring.

Rapportens oppbygning

Rapporten er bygget opp slik at casestudiene presenteres i hvert sitt kapittel og resultatene fra tillitsvalgtundersøkelsen presenteres for seg. Rapporten begynner med en innføring i de metodiske valgene som ligger til grunn for studien. Deretter følger en kort presentasjon av de ulike bransjene. Videre gir vi en kort innføring i det juridiske rammeverket som ligger til grunn for offentlige anskaffelser i Norge, samt presenterer regelverket som skal sikre arbeidstakernes rettigheter i disse prosessene.

I kapittel 2 presenteres tillitsvalgtundersøkelsen. Gjennom systematisk kartlegging av tillitsvalgtes erfaringer, vurderinger og kunnskap kommer det tydelig frem at tillitsvalgte i alle tre bransjene opplever konkurransen om å vinne anbud som hard. Det er også en betydelig andel, særlig i renholdsbransjen, som er av den oppfatning at det er vanlig med uakseptable lønns- og arbeidsvilkår i bransjen de representerer. Særlig når det gjelder underleverandører og/eller innleid arbeidskraft kommer det frem at kritikkverdige forhold synes å være et problem, da spesielt i anleggsbransjen. Generelt oppfatter de fleste tillitsvalgte i alle tre bransjene at anbudsprosessene slik de i dag organiseres, svekker både de ansattes rettigheter og kvaliteten på tjenestene de leverer.

Kapittel 3 tar for seg renholdsbransjen og konkurranseutsettingen av renhold i en kommune i Norge. Den aktuelle kommunen beskrives av de konkurrerende tilbydervirksomhetene som profesjonell og ryddig sammenlignet med andre kommuner. Likevel viser våre funn at det selv i denne kommunen er kritikkverdige forhold for ansatte som jobber for deres renholdstilbydere. Caset illustrerer hvor vanskelig det er å holde kontroll med forholdene i renholdsbransjen, og hvordan et sterkt ensidig prisfokus ikke bare kan få konsekvenser for arbeidstakerrettigheter, men også for tjenestekvalitet.

Kapittel 4 ser nærmere på vaktbransjen gjennom å se på innkjøp av vektertjenester ved en statlig flyplass i Norge. Den aktuelle flyplassen blir, som i casekommunen, også beskrevet som en ryddig innkjøper som forholder seg til de retningslinjer som foreligger for offentlige anskaffelser. Oppfølgingen av kontrakten må betegnes som svært jevn og tett sammenlignet med de øvrige casene i de andre bransjene vi har sett på denne rapporten. Likevel er det en gjennomgående tilbakemelding fra tillitsvalgte at overgangen til ny kontrakt har medført forverring av arbeidsvilkårene for de ansatte. Dette knyttes i stor grad til kontraktsgrunnlaget. Dette caset illustrerer derfor godt hvordan offentlige virksomheter utformer kontrakter, i stor grad legger forutsetningene for arbeidstakeres lønns- og arbeidsvilkår i tilbyderbedriftene.

Kapittel 5 er siste bransjekapittel, og fokuserer på anleggsbransjen gjennom en studie av en utvalgt region i Statens vegvesen. Som i de to øvrige kapitlene synes vi å ha valgt ut en innkjøper med godt rykte i bransjen. Statens vegvesen beskrives som en ryddig og forutsigbar innkjøper med tøffe, men rettferdige krav til entreprenørene. Det stilles tydelige krav til arbeidstakernes lønns- og arbeidsvilkår, men våre funn avdekker utfordringer knyttet til oppfølging av disse kravene. Våre informanter trekker frem kontroll av forhold hos underentreprenørene og bemanningsselskapene som spesielt krevende. I praksis er det ofte slik at tillitsvalgte fungerer som eneste kontrollinstans, noe som oppleves av mange som ubehagelig og vanskelig. Caset illustrerer hvordan anbudsprosesser gjennom prioritering åpner opp markedet for mindre organiserte deler av bransjen uten at forholdene ligger til rette for å følge opp og kontrollere disse nye aktørene.

I kapittel 6 oppsummerer vi de viktigste funnene i de tre casestudiene og tillitsvalgtundersøkelsen. Vi forsøker også å identifisere hvilke utfordringer som synes felles for de tre bransjene, og hva som er mer områdespesifikt.

Kort om de tre bransjene

Renholdsbransjen har det siste året stått høyt på dagsordenen, fordi det stadig blir avdekket tilfeller der useriøse virksomheter dumper lønninger, unndrar skatter og avgifter, utnytter papirløse innvandrere og hvitvasker penger. Bransjen er preget av lav organisasjonsgrad både på arbeidsgiver- og arbeidstakersiden. Det er vanskelig å beregne hvor mange av arbeidstakerne som er organisert, men et grovt anslag er at rundt en tredjedel av norske renholdere er fagorganisert. Ikke alle renholdere jobber i renholdsbransjen, mange er ansatt direkte i virksomhetene i offentlig og privat sektor. Norsk Arbeidsmandsforbund, som organiserer de ansatte i de private renholdsbedriftene, har rundt 6900 medlemmer i dette området. Ifølge NHO service (Tenden 2010a) er 49 prosent av renholdsmarkedet konkurranseutsatt. Offentlig sektor kjøper renhold for rundt 1,2 milliarder kroner og har renhold i egen regi for 7,6 milliarder kroner. Privat sektor kjøper renhold for 6,8 milliarder kroner og har renhold i egen regi for 2,2 milliarder kroner. Renholdsbransjen omsetter altså for rundt 8 milliarder kroner i året. Renholdsbransjen er preget av at det finnes et stort antall tilbydere, selv om en håndfull store aktører betjener en stor del av markedet (i det minste om man ser bort fra tjenester levert til private husholdninger).³ At det finnes et stort antall tilbydere henger sammen med at det er få og små etableringshindringer. Det kreves minimale investeringer for å starte opp en bedrift, og selve arbeidet krever ikke særlig høy formell kompetanse og forkunnskaper.

Vaktbransjen er en bransje i vekst og det konkurranseutsatte markedet har i dag en omsetning på 10,4 milliarder kroner (NHO Service, Tenden 2010b). Rundt 80 prosent av de godkjente vaktelskapene i Norge er medlemmer i NHO Service, og de organiserte virksomhetene har en samlet markedsandel på 85 prosent av omsetningen (ibid.). Det finnes etableringshindringer som bidrar til at forekomsten av useriøse aktører vil være langt mindre enn det trolig er i renholdsbransjen. For å etablere et vaktelskap trengs det godkjenning av politiet. Selv om det ved utgangen av 2009 var 243 godkjente vaktelskap i Norge, er mange av disse datterselskap av andre virksomheter som i praksis ikke opererer som eget selskap. Markedet er preget ved at en håndfull tilbydere dominerer markedet. Man anslår at organisasjonsgraden på arbeidstakersiden er mellom 45 og 50 prosent i Norge. Norsk Arbeidsmandsforbund har drøyt 4600

³ NHO Service (2010b) har beregnet at i gjennomsnitt 6,5 prosent av alle husstander i Norge kjøper renhold svart, og anslår at det svarte renholdet sysselsetter mellom 4000 og 8000 årsverk. Kun få renholdsbedrifter leverer renhold i private hjem.

medlemmer i dette området. Ifølge NHO Service (Tenden 2010b) har det private næringsliv i lange tider kjøpt sikkerhetstjenester, mens det offentlige har hatt mye av dette i egen regi. Offentlig sektor har imidlertid de siste årene begynt å kjøpe tjenester fra den private vaktbransjen.

Anleggsbransjen er også en bransje som er dominert av en håndfull store entreprenører. Dette er en bransje som i omfattende grad benytter seg av mindre underentreprenører og innleie av arbeidskraft fra bemanningsvirksomheter. Organisasjonsgraden i anleggsbransjen er vanskelig å beregne, siden dette ikke er en klart avgrenset yrkes- eller næringsgruppe. Det anslås av aktører i bransjen at organisasjonsgraden hos de større entreprenørene er høy og kanskje over 80 prosent, mens den er betraktelig lavere hos mindre virksomheter som typisk opererer som underentreprenører til de store. Norsk Arbeidsmandsforbund har drøyt 3500 medlemmer innen private anlegg.⁴ Offentlig sektor ved Statens vegvesen og Jernbaneverket er bransjenes største kunde, og samlet blir det omsatt for rundt 65 milliarder årlig (tall for 2009). Dette inkluderer 38 milliarder i investeringer i anleggssektoren og 27 i vedlikehold (Prognosesenteret, i BNL 2009).

Metode

Anbudsutsetting er ikke et nytt fenomen, likevel er lite systematisk dokumentert når det kommer til hvilke konsekvenser anbudsutsetting har for arbeidstakerrettigheter. Denne rapportens formål er å fylle en del av dette kunnskapsbehovet gjennom å se på tre anbudsutsatte bransjer og analysere på hvilken måte anbudsprosessene påvirker arbeidstakeres lønns- og arbeidsvilkår. I utgangspunktet ville det vært interessant å gjennomføre en representativ kartlegging av lønns- og arbeidsvilkår blant ansatte for virksomheter som hovedsakelig får oppdrag gjennom anbudsutsetting. Dette ville det imidlertid vært svært krevende å gjennomføre, blant annet fordi det er vanskelig å få ansatte i disse bransjene til å delta i store surveyundersøkelser. Erfaringer viser for eksempel at ansatte i disse bransjene, særlig renholdsbransjen, i liten grad svarer på landsomfattende undersøkelser.

Vi har derfor valgt et todelt forskningsdesign for å få bedre innsikt i anbudsproblematikken i de tre bransjene som studeres her; renholdsbransjen, vaktbransjen og anleggsbransjen. Rapporten bygger på en kombinasjon av kvalitative og kvantitative data. For det første har vi undersøkt hvilke erfaringer og refleksjoner som gjøres av de tillitsvalgte i disse bransjene, og for det andre har vi gjennomført tre casestudier, én

⁴ I tillegg organiserer NAF rundt 3500 maskinentreprenører og rundt 1500 medlemmer innen asfalt og vedlikehold.

i hver av de samme bransjene, der vi innhentet erfaringer og synspunkter på anbudsprosesser ved disse virksomhetene.

For å foreta en systematisk innsamling av tillitsvalgtes erfaring og kunnskap, gjennomførte vi en e-postbasert spørreundersøkelse til de tillitsvalgte innen renhold, vakt og anlegg i Norsk Arbeidsmandsforbund, som organiserer flest arbeidstakere i disse bransjene. Når det gjelder casestudiene, valgte vi ut tre offentlige virksomheter for å se hvordan de organiserte sine anbudsprosesser med hensyn til å sikre arbeidstakernes rettigheter. Bakgrunnen for at vi valgte offentlige virksomheter er at Norge i 2008 implementerte ILO-konvensjon nr. 94 om arbeidsklausuler i offentlige kontrakter, gjennom forskrift av 8. februar 2008 nr 112 om lønns- og arbeidsvilkår i offentlige kontrakter, som forplikter offentlige virksomheter til å stille krav til lønns- og arbeidsvilkår til ansatte hos leverandører og eventuelle underleverandører som bidrar til å oppfylle kontrakten. Offentlig sektor er dermed i en særstilling i Norge med et utvidet ansvar for nettopp å sikre arbeidstakere i anbudsprosesser. Vi valgte, som nevnt i innledningen, å se på innkjøp av renholdstjenester i en kommune, innkjøp av vektertjenester ved en flyplass og innkjøp av anleggsarbeid ved en av regionene til Statens Vegvesen.

Spørreundersøkelse til tillitsvalgte

I februar 2011 gjennomførte vi en spørreundersøkelse blant Norsk Arbeidsmandsforbund (NAF) sine tillitsvalgte innen for bransjene som denne rapporten omhandler. Undersøkelsen ble gjennomført ved hjelp av Questback, ved at spørreskjemaet ble sendt ut som en lenke per e-post. Alle besvarelser er behandlet anonymt, og e-postadresser kan ikke knyttes til svarene som kommer inn. Kvaliteten på denne typen undersøkelser avhenger av tilgangen på e-postadresser, og vi fikk bistand fra NAF til å etablere e-postlister.

NAF hadde registrert e-postadresser til de fleste av sine tillitsvalgte innenfor vaktbransjen, de hadde også oversikt over e-postadressene til et flertall av de tillitsvalgte innen for renholdsbransjen og anleggsbransjen. For å sikre at undersøkelsen nådde ut til hele populasjonen av tillitsvalgte, tok vi kontakt med de regiontillitsvalgte innen anleggsbransjen og fikk e-postadresser til de tillitsvalgte der forbundet selv ikke hadde registrert en adresse. Innen renholdsbransjen sendte vi en tekstmelding (SMS) til de tillitsvalgte som vi manglet e-postadressen til. I meldingene redegjorde vi kort for prosjektet, og ba om å få tilsendt e-postadressen dersom de ønsket å delta. Totalt ble det sendt SMS til 41 personer, hvor vi fikk 21 svar (17 ønsket å delta⁵, mens fire oppgav at de ikke hadde tilgang til e-post). Arbeidet med å få på plass manglende e-postadresser, gjorde oss i stand til å sende ut spørreundersøkelsen til nesten alle tillitsvalgte som

⁵ Vi har ikke anledning til å se hvor mange av disse som faktisk deltok, fordi vi har analysert datasettet på en anonymisert fil.

Norsk Arbeidsmandsforbund har innenfor de tre områdene. Totalt sendte vi ut spørreundersøkelsen til 334 personer (bruttoutvalg). Av disse var det 23 e-poster som ikke kom frem på grunn av feil e-postadresse eller at e-postkontoen ikke eksisterer lenger. Vi satt følgelig igjen med et nettoutvalg på 311 personer som mottok undersøkelsen. Vi fikk inn svar fra 166 tillitsvalgte⁶, noe som tilsvarer en respons på drøyt 53 prosent.⁷ Selv om det neppe kunne forventes at en større andel deltok, er det grunn til å påpeke at undersøkelsen totalt sett har et relativt lite antall respondenter siden populasjonen er liten. Vi anser dette å være et godt resultat. For det første fordi svar fra over halvparten normalt anses å være godt for denne typen nettbaserte undersøkelser, og for det andre fordi dette er en gruppe tillitsvalgte det antas å være vanskelig å nå, særlig når det kommer til renholdsbransjen og anleggsbransjen, da mange ikke benytter pc i sitt daglige arbeid. Det er en overvekt menn i utvalget (drøyt 70 prosent). Dette skyldes at det heller ikke i populasjonen er en jevn kjønnsfordeling. Det er en god geografisk spredning på hvem som har deltatt, og også en god spredning på antall medlemmer som den tillitsvalgte representerer.

Tre casestudier

I casestudiene har kvalitative intervjuer vært den sentrale formen for datainnsamling. I tillegg har vi gjennomgått ulike dokumenter vi har fått tilgang til av de ulike aktørene i bransjen og domsavsigelser/dokumenter knyttet til innkjøp i offentlig sektor. Eksempler på slike dokumenter er tilbudsforespørsler, konkurransegrunnlag, rutiner i forbindelse med anbudsprosesser, rutiner for oppfølging av kontraktsvilkår og kontraktsmaler med mer.

Totalt er det gjennomført 30 intervjuer, der fem er gjennomført som gruppeintervjuer. Totalt bygger altså de tre casestudiene på informasjon fra 35 informanter, rundt en tredjedel fra hver av bransjene. Blant annet har vi intervjuet ledere, tillitsvalgte og ansatte hos tilbyderbedriftene/entreprenørene, representanter for virksomhetene som kjøper inn, representanter for arbeidsgiver- og arbeidstakerorganisasjonene som organiserer de berørte bransjene, og direktoratet for forvaltning og IKT (Difi)⁸. I sum

⁶ I tillegg var det åtte respondenter som deltok som ikke lenger var tillitsvalgte, eller som var tillitsvalgte innenfor andre områder Norsk Arbeidsmandsforbund organiserer enn de tre bransjene vi har sett på i denne studien. Disse ble filtrert ut av undersøkelsen, så totalt er det 158 respondenter som har fått de ulike spørsmålene.

⁷ I tillegg var det en del personer som sendte oss en e-post der de sa at de ikke lenger var tillitsvalgte eller medlemmer i Norsk Arbeidsmandsforbund. Vi gav disse beskjed om at de kunne benytte seg av avmeldingslinken for undersøkelsen, noe som 9 personer har gjort. Trekker vi også disse fra bruttoutvalget, vil vi sitte igjen med et nettoutvalg på 302 personer. Dette vil i så fall gi en svarprosent på rundt 55 prosent.

⁸ Difi skal være en pådriver for at offentlige virksomheter følger regelverket for offentlige anskaffelser (se også www.difi.no).

har disse intervjuene gitt oss et rikt datamateriale. Enkelte steder i teksten vil vi benytte sitater for å illustrere poenger fra intervjuene, men siden vi har lovet informantene at vi ikke skal omtale deres eller virksomhetens navn, viser vi bare til hvilken informantgruppe de representerer.

Ved flertallet av intervjuene har to forskere fra Fafo vært til stede, og intervjuene har normalt vart mellom én og halvannen time. I forkant av intervjuene ble informantene informert om prosjektet og om tematikken i intervjuet, denne informasjonen ble som regel formidlet via e-post. Dersom vi fikk informantens samtykke, ble intervjuet tatt opp med en digital lydopptaker. I tråd med god forskningsetikk er referater fra intervjuene aidentifisert og lydfilene slettet etter ferdigstilling av prosjektet. Prosjektet er i sin helhet meldt til Personvernombudet for forskning, Norsk samfunnsvitenskapelig datatjeneste AS.

Alle intervjuene hadde en overordnet intervjuguide som utgangspunkt, men samtidig åpnet vi for at spørsmål, tema og rekkefølge varierte underveis og etter hvilken informanttype vi intervjuet. Fordelen med slike semistrukturerte intervjuer er at designet åpner for at informantene får anledning til å snakke fritt rundt temaene som de finner mest sentrale, samtidig som guiden sørger for at vi er innom de samme temaene for alle informantgrupper. Det gav oss også anledning til å følge opp temaer som kom opp i intervjuene. Guiden ble selvsagt tilpasset etter hvilken informantgruppe som ble intervjuet. Noe av kvalitative intervjuers fleksibilitet ligger i at intervjuguiden kan, og bør, justeres etter hvem som intervjues, siden ikke alle aktørene har de samme forutsetningene til å gi informasjon om samme tema.

Kort om offentlige anskaffelser

I de følgende avsnittene vil vi kort gå igjennom det mest sentrale juridiske rammeverket for offentlige anskaffelser i Norge. Gjennomgangen tar utgangspunkt i de delene av regelverket som er spesielt sentrale for denne rapporten og som fokuserer på arbeidstakerrettigheter i forbindelse med offentlige anbudsprosesser. Avsnittene må derfor ikke leses som en utfyllende innføring i regelverket for offentlige anskaffelser, men snarere som en beskrivelse av de områdene som er relevante for denne rapporten. Der det er nødvendig for forståelsen av casene å gå dypere inn i det juridiske materialet, er dette gjort i forbindelse med casekapitlene.

Offentlige anskaffelser

Offentlig sektor kjøper inn varer og tjenester for nesten 400 milliarder årlig. Regelverket for offentlige anskaffelser skal sikre at disse midlene utnyttes best mulig gjennom

kostnadseffektive og samfunnstjenelige innkjøp, og at offentlig sektor gjennom sine innkjøp bidrar til å utvikle et konkurransedyktig næringsliv.

Gjennom EØS-regelverket og WTO-avtalen for offentlige anskaffelser er det innført felles regler for alle offentlige anskaffelser. Formålet med et felles regelverk er å samordne fremgangsmåten for offentlige anskaffelser, og sikre likebehandling mellom lokale og utenlandske leverandører. Regelverket innebærer at det over visse terskelverdier skal være åpen, internasjonal konkurranse om leveranser til det offentlige. I Norge er det dessuten fastsatt regler for anskaffelser under de internasjonale terskelverdiene. Hovedregelen er også her at planlagte innkjøp skal kunngjøres⁹, og at anskaffelsen så langt det er mulig skal skje etter konkurranse.

Offentlig innkjøp er regulert i lov om offentlige anskaffelser av 16. juli 1999 nr. 69 (LOA) og forskrift om offentlige anskaffelser av 7. april 2006 (FOA). Det er fra myndighetene slått fast at offentlige innkjøpere har et særlig ansvar for å ivareta grunnleggende arbeidstaker- og menneskerettigheter. Regjeringen lanserte i 2007 «Handlingsplan for miljø- og samfunnsansvar i offentlige anskaffelser», der det legges vekt på at offentlig sektor skal ta samfunnsansvar ved å bidra til etisk og sosialt forsvarlig produksjon, handel og forbruk. Dette er i tråd med plikten til å opptre med stor integritet slik at allmennheten har tillitt til at offentlige anskaffelser skjer på en samfunnstjenlig måte, (jf. LOA § 1). Lov om offentlige anskaffelser omtales gjerne gjerne som «bibelen» for offentlige innkjøpere, men loven regulerer ikke direkte forhold knyttet til sosial dumping eller arbeidstakerrettigheter. Ifølge våre informanter kan dette oppleves som kompliserende for mange, spesielt mindre innkjøpere. Arbeidstakerrettigheter dekkes i all hovedsak av forskrift av 8. februar 2008 nr. 112 om lønns- og arbeidsvilkår i offentlige kontrakter, § 5.

Offentlige anskaffelser og arbeidstakerrettigheter

For å sikre arbeidstakernes rettigheter i forbindelse med anbudsprosesser og redusere risiko for såkalt «sosial dumping», er alle anbudsprosesser i offentlig regi forpliktet å legge til grunn en kontraktsklausul som skal sikre at arbeidstakeres lønns- og arbeidsvilkår ikke presses i et konkurranseutsatt marked, uavhengig av nasjonalitet. Bakgrunnen for klausulen er vedtaket til den Internasjonale arbeidsorganisasjonen ILO fra 1949, om en konvensjon om arbeidsklausuler i offentlige arbeidskontrakter, med krav om at arbeidstakerne får samme lønns- og arbeidsvilkår for samme type arbeid innenfor det samme geografiske området. Konvensjonen gjelder i utgangspunktet kun for sentrale myndigheter, men som en del av regjeringens første handlingsplan mot sosial dumping

⁹ Anskaffelser som overskrider EØS-terskelverdiene, skal kunngjøres i EUs kunngjøringsdatabase Ted og i den norske kunngjøringsdatabasen Doffin. Anskaffelser under EØS-terskelverdiene skal som hovedregel kunngjøres i Doffin for anskaffelser over 500 000 kroner. For anskaffelser under 500 000 kroner er det frivillig å kunngjøre i Doffin.

ble konvensjonens bestemmelser også gjort gjeldende for kommuner, fylkeskommuner og offentligrettslige organer fra og med 1. mars 2008 gjennom ikrafttredelsen av forskrift om lønns- og arbeidsvilkår i offentlige kontrakter.¹⁰ I forskriften heter det at:

«Oppdragsgiver skal i sine kontrakter stille krav om at ansatte hos leverandører og eventuelle underleverandører som direkte medvirker til å oppfylle kontrakten, har lønns- og arbeidsvilkår som ikke er dårligere enn det som følger av gjeldende landsomfattende tariffavtale, eller det som ellers er normalt for vedkommende sted og yrke».¹¹

Klausulen skal bidra til at ansatte i virksomheter som utfører tjenester eller bygge- og anleggsarbeider for offentlige arbeidsgivere, ikke har dårligere lønns- og arbeidsvilkår enn det som følger av gjeldende landsomfattende tariffavtale eller det som ellers er normalt for vedkommende sted og yrke. Klausulen skal inntas i alle kontrakter der det tildeles tjenestekontrakter eller bygg- og anleggskontrakter som overstiger 1 million kroner for statlige myndigheter og 1,6 millioner kroner eksklusive mva for andre oppdragsgivere som er omfattet av lov om offentlige anskaffelser (terskelverdien for varer og tjenester for 2010–2011). Denne beløpsgrensen gjelder for både tjenesteanskaffelser og også for bygge- og anleggsarbeider, og de gjelder uansett om arbeidene utføres i Norge eller i utlandet. Det skal informeres om kontraktsklausulen i kunngjøringen eller i konkurransegrunnlaget.

Det er verdt å merke seg at forskriften bare forplikter offentlige oppdragsgivere. Og som vi kommer tilbake til under, forutsettes det at klausulen faktisk er inkorporert i kontrakten for at rettighetene skal binde kontraktspartene. I tillegg bør det påpekes at forskriftens ordlyd er åpen for tolkning «*det som ellers er normalt for vedkommende sted og yrke*». Hvordan man skal definere hva som er «normalt» for sted og yrke, sies det ingenting om.

Oppfølging og kontroll

En sentral utfordring i forbindelse med anbud og arbeidstakerrettigheter er oppfølging av kontraktene og kontroll av at kontraktsklausuler etterfølges. Forskrift om lønns- og arbeidsvilkår i offentlige anskaffelser er *kontrollpliktig*, noe som gjør at den offentlige instans som har stilt krav om lønns- og arbeidsvilkår forplikter seg til å følge opp.

«Oppdragsgiver skal forbeholde seg retten til å gjennomføre nødvendige sanksjoner, dersom leverandøren eller eventuelle underleverandører ikke etterlever

¹⁰ http://www.regjeringen.no/nb/dep/ad/tema/arbeidsmiljo/sosial_dumping/regjeringens-handlings-plan-mot-sosial-du.html?id=437987. ILO-konvensjon nr 94 ble ratifisert i Norge i 1995 og gjort gjeldende for statlige styremakter i 2005 (Moderniseringsdepartementet 2005: Rundskriv 2/2005).

¹¹ Forskrift 8. februar 2008 nr. 112 om lønns- og arbeidsvilkår i offentlige kontrakter, § 5.

kontraktsklausulen om lønns- og arbeidsvilkår. Sanksjonen skal være egnet til å påvirke leverandøren eller underleverandøren til å oppfylle kontraktsklausulen».¹²

Forkriften er altså kontrollpliktig, men det beskrives ikke nøyaktig hvem som skal følge opp og hvordan. I høringsnotatet der Fornynings- og Administrasjonsdepartementet la frem forslaget om endring av lov offentlige anskaffelser i 2007, vurderte de det imidlertid som lite hensiktsmessig å pålegge Arbeidstilsynet eller Petroleumstilsynet en kontrollfunksjon i forbindelse med innføring av krav om norske lønns- og arbeidsvilkår i offentlige anbudsprosesser på områder der det ikke er fastsatt allmenngjøringsforskrifter. Videre ble det påpekt at det er den offentlige oppdragsgiveren som skal sikre at lønns- og arbeidsvilkår blir oppfylt gjennom innhenting av dokumentasjon, stikkprøvekontroller og eventuelt tilbakeholdelse av vederlag (Fornynings- og administrasjonsdepartementet 2007).

Som nevnt over må klausulen innlemmes i kontrakten for å være del av leverandørens plikter i avtalen og medfører i tillegg større mulighet for sanksjoner og kontroll. Om sanksjoner sier forskriften at de skal være «egnet for å påvirke leverandøren eller underleverandøren til å oppfylle kontraktsklausulen», men hva som er egnede sanksjoner forblir usagt. Ifølge Difi kan sosiale krav¹³ sanksjoneres på tre måter:

1. *Dagsbøter* – en økonomisk sanksjon som går ut på at leverandør må betale en bot daglig inntil det aktuelle forholdet er rettet opp.
2. *Kreve forbedring* – innkjøper kan kreve forbedring innen en visst tidsfrist og true med oppsigelse av kontrakten dersom det aktuelle forholdet ikke rettes opp.
3. *Heve kontrakten* – dersom de to øvrige sanksjonene ikke gir resultater, kan man heve kontrakten dersom kontraktsbruddene er alvorlige nok.

KS (Kommunesektorens interesse- og arbeidsgiverorganisasjon)(2008) har også utarbeidet forslag til kontraktsformuleringer som kommunene kan ta med i sine konkurranseutlysninger, og kontrakter for å sørge for at de i anskaffelser fyller kravene i forskriften. De viser til at kommunene for det første har med en klausul som statuerer leverandører og underleverandørers plikt. Deres forslag til formulering er følgende:

«Leverandører og deres underleverandører plikter å ha lønns- og arbeidsvilkår som ikke er dårligere enn det som følger av gjeldende landsomfattende tariffavtale, eller det som ellers er normalt for vedkommende sted og yrke.»

¹² Forskrift 8. februar 2008 nr. 112 om lønns- og arbeidsvilkår i offentlige kontrakter, § 5.

¹³ Når det her refereres til sosiale krav, presiserer Difi at dette innebærer sosial dumping i Norge, og arbeidsvilkår i leveransekjedene til det som det offentlige kjøper. Der brudd på sosiale krav finnes i leveransekjedene til produktene offentlige virksomheter kjøper inn (for eksempel fabrikker som er involvert i produksjonen av mobiltelefoner), anbefaler ikke Difi dagsbøter som sanksjonsmetode.

KS påpeker også at det er nødvendig å ta med en bestemmelse som sikrer rett til å foreta kontroller hos leverandører, samt en rett og plikt for leverandører til å gjennomføre kontroller hos sine underleverandører. Deres forslag til en slik formulering er følgende:

«Oppdragsgiver har rett til innsyn i dokumenter og rett til å foreta andre undersøkelser som gjør det mulig for oppdragsgiver å gjennomføre nødvendig kontroll med at kravet til lønns- og arbeidsvilkår overholdes. Leverandøren plikter å ha tilsvarende kontraktsbestemmelse i sine kontrakter med underleverandører og skal gjennomføre nødvendig kontroll hos sine underleverandører for å påse at plikten overholdes.»

Til sist anbefaler KS at det henvises til disse kontraktsbestemmelsene i konkurransegrunnlaget. De foreslår å gjøre dette ved å henvise til at det stilles krav i kontrakten til lønns- og arbeidsvilkår, i henhold til reglene i forskrift om lønns- og arbeidsvilkår i offentlige kontrakter av 9. februar 2008.

Det er også verdt å merke seg at forskriften bare forplikter oppdragsgiver. Dersom de ikke har sørget for å innbefatte de nødvendige krav og klausuler i sine kontrakter, er ikke tilbyderbedriftene forpliktet til å gi sine arbeidstakere lønns- og arbeidsvilkår som beskrevet i forskriften. For eksempel avdekket Dagbladet at Forsvarsbygg kjøpte inn renholdstjenester fra en virksomhet der de ansatte renholderne hadde langt under tariffert lønn. Ettersom det ikke forelå klausuler i renholdsavtalene, konkluderte Forsvarsbygg med at de ikke hadde juridisk grunnlag til å heve avtalen med den aktuelle renholdsbedriften (Dagbladet 13. april 2011). Det er med andre ord avgjørende at det offentlige sørger for nødvendige klausuler i sine kontrakter. Dessuten må det også beskrives hvilke sanksjoner den offentlige virksomheten forbeholder seg retten til å iverksette dersom det avdekkes brudd på dette vilkåret. Dersom sanksjonsmulighetene ikke er innlemmet i kontrakten, blir det langt vanskeligere å sanksjonere og spesielt å komme seg ut av kontrakten, da dette i seg selv kan kvalifisere som at den offentlige virksomheten er den som begår kontraktsbrudd.

Et siste poeng er at forskriften ikke gir arbeidstakerne rett til å kreve at for eksempel manglende lønnsutbetalinger skal dekkes av den offentlige virksomheten. Eventuelle kontraktsbestemmelser regulerer forholdet mellom den offentlige oppdragsgiver og virksomheten man har inngått avtale med. Dette innebærer at en ansatt ikke kan fremme krav overfor den offentlige virksomheten (kunden), men må forholde seg til sin arbeidsgiver. Det avgjørende for om de ansatte klarer å nå frem med slike krav, vil være at den offentlige kunden gjennom å holde tilbake betaling for oppdraget eller andre sanksjoner er i stand til å presse leverandørbedriften til å betale sine ansatte det som den eventuelt skylder, og videre om tilbyderbedriften eventuelt er i stand til å utføre et slikt press på sine underleverandører at disse betaler sine ansatte i tråd med avtalt nivå.

Under revidering

På bakgrunn av kritikk fra ESA¹⁴, er en revidert forskrift nå ute på høring¹⁵. To nøkkel-spørsmål i arbeidet med forskriften er om den kun skal gjelde virksomheter som leverer til norsk offentlig sektor, og om den bare skal gjelde for innkjøp i enkelte (utsatte) bransjer. Regjeringen har blant annet foreslått å innskrenke kravene til å gjelde sektorene der man mener sosial dumping er et problem; bygg- og anlegg, renhold, helse og omsorg, transport, samt hotell og restaurant. I andre sektorer vil ikke offentlige oppdragsgivere kunne stille krav om «norsk lønn» ved innkjøp av varer og tjenester, dersom forskriften blir endret. Dersom innskrenkingen som nå er ute til høring blir stående, vil den ikke lenger omfatte for eksempel innkjøp av vakttenester. Det er imidlertid verdt å påpeke at hvilke områder forskriften bør omfatte, var et av punktene myndighetene spesielt ba om innspill på i høringsrunden.

Selv om vi vet lite om hva effekten av den gjeldende forskriften har vært, ligger det altså nå an til at handlingsrommet med hensyn til å begrense lavlønnskonkurranse i offentlige anbudskonkurranser blir mindre.

¹⁴ EFTA Surveillance Authority (ESA) er EFTAs overvåkingsorgan og skal sørge for at EØS-avtalen overholdes.

¹⁵ Fornyings, administrasjons- og kirkedepartementet, høringsbrev 30.6.2010.

2 Tillitsvalggtundersøkelse om anbud og arbeidstakerrettigheter

Innledning

I dette kapittelet tar vi for oss spørreundersøkelsen som er gjennomført blant forbundets tillitsvalgte innenfor bransjene anlegg, vakt og renhold. Vi vil se på de tillitsvalgtes vurderinger av egen bransje, deres vurderinger av forhold ved egen virksomhet, deres erfaringer med anbud og konsekvenser av anbudsprosesser. Vi vil også kort se på de tillitsvalgtes erfaringer med hjelp og bistand fra Norsk Arbeidsmandsforbund i anbuds-spørsmål. Som beskrevet i metodeavsnittet i kapittel 1, består utvalget av relativt få respondenter. Samtidig er undersøkelsen sendt til nesten hele populasjonen av tillitsvalgte, og svarprosenten har vært tilfredsstillende. Nedenfor vil vi vise at det trolig er en skjevhet i materialet ved at det er tillitsvalgte fra de mest organiserte virksomhetene som har deltatt. Det kan bety at resultatene her gir et bedre bilde av situasjonen enn det vi ville fått frem dersom vi hadde et utvalg som representerte hele spekteret av bedrifter i de tre bransjene. Dette, kombinert med at det er få respondenter, gjør at resultatene må fortolkes med varsomhet. Særlig når det brytes ned på bransjer, blir utvalget lite. Siden det på enkelte områder er til dels store forskjeller mellom bransjene, velger vi likevel å rapportere enkelte funn på bransjenivå. Selv om vi må ta noen forbehold knyttet til representativitet for bransjene, bidrar denne spørreundersøkelsen med en systematisk innsamling av tillitsvalgtes erfaringer, vurderinger og kunnskap. En større innsikt i forholdene i de organiserte delene av bransjene vil også gjøre oss bedre i stand til å forstå hvordan anbud påvirker arbeidstakerrettighetene mer generelt.

En undersøkelse til den mest seriøse delen av bransjene

I utgangspunktet vil en undersøkelse som bare omfatter tillitsvalgte kunne gi et skjevt bilde av forholdene i bransjene, ettersom det gjerne er de mest seriøse bedriftene som har én eller flere egne tillitsvalgte. I det minste er dette en undersøkelse rettet mot de mest organiserte delene av bransjene. Særlig renholdsbransjen er preget av lav organisasjonsgrad på både arbeidstaker- og arbeidsgiversiden. Derfor blir ikke resultatene fra vår

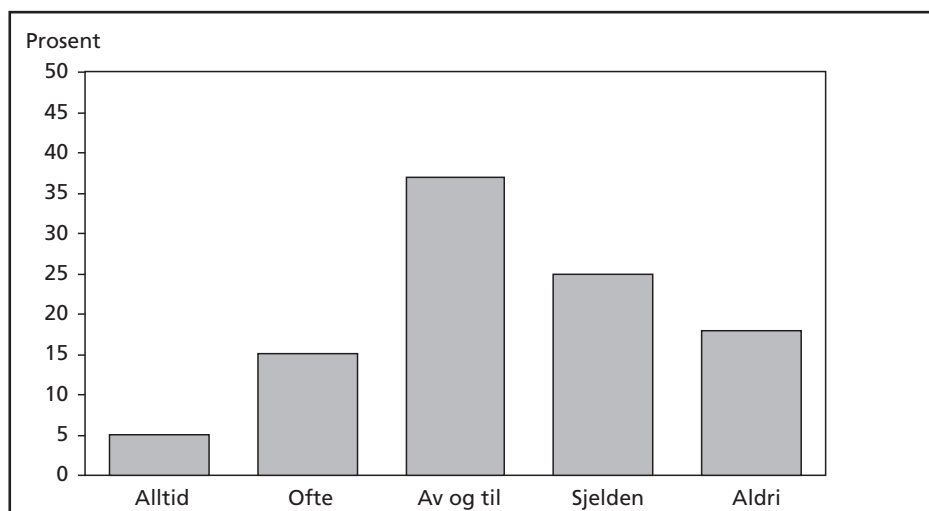
undersøkelse en representativ beskrivelse av forholdene i de ulike bransjene, men heller i de virksomhetene som har relativt organiserte forhold. I tillegg er de aller fleste tillitsvalgte som har valgt å besvare undersøkelsen, tillitsvalgte i bedrifter som har inngått avtale med Norsk Arbeidsmandsforbund. Således må dette kapittelet først og fremst betraktes som en undersøkelse av forholdene i tariffbundne virksomheter innenfor de tre bransjene. Samtidig mener vi at undersøkelsen også kan gi innsikt i bransjene mer generelt. Siden det er en undersøkelse som er sendt til den mest seriøse delen av bransjene, vil funnene neppe overdrive forekomsten av kritikkverdige og problematiske forhold. Det er også rimelig å anta at de problemene vi avdekker i de organiserte bedriftene, trolig vil være minst like problematisk for ansatte i uorganiserte virksomheter. Hele 93 prosent av de tillitsvalgte som deltok i undersøkelsen jobber for en virksomhet som har inngått tariffavtale, mens bare drøyt 5 prosent (eller 8 tillitsvalgte) oppgir at deres arbeidsgiver ikke har inngått tariffavtale. Syv av de åtte tillitsvalgte som oppgir at det ikke er inngått en slik avtale kommer fra renholdsbransjen, mens den siste kommer fra anleggsbransjen. Det er altså ingen fra vaktbransjen som oppgir at deres arbeidsgiver ikke har inngått tariffavtale, mens én tillitsvalgt i hver bransje er usikker. Både vaktbransjen og anleggsbransjen er preget av få og store aktører, og de fleste bedriftene i disse bransjene vil trolig ha tariffavtaler. Til gjengjeld er det nok langt mer utbredt at det ikke eksisterer tariffavtaler i renholdsbransjen enn det vi klarer å speile i vårt utvalg.

I tillegg er det bare tre av de tillitsvalgte (alle fra renholdsbransjen) som ikke er omfattet av en tariffavtale, som svarer at arbeidsgiver ikke i det hele tatt følger vilkårene i avtalen. De resterende fem oppgir at arbeidsgiveren i stor grad følger vilkårene selv om de ikke har inngått en avtale. Likevel er det verdt å merke seg at enkelte tillitsvalgte fremholder at deres arbeidsgiver forsøker å omgå tariffavtalen. Av figur 2.1 ser man at en femtedel av de tillitsvalgte svarer at arbeidsgiveren alltid (5 prosent) eller ofte (15 prosent) forsøker å omgå tariffavtalen. Ytterligere 37 prosent oppgir at arbeidsgiveren av og til forsøker å omgå avtalen, mens 43 prosent fremholder at arbeidsgiveren sjelden (25 prosent) eller aldri (18 prosent) forsøker dette.

Det er imidlertid klare signifikante¹⁶ forskjeller mellom de tre bransjene på dette punktet. Mens nærmere en tredjedel av de tillitsvalgte i vaktbransjen fremholder at deres arbeidsgiver ofte eller alltid forsøker å omgå tariffavtalen, er det nesten ingen fra anleggsbransjen som oppgir det samme. Blant tillitsvalgte fra renholdsbransjen er det fem av de 35 som er omfattet av avtale (drøyt 14 prosent) som oppgir at tariffavtalen alltid eller ofte blir forsøkt omgått.

¹⁶ Signifikant refererer i dette kapittelet til statistisk signifikans. Det vil si en metode for å undersøke om en observert sammenheng kan tenkes å være et resultat av tilfeldigheter, eller om forskjellene i materialet er så store at de med stor grad av sikkerhet reflekterer en reell forskjell mellom gruppene. At en forskjell er signifikant, innebærer derfor at forskjellen med høy grad av sikkerhet ikke er et resultat av tilfeldigheter.

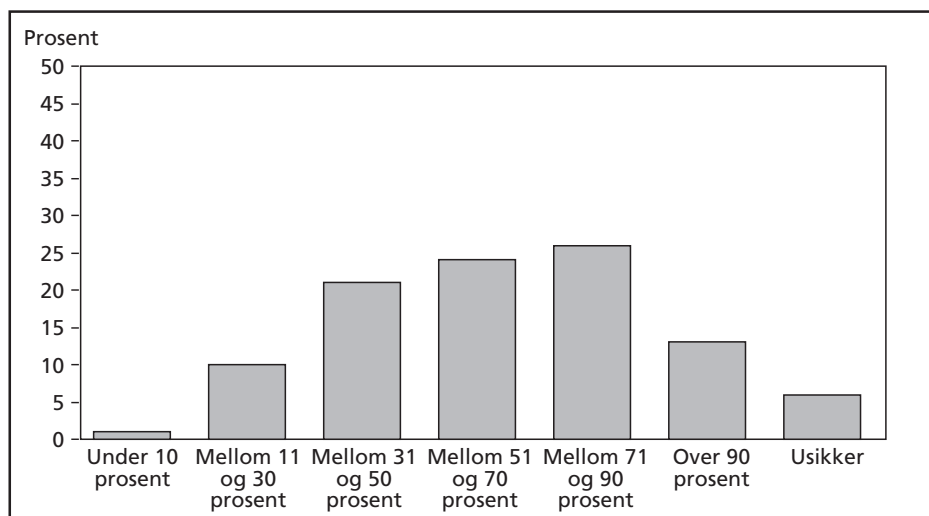
Figur 2.1 Forsøker arbeidsgiver å omgå tariffavtalen? Prosent.



Kilde: Tillitsvalgtundersøkelsen 2011, n = 146

Til tross for at flere tillitsvalgte melder om forsøk på å omgå tariffavtalen, er det likevel vårt hovedinntrykk at vi med denne undersøkelsen har nådd tillitsvalgte hos bedrifter med relativt ordnede forhold. En annen indikator på dette er at et flertall tillitsvalgte som har deltatt i undersøkelsen jobber for bedrifter der store deler av arbeidstakerne er fagorganisert. Av figur 2.2 fremgår det at under en tredjedel av de tillitsvalgte jobber for virksomheter der under halvparten er fagorganisert. 63 prosent arbeider for virksomheter hvor over halvparten av de ansatte fagorganisert, mens 6 prosent er usikre.

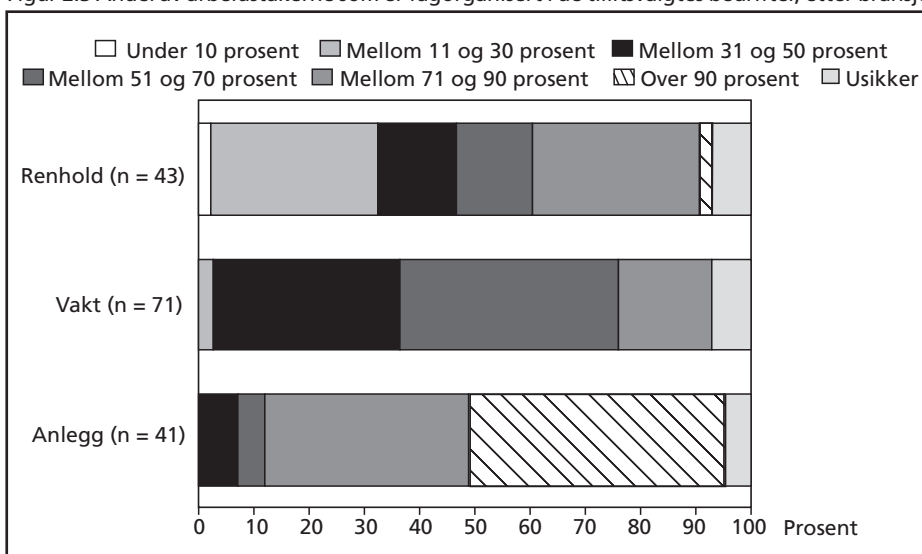
Figur 2.2 Prosent av arbeidstakerne som er fagorganisert i bedriftene de tillitsvalgte representerer.



Kilde: Tillitsvalgtundersøkelsen 2011, n = 159

Igjen er det store forskjeller mellom bransjene. Som det fremgår av figur 2.3 er tilnærmet alle tillitsvalgte fra anleggsbransjen ansatt i bedrifter hvor over 70 prosent av de ansatte er fagorganisert, og rundt halvparten har over 90 prosent fagorganiserte. Også et flertall av de tillitsvalgte i vaktbransjen arbeider i bedrifter hvor en stor del av de ansatte er fagorganiserte. Så å si alle arbeider i virksomheter hvor over 30 prosent fagorganiserte, og i underkant av to tredjedeler av de tillitsvalgte, oppgir at over 50 prosent av arbeidstakerne organisert på sin arbeidsplass. Den generelle organisasjonsgraden i renhold er antakelig lavere, men likevel er drøyt halvparten av de tillitsvalgte i vår undersøkelse ansatt i bedrifter med over 50 prosent fagorganiserte. Tatt i betraktning at dette er en bransje med lav organisasjonsgrad, er det likevel sånn at de som har deltatt i denne undersøkelsen har en stor andel organiserte på sin arbeidsplass sammenlignet med bransjen for øvrig.

Figur 2.3 Andel av arbeidstakerne som er fagorganisert i de tillitsvalgtes bedrifter, etter bransje.



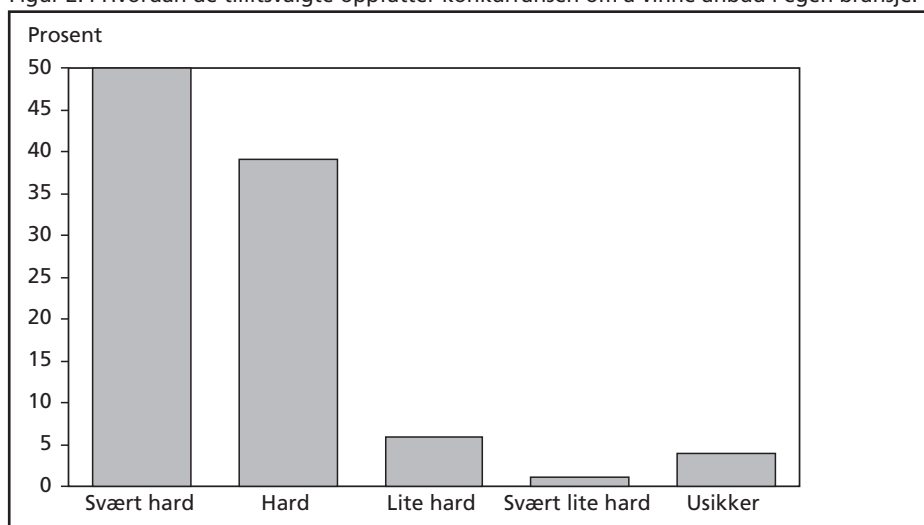
Kilde: Tillitsvalgtundersøkelsen 2011, n = 155 (samlet)

- I *anleggsbransjen* er de to største svarkategoriene «mellom 71 og 90 prosent» og «over 90 prosent» når andel organiserte i egen virksomhet anslås.
- I *vaktbransjen* er de to største svarkategoriene «mellom 31 og 50 prosent» og «mellom 51 og 70 prosent» når andel organiserte i egen virksomhet anslås.
- I *renholdsbransjen* er det mer spredning mellom kategoriene, men de to største er «mellom 11 og 30 prosent» og «mellom 71 og 90 prosent» når andel organiserte i egen virksomhet anslås.

De tillitsvalgte betraktninger om egen bransje

I alle tre bransjene oppfatter de tillitsvalgte konkurransen om å vinne anbud som svært hard eller hard. Som det fremgår av figur 2.4, oppfatter halvparten av de tillitsvalgte samlet sett konkurransen som svært hard, og ytterligere 39 prosent konkurransen som hard. Kun 6 prosent opplever konkurranse som lite hard, mens under 1 prosent (én tillitsvalgt) opplever den svært lite hard. Her er det små variasjoner mellom bransjene. Opplevelsen av hard konkurranse finner vi også igjen i hver av de tre casestudiene som vi har gjennomført i de respektive bransjene. Både kundene og ledere/tillitsvalgte hos tilbyderbedriftene vurderer konkurransen som hard i alle de tre bransjene (se også kapittel 3, 4 og 5). Det er også verdt å påpeke at et flertall av de som oppgir konkurransen til å være (svært) lite hard, kommer fra fylker med lavt innbyggertall, selv om de fleste respondentene i undersøkelsen kommer fra fylker med et høyt innbyggertall.

Figur 2.4 Hvordan de tillitsvalgte oppfatter konkurransen om å vinne anbud i egen bransje.



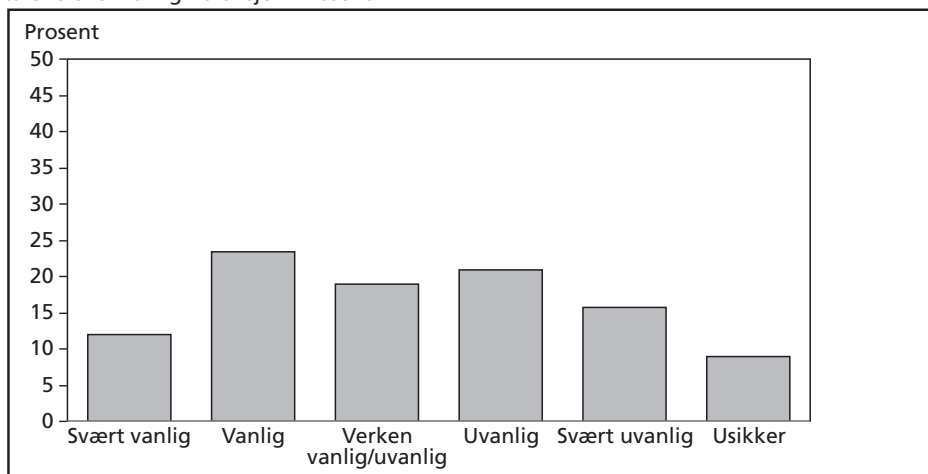
Kilde: Tillitsvalgtundersøkelsen 2011, n = 158

Når det kommer til betraktninger om hvor vanlig det er med uakseptable lønns- og arbeidsvilkår, deler respondentene i de respektive bransjene seg i to hovedgrupper. I overkant av en tredjedel av de tillitsvalgte fremholder at det er svært vanlig eller vanlig med uakseptable lønns- og arbeidsvilkår i bransjen de representerer, mens om lag like mange mener det er uvanlig eller svært uvanlig. I tillegg er rundt 9 prosent usikre, mens 19 prosent mener det verken er vanlig eller uvanlig (jf. figur 2.5). Igjen er det imidlertid signifikante forskjeller mellom de tre bransjene, og problemet synes størst i renholdsbransjen. Som det fremgår av figur 2.6 fremholder drøyt 53 prosent av de tillitsvalgte innenfor renholdsbransjen at uakseptable lønns- og arbeidsvilkår er vanlig

i bransjen, mens rundt 29 prosent har denne oppfatningen om egen bransje i *vakt* og *anlegg*. Mens nesten halvparten av de tillitsvalgte innen anleggsbransjen mener det er uvanlig med uakseptable lønns- og arbeidsvilkår i egen bransje, er det tilsvarende bare 23 prosent av de tillitsvalgte innen renhold som mener det samme.

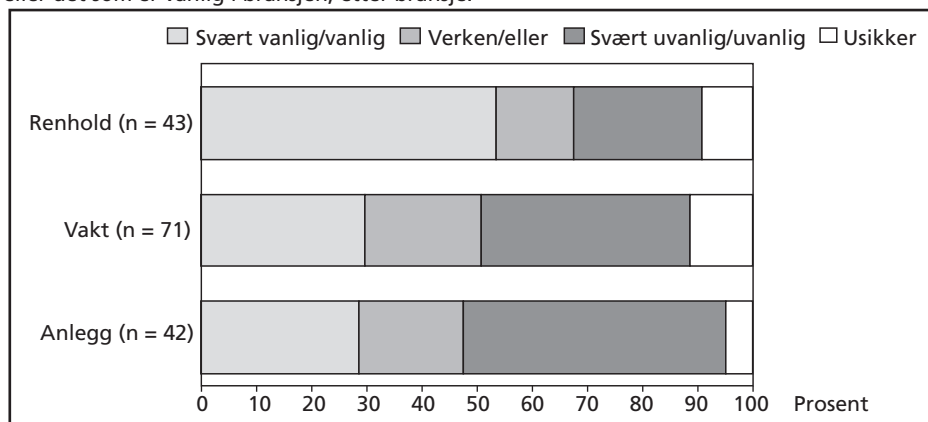
At over en tredjedel av de tillitsvalgte fremholder at det er svært vanlig eller vanlig med lønns- og arbeidsvilkår som er dårligere enn tariffavtalene eller er vanlig i bransjen, må betraktes som høyt. Særlig urovekkende er tallene fra renholdsbransjen, der over halvparten av tillitsvalgte sier at dette er vanlig. Men også i vaktbransjen gir resultatene

Figur 2.5 Hvor vanlig/uvanlig det er med lønns- og arbeidsvilkår som er dårligere enn tariffavtalene eller vanlig i bransjen. Prosent.



Kilde: Tillitsvalgtundersøkelsen 2011, n = 158

Figur 2.6 Hvor vanlig/uvanlig det er med lønns- og arbeidsvilkår som er dårligere enn tariffavtalen eller det som er vanlig i bransjen, etter bransje.



Kilde: Tillitsvalgtundersøkelsen 2011, n = 156 (samlet)

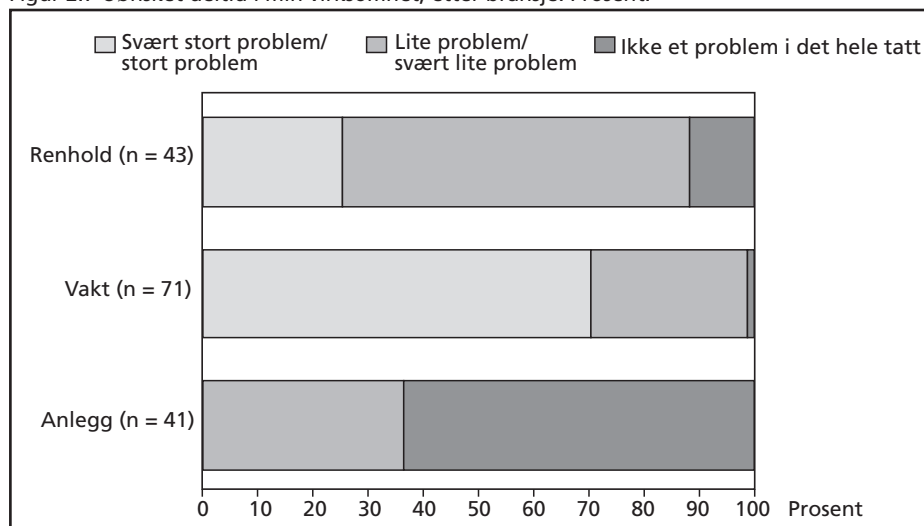
grunn til bekymring. Blant de tillitsvalgte innenfor vakt er det 38 prosent som oppfatter uakseptable lønns- og arbeidsvilkår å være uvanlig i egen bransje (ikke signifikant forskjellig fra anleggsbransjen).

Forhold ved egen virksomhet

Som beskrevet ovenfor, er et flertall av de tillitsvalgte som har deltatt i denne undersøkelsen tilknyttet tariffbundne bedrifter der en høy andel av arbeidstakerne er fagorganisert. I tillegg er de som har deltatt typisk fra større bedrifter. Derfor er det viktig igjen å påpeke at resultatene ikke nødvendigvis er representative for bransjene.

Samlet sett fremstår det å være et stort problem med ufrivillig deltid i bedriftene de tillitsvalgte jobber i. Dette skyldes først og fremst at drøyt 70 prosent av de tillitsvalgte fra vaktbransjen oppgir at uønsket deltid er et svært stort problem eller stort problem i egen bedrift. Som det fremgår av figur 2.7 synes dette ikke å være et særlig problem i anleggsbransjen, der et betydelig flertall oppgir at uønsket deltid ikke er et problem i det hele tatt.

Figur 2.7 Uønsket deltid i min virksomhet, etter bransje. Prosent.



Kilde: Tillitsvalgtundersøkelsen 2011, n = 156 (samlet)

En betydelig del av utvalget (drøyt 39 prosent) oppgir at det har vært permitteringer ved egen bedrift i løpet av de siste tolv månedene. Det er signifikante forskjeller mellom bransjene. Mest utbredt har det vært med permitteringer i anleggsbransjen, der

drøyt 83 prosent oppgir bruk av permitteringer de siste tolv månedene, men også i vaktbransjen er det drøyt 32 prosent som har erfart permitteringer i denne perioden. Blant de tillitsvalgte i renhold er det i underkant av 12 prosent som har en slik erfaring fra egen virksomhet de siste tolv månedene.

Bruk av underleverandører/underentreprenør¹⁷ er relativt utbredt i alle tre bransjer, og samlet sett oppgir 42 prosent av de tillitsvalgte at deres virksomhet benytter seg av underleverandører og/eller innleie av arbeidskraft. I tillegg er flere usikre på om bedriften benytter underleverandører og/eller innleie, så omfanget kan være større enn det som her indikeres. Drøyt 49 prosent oppgir at deres arbeidsgiver verken benytter innleie fra bemanningsbyråer eller underleverandører. Særlig er det vanlig med innleie og/eller underentrepriser i anleggsbransjen, der drøyt 83 prosent oppgir at egen virksomhet benytter seg av dette. Langt færre (i underkant av 17 prosent) av de tillitsvalgte fra vaktbransjen kjenner til at arbeidsgiver gjør dette, noe som trolig dels henger sammen med at flere jobber i denne bransjen krever godkjenning som vekter med formelle kurs som gjennomføres i egenregi i de store vekterselskapene, som utgjør nesten hele markedet. Å starte opp vaktsekskap krever dessuten godkjenning fra politiet. Også i anleggsbransjen er det mange oppgaver som krever formell sertifisering, men i denne bransjen er det mer vanlig med mindre entreprenører og at deler av utdanningen skjer i offentlige utdanningsinstitusjoner. Renholdsbransjen havner i en mellomposisjon, med rundt 30 prosent av de spurte.

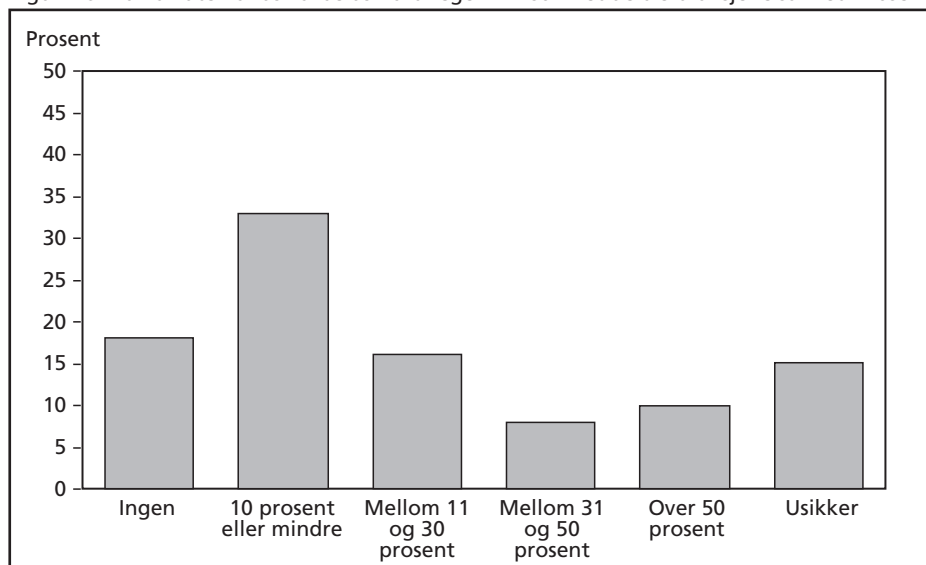
Drøyt 60 prosent av de som har kjennskap til bruk av innleie/underleverandører, oppgir at det er svært vanlig eller vanlig at innleide og ansatte hos underleverandører tjener dårligere enn arbeidstakere som er ansatt direkte i sin bedrift. Samlet er det altså 37 tillitsvalgte som oppgir at det er svært vanlig/vanlig at innleide og ansatte hos underleverandører tjener dårligere. Fem av de 37 tillitsvalgte svarer at de har vært mye lavere betalt, 20 av de 37 tillitsvalgte svarer at de har ganske mye lavere betalt, mens ti av de 37 svarer at de har noe lavere betalt, og to er usikre.

Vi har også forsøkt å kartlegge hvor stor andel av de ansatte i virksomhetene som er utenlandske statsborgere. Bakgrunnen for dette er at flere av våre bransjeinformanter har fremmet en hypotese om at utenlandske arbeidstakere er særlig utsatt for negative konsekvenser i anbudsprosesser. Dette vil vi komme nærmere inn på i våre casestudier (se særlig kapittel 5 om anleggsbransjen). Vi benyttet imidlertid spørreundersøkelsen til de tillitsvalgte for å få en første indikasjon på omfanget av bruk av utenlandsk arbeidskraft i de ulike bransjene, og hvorvidt det er flere utenlandske arbeidstakere hos vikarbyråer og typiske underleverandører enn det er hos virksomhetene vi har truffet med denne undersøkelsen.

¹⁷ Vi vil videre i dette kapittelet bare benytte begrepet underleverandør. I anleggsbransjen er det mer vanlig å bruke begrepet underentreprenør. Når vi i dette kapittelet skriver underleverandør, vil dette også omfatte underentreprenører.

Samlet anslår drøyt halvparten av de tillitsvalgte at det er ingen eller under 10 prosent av arbeidstakerne ved egen virksomhet som er utenlandske statsborgere. Det er signifikant færre tillitsvalgte innen renhold som svarer ingen eller under 10 prosent enn det er i de to andre bransjene. Som det fremgår av figur 2.8 er også usikkerheten høy på dette området (15 prosent). Det er særlig innen renhold og vakt usikkerheten er stor. Samlet anslår 10 prosent at utenlandske statsborgere utgjør over halvparten av arbeidstakerne ved virksomheten. Igjen er det klare forskjeller mellom bransjene. Det er ingen fra anleggsbransjen som anslår at utenlandske statsborgere utgjør en så høy andel, mens det er signifikant flere renholdstillitsvalgte enn vaktstillitsvalgte som har et så høyt anslag

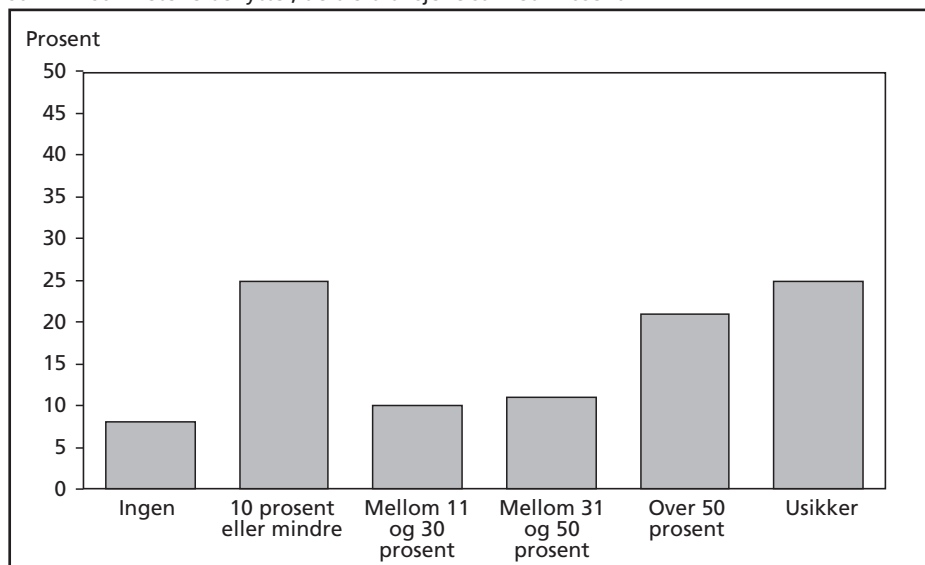
Figur 2.8 Bruk av utenlandsk arbeidskraft i egen virksomhet de tre bransjene samlet. Prosent.



Kilde: Tillitsvalgtundersøkelsen 2011, n = 157

Blant tillitsvalgte som oppgir at deres arbeidsgiver benytter seg av innleie og/eller underleverandører, har vi videre bedt om et anslag på hvor stor del av de ansatte hos bemanningsbyrået eller underleverandøren som er utenlandske statsborgere. Av figur 2.9 fremgår det at usikkerandelen da øker. Likevel er det interessant at andelen som svarer ingen eller 10 prosent eller mindre, faller fra halvparten til en tredjedel. Selv om utvalget blir lite, er forskjellen signifikant. I tillegg dobles andelen som svarer over 50 prosent, også en forskjell som er signifikant. Dette gir oss indikasjoner på at det er høyere andel utenlandske statsborgere i innleiefirmaene og hos underleverandører enn det er i bedriftene som de tillitsvalgte i denne undersøkelsen er tilknyttet. Som beskrevet i det forutgående, var dette typisk bedrifter med mange ansatte.

Figur 2.9 Bruk av utenlandsk arbeidskraft hos bemanningsbyråer og/eller underleverandører som virksomhetene benytter, de tre bransjene samlet. Prosent.



Kilde: Tillitsvalgundersøkelsen 2011, n = 61

Kjennskap til uakseptable lønns- og arbeidsvilkår

Samlet kjenner i underkant av 27 prosent av utvalget¹⁸ til at enten egne ansatte og/eller ansatte hos underleverandører/bemanningsbyråer har dårligere vilkår enn avtalt i tariffavtale og lovverk.

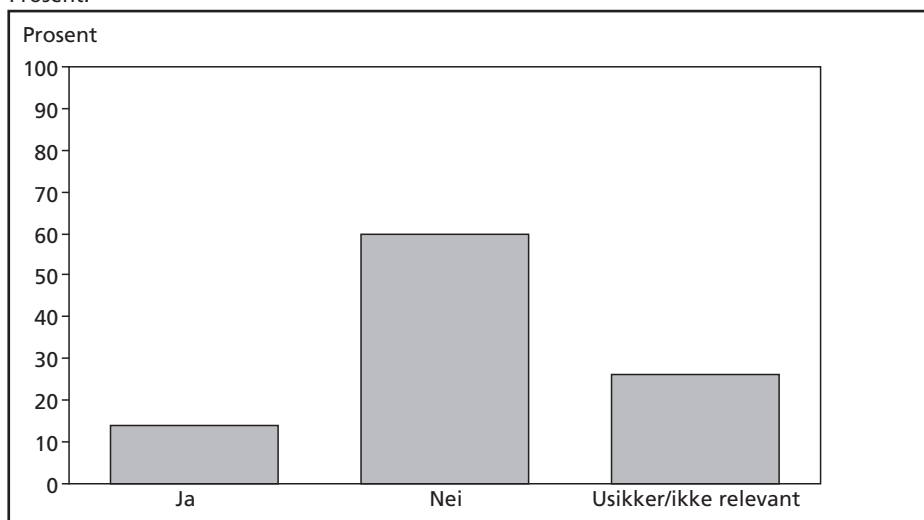
Av figur 2.10 fremgår det at 14 prosent (det vil si 19 tillitsvalgte) har kjennskap til dårligere lønns- og arbeidsvilkår blant virksomhetens egne ansatte. Ingen av de tillitsvalgte fra anleggsbransjen kjenner til eksempler på dette, mens det er drøyt 16 prosent av de tillitsvalgte i både vakt- og renholdsbransjen som har en slik kjennskap. 15 av de 19 som oppgir at det er ansatte som har dårligere lønns- og arbeidsvilkår enn tariffavtalen, oppgir at deres arbeidsgiver og Norsk Arbeidsmandsforbund har inngått tariffavtale.

Vi har spurt de 19 respondentene som har oppgitt kjennskap til egne ansatte som har dårligere lønns- og arbeidsvilkår enn tariffavtale/lovverkom på hvilken måte vilkårene er dårligere. 16 tillitsvalgte oppgir at det er svært vanlig eller vanlig med dårligere arbeidstidsforhold blant egne ansatte. Dette kan være at de jobber mer enn det som er tillatt i lovverket, eller at de jobber splittvakter og lignende. Tolv tillitsvalgte oppgir at det er svært vanlig eller vanlig med dårlige lønnsforhold. Dette kan være at de tjener mindre enn det som står i tariffavtalen eller er vanlig på stedet, at de systematisk får feil lønn, ikke får betalt for overtid eller jobber flere timer enn det det betales for. Tolv

¹⁸ Antall respondenter som har vært aktuelle for disse spørsmålene er 158.

tillitsvalgte oppgir at det er svært vanlig eller vanlig med dårlige forhold med hensyn til helse, miljø og sikkerhet, mens ni mener at det er svært vanlig eller vanlig med manglende arbeidskontrakter. Til sist er det tre tillitsvalgte som oppgir at det er svært vanlig eller vanlig at ansatte trekkes urimelig mye i lønn til for eksempel boutgifter, språkopplæring, reiseutgifter og lignende.

Figur 2.10 Kjennskap til uakseptable lønns- og arbeidsvilkår blant bedriftens egne ansatte. Prosent.



Kilde: Tillitsvalgtundersøkelsen 2011, n = 140

Som beskrevet over er det samlet sett 42 prosent (62 tillitsvalgte) i vårt utvalg som oppgir at deres arbeidsgiver leier inn arbeidstakere fra bemanningsbyråer og/eller benytter seg av underleverandører. Av disse er det ti som kjenner til uakseptable vilkår både for innleide og for ansatte hos underleverandører. I tillegg er det ytterligere åtte (til sammen 18) som kjenner til uakseptable vilkår for ansatte hos underleverandører, og ytterligere ti (til sammen 20) som kjenner til uakseptable vilkår for innleide fra bemanningsbyrå. Totalt har altså nesten halyparten (28 av 62) av de som benytter seg av underleverandører og/eller innleie, kjennskap til dårligere vilkår for disse ansatte enn det som er beskrevet i tariffavtalen og/eller i lovverk. Tillitsvalgte fra alle tre bransjene tilkjenner en slik kunnskap, men flest fra anleggsbransjen. Dette henger trolig sammen med at en langt større andel av de tillitsvalgte innenfor denne bransjen arbeider i virksomheter der arbeidsgiver benytter seg av innleie og/eller underleverandører.

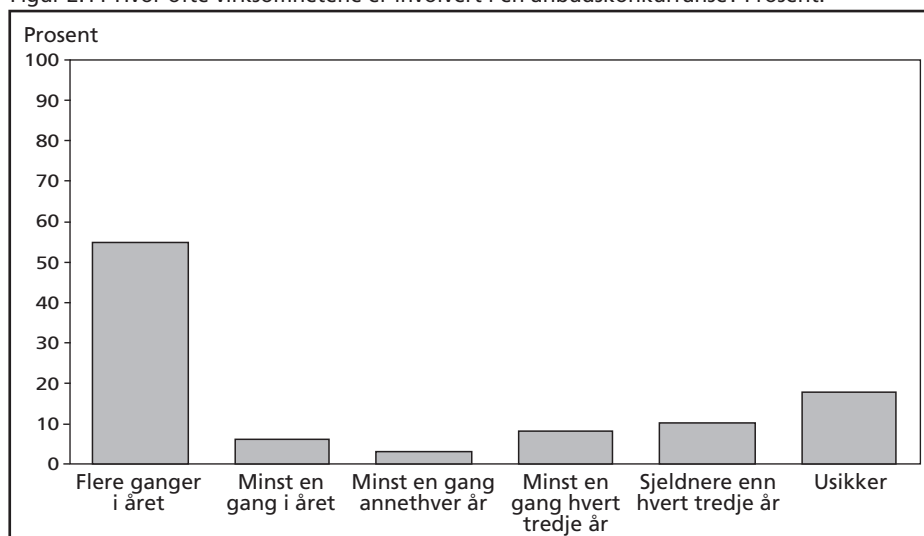
19 tillitsvalgte oppgir at det er svært vanlig eller vanlig med dårligere arbeidstidsforhold blant innleide eller ansatte hos underleverandører. 19 tillitsvalgte oppgir at det er svært vanlig eller vanlig med dårlige lønnsforhold. 14 tillitsvalgte oppgir at det er svært vanlig eller vanlig med dårlige forhold med hensyn til helse, miljø og sikkerhet,

mens syv mener at det er svært vanlig eller vanlig med manglende arbeidskontrakter. Til sist er det åtte tillitsvalgte som oppgir at det er svært vanlig eller vanlig at ansatte hos underleverandører/innleide trekkes urimelig mye i lønn til for eksempel boutgifter, språkopplæring, reiseutgifter og lignende.

Anbud og konsekvenser av anbudsprossessene

Et flertall av de tillitsvalgte som har deltatt i denne undersøkelsen, jobber for virksomheter som deltar hyppig i anbudskonkurranser. Av figur 2.11 fremgår det at 55 prosent jobber for virksomheter som er involvert i anbudskonkurranser flere ganger i året, mens ytterligere 6 prosent oppgir at de konkurrerer om anbud minst én gang i året. Usikkerheten er stor, noe som indikerer at mange tillitsvalgte ikke har særlig innsikt i anbudsprossesser. Spørreundersøkelsen viser at svært få tillitsvalgte involveres i anbudsprossesser, og dette får vi også bekreftet gjennom kvalitative intervjuer i de ulike bransjene. Den store usikkerheten kommer særlig av at 38 prosent av de tillitsvalgte innen renhold er usikre, men også blant tillitsvalgte i de andre bransjene er det noe usikkerhet. Mens samtlige tillitsvalgte fra anlegg svarer at deres virksomhet er i anbudskonkurranser flere ganger i året, er det til sammen 31 prosent av de tillitsvalgte innenfor vaktbransjen som svarer at de bare er i anbudsprossesser hvert tredje år eller sjeldnere.

Figur 2.11 Hvor ofte virksomhetene er involvert i en anbudskonkurranse? Prosent.



Kilde: Tillitsvalgtundersøkelsen 2011, n = 157

I overkant av en tredjedel har en omtrent lik fordeling mellom offentlige og private kunder, mens i underkant av en tredjedel hver i hovedsak har henholdsvis private kunder og offentlige kunder. Anleggsbransjen skiller seg noe fra de to andre ved at det er få her som svarer at de i hovedsak har private kunder.

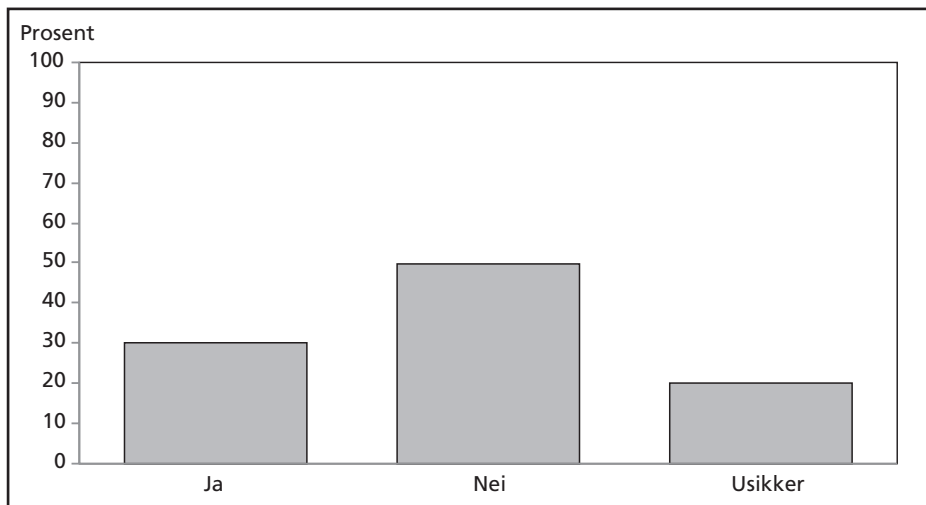
Blir lønns- og arbeidsvilkår svekket gjennom anbud?

En betydelig andel (43 prosent) av de tillitsvalgte har i løpet av de tre siste årene opplevd at ansatte har mistet jobben fordi bedriften har tapt en anbudskonkurranse. En drøy tredjedel har også erfart at ansatte blir permittert når anbudskonkurranser tapes. Selv om dette ikke sier noe om hvor mange ansatte det omfatter, må det å miste jobben eller i det minste å bli permittert som følge av tapte anbudskonkurranser, betraktes som vanlig. Det er også vanlig (43 prosent) at ansatte følger med over til bedriften som vinner anbudet. På dette punktet er det signifikante forskjeller mellom bransjene. Mens det er mange tillitsvalgte fra renhold og vakt som har erfart at bedriften som vinner anbudet overtar ansatte, er det få fra anleggsbransjen har en slik erfaring. Dette er ikke særlig overraskende, ettersom oppdragene i vakt- og renholdsbransjen typisk er stedsbundne og består, mens anleggsoppdrag avsluttes.

I tillegg til at det er interessant å se på hva som skjer med de ansatte når anbudsprosesser medfører at man taper oppdrag, er det også relevant å undersøke de tillitsvalgte erfaringer med hva som skjer med lønns- og arbeidsvilkår når anbudsprosesser fører til at man vinner et nytt eller beholder eksisterende oppdrag. Av figur 2.12 fremgår det at 30 prosent av de tillitsvalgte har opplevd at de ansattes lønns- og arbeidsvilkår har blitt svekket som følge av anbudsprosesser som deres virksomhet har vunnet i løpet av de to siste årene (eller den siste som ble vunnet). I tillegg er usikkerheten svært stor (20 prosent), så omfanget kan i realiteten være enda større. Halvparten av de tillitsvalgte har ikke opplevd at lønns- og arbeidsvilkårene har blitt svekket. Vi finner noen forskjeller mellom bransjene ved at det er en høyere andel av renholdstillitsvalgte som oppfatter vilkårene å være svekket, og i tillegg er det flere usikre blant denne gruppen, men fordelingen er relativt lik i de tre bransjene.

Totalt er det 48 tillitsvalgte i vårt utvalg som oppgir at lønns- og arbeidsvilkårene har blitt svekket i de(n) siste anbudsprosessen(e). Særlig dårligere tid til å utføre jobben (75 prosent), mer ubekvem arbeidstid (52 prosent), flere deltidstillinger (52 prosent) og et dårligere fysisk arbeidsmiljø (40 prosent) blir trukket frem som forhold som i svært stor grad eller stor grad har blitt svekket. I tillegg er det 13 av 48 tillitsvalgte som fremholder at anbudsprosessene har ført til et dårligere forhold mellom kollegaer, ti av 48 som fremholder at lønnen har blitt lavere og åtte av 48 tillitsvalgte som fremholder mer bruk av permitteringer. Dette er problemstillinger som vil bli belyst i mer detalj under de respektive bransjekapitlene.

Figur 2.12 Andel tillitsvalgte som har opplevd at lønns- og arbeidsvilkårene til de ansatte i egen virksomhet har blitt svekket som følge av anbudprosesser som er blitt vunnet i løpet av de to siste årene.*

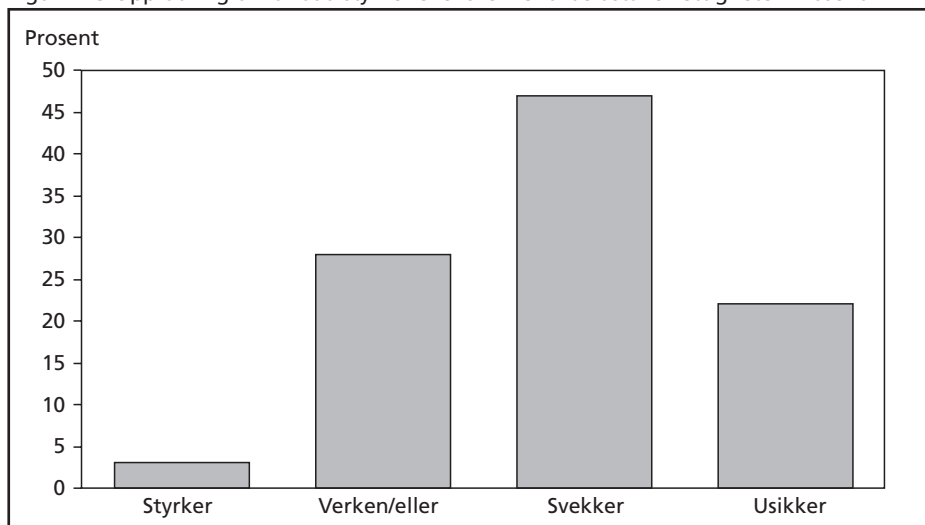


Kilde: Tillitsvalgtundersøkelsen 2011, n = 158

* Eller den siste som ble vunnet dersom det er lenger enn to år siden siste anbudssprosess.

I tillegg til å spørre om de tillitsvalgte har opplevd at lønns- og arbeidsvilkårene har blitt svekket i egen virksomhet som følge av anbud, spurte vi om de alt i alt mener at anbudprosesser styrker eller svekker arbeidstakerrettigheter. Det er verdt å ha i mente at denne undersøkelsen har gått til tillitsvalgte i privat sektor som jobber for bedrifter som er avhengig av at tjenester konkurranseutsettes for å ha arbeid. Det er derfor rimelig å anta at disse vil ha en mer positiv holdning til anbudsutsetting enn for eksempel tillitsvalgte i offentlig sektor. Som det fremgår av figur 2.13 er det likevel bare 3 prosent som mener at anbudprosesser styrker arbeidstakerrettighetene. Riktignok uttrykker mange at de ikke er sikre på hvordan anbudprosesser påvirker arbeidstakerrettighetene (22 prosent), men nær halvparten (47 prosent) mener at de svekkes. De tillitsvalgtes vurderinger av anbudsprosessenes påvirkning på kvaliteten på tjenestene som leveres, er mer positiv. I første rekke skyldes dette at usikkerandelen reduseres betraktelig (til under 10 prosent). Halvparten av de tillitsvalgte oppfatter at anbudsprosessene svekker kvaliteten på tjenestene som egen virksomhet leverer. 10 prosent oppfatter imidlertid at anbud styrker kvaliteten, mens 30 prosent mener at anbud verken styrker eller svekker tjenestekvaliteten. Til tross for at andelen negative vurderinger er like stor når det kommer til vurderinger av betydningen for tjenestekvalitet som for konsekvenser for arbeidstakerrettigheter, er andelen positive eller nøytrale vurderinger langt høyere når det kommer til betydningen for kvalitet.

Figur 2.13 Oppfatning om anbud styrker eller svekker arbeidstakerrettigheter. Prosent.

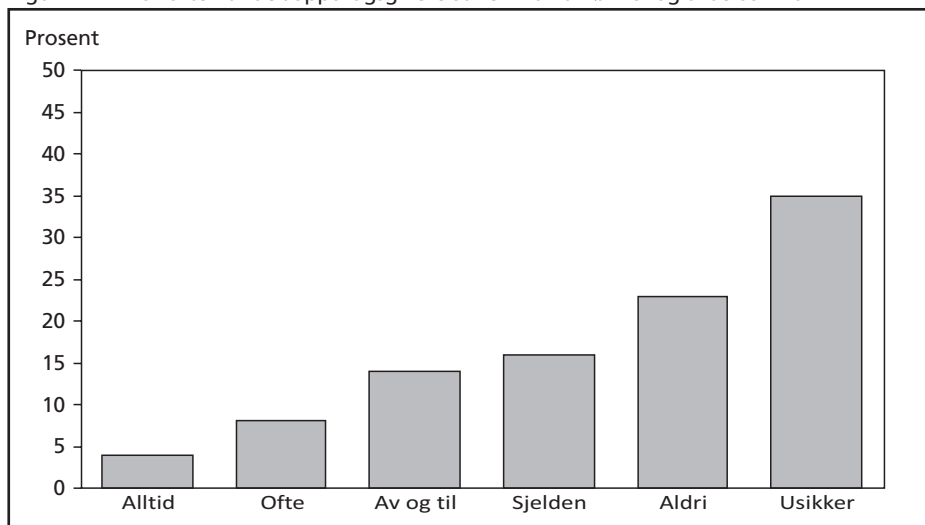


Kilde: Tillitsvalgtundersøkelsen 2011, n = 158

Kundenes krav til ordnede lønns- og arbeidsforhold hos tilbyderens ansatte og underleverandører

Over en tredjedel av utvalget er usikre på hvor ofte kunder og oppdragsgivere stiller krav om at de ansatte skal ha lønns- og arbeidsvilkår i tråd med tariffavtalen eller det som er vanlig i bransjen. Bakgrunnen for den store usikkerheten er trolig at de tillitsvalgte ikke får innsyn i dette. I de kvalitative intervjuene vi har gjennomført i de ulike bransjene, kommer det frem at tillitsvalgte sjelden får innsyn eller blir involvert i kontraktuelle forhold. Av figur 2.14 fremgår det at ytterligere 39 prosent oppfatter at kunden aldri eller sjelden stiller slike krav. Bare 12 prosent oppfatter at kundene alltid eller ofte stiller krav, mens 14 prosent oppfatter at krav stilles av og til. Vi finner ingen signifikante forskjeller mellom bransjene. Den store usikkerheten, samt det at mange mener at krav til lønns- og arbeidsforhold aldri eller sjelden blir fremmet av kunden, kan indikere at det jevnt over i alle bransjer er uvanlig at kundene aktivt sikrer seg at de ansatte hos tilbyderbedriftene har skikkelige lønns- og arbeidsvilkår. Det kan også selvsagt være at slike krav blir stilt uten at tillitsvalgte får kjennskap til det. Likevel blir inntrykket av passive kunder på dette punktet styrket når vi spør de tillitsvalgte som opplever at krav til lønns- og arbeidsforhold alltid, ofte eller av og til stilles, om kunden følger opp og kontrollerer at de stilte kravene faktisk følges. Bare åtte av 41 tillitsvalgte (2-4 fra hver bransje) sier at kunden alltid eller ofte kontrollerer at arbeidsgiveren faktisk følger de kravene som ble stilt.

Figur 2.14 Hvor ofte kunder/oppgavsgivere stiller krav til lønns- og arbeidsvilkår.



Kilde: Tillitsvalgundersøkelsen 2011, n = 156

Gjennom kvalitative intervjuer med ulike aktører i bransjene har vi fått inntrykk av at det er systematiske forskjeller mellom hvordan offentlige og private kunder forholder seg til krav om lønns- og arbeidsvilkår. Offentlige innkjøpere er bundet av forskrift om lønns- og arbeidsvilkår i offentlige kontrakter og stiller derfor i all hovedsak krav om kontraktsklausuler i henhold til forskriften som blant annet går på lønnsnivå. Likevel opplever våre informanter at det ikke ligger noen vilje til å følge opp disse formuleringene i praksis. Det vises til at det i realiteten er slik at selv om offentlige innkjøpere tar med det de må av formuleringer, er offentlige virksomheter (særlig kommunale) sammen med små private aktører primært opptatt av pris, og de følger sjelden opp og kontrollerer at kravene faktisk etterfølges. Særlig gjelder dette renholdsbransjen og vaktbransjen (se også kapittel 3 og 4). Større private bedrifter er på den annen side først og fremst opptatt av kvalitet på tjenesten, mindre prissensitive og ønsker ikke negativ publisitet som kan komme av avsløringer knyttet til lønnsdumping hos underleverandører. De store bedriftene fremstår derfor i våre data gjennomgående som bedre kunder med hensyn til ivaretagelse av arbeidstakernes lønns- og arbeidsvilkår. Dette er imidlertid ikke et inntrykk som bekreftes av de tillitsvalgte i denne spørreundersøkelsen. Flere har kjennskap til at krav til lønns- og arbeidsvilkår har blitt kontrollert ved oppdrag fra statlige og kommunale virksomheter enn fra private bedrifter.

Samlet sett er det 27 tillitsvalgte som svarer at statlige virksomheter alltid eller ofte kontrollerer at stilte krav til lønns- og arbeidsvilkår følges av tilbyder, og 18 tillitsvalgte som svarer at de alltid eller ofte kontrollerer underleverandøren til tilbyderbedriften. Når det kommer til kommunale virksomheter, er det 21 tillitsvalgte som svarer at de

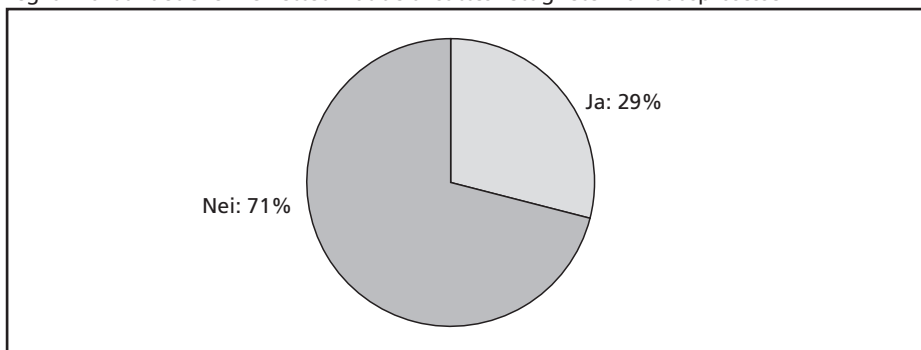
alltid eller ofte kontrollerer at stilte krav til lønns- og arbeidsvilkår følges av tilbyder, og 14 tillitsvalgte som svarer at de alltid eller ofte kontrollerer underleverandøren til tilbyderbedriften. Riktignok er det flere som har erfart at lønns- og arbeidsvilkår har blitt kontrollert av store private bedrifter enn av små private bedrifter, men disse kommer likevel dårligere ut enn offentlige virksomheter. Samlet sett er det 18 tillitsvalgte som svarer at større private virksomheter alltid eller ofte kontrollerer at stilte krav til lønns- og arbeidsvilkår følges av tilbyder, og ni tillitsvalgte som svarer at de alltid eller ofte kontrollerer underleverandøren til tilbyderbedriften. Når det kommer til mindre private virksomheter, er det bare fire tillitsvalgte som svarer at de alltid eller ofte kontrollerer at stilte krav til lønns- og arbeidsvilkår følges av tilbyder, og seks som svarer at de alltid eller ofte kontrollerer underleverandøren til tilbyderbedriften.

Det er viktig å ha i mente at det få av de tillitsvalgte som i det hele tatt har erfart at kunden kontrollerer. Tallene må tolkes med varsomhet, da det kan være mer utbredt med denne typen kontroller enn det som her indikeres. At det er såpass få som har erfart en slik kontroll for mindre private virksomheter, kan også henge sammen med at det er få som har oppdrag for mindre private virksomheter.

Hjelp og bistand fra Norsk Arbeidsmandsforbund

Figur 2.15 viser at 29 prosent av de tillitsvalgte i vår undersøkelse i løpet av de tre siste årene har deltatt på kurs eller annen opplæring i regi av LO eller Norsk Arbeidsmandsforbund der anbudsproblematikk har vært et tema. Det er ikke signifikante forskjeller mellom de tre bransjene i andelen som har deltatt i denne typen opplæring. Av de 46 tillitsvalgte som har deltatt på kurs/opplæring, var en betydelig majoritet svært eller

Figur 2.15 Andel tillitsvalgte som i løpet av de tre siste år har deltatt på kurs eller opplæring i regi av forbundet eller LO rettet mot de ansattes rettigheter i anbudprosesser.

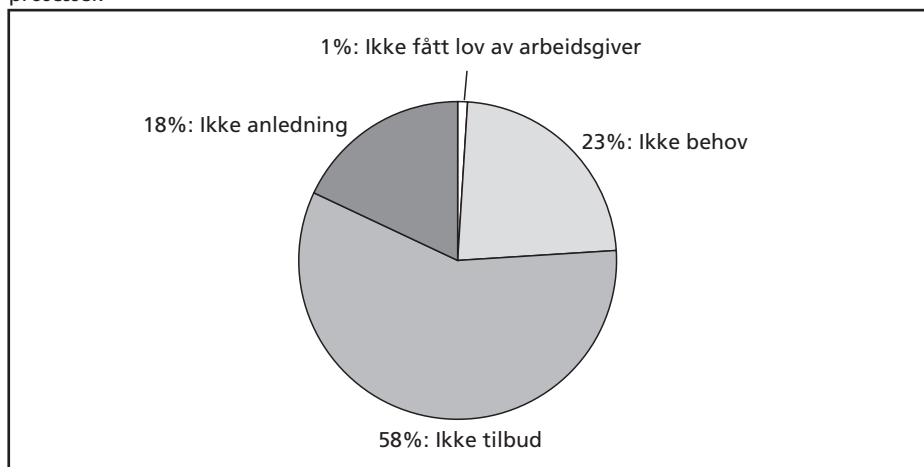


Kilde: Tillitsvalgtundersøkelsen 2011, n = 158

ganske fornøyd med utbyttet. Bare én tillitsvalgt som hadde deltatt på en form for opplæring var meget misfornøyd med utbyttet.

Den vanligste grunnen som oppgis til at man ikke har deltatt på kurs eller opplæring, er manglende tilbud. Av figur 2.16 ser vi at 58 prosent av de som ikke har deltatt svarer at de har hatt behov for kurs og opplæring på dette feltet, men ikke har fått tilbud. 23 prosent oppgir å ha hatt tilbud om kurs/opplæring, men har ikke følt behov for å delta. Det er også ytterligere 18 prosent som både har hatt behov og tilbud, men som ikke har hatt anledning til å delta når kurset ble arrangert. Bare én tillitsvalgt har opplevd å bli nektet å delta av sin arbeidsgiver.

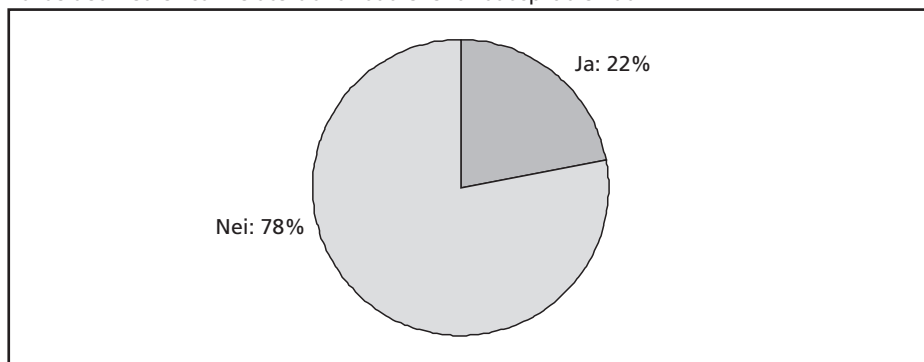
Figur 2.16 Årsak til manglende deltakelse på kurs/opplæring om ansattes rettigheter i anbudprosesser.



Kilde: Tillitsvalgtundersøkelsen 2011, n = 110

Figur 2.17 viser at 22 prosent av de tillitsvalgte i løpet av de siste to årene har måttet søke hjelp og bistand fra forbundet i arbeidet med en sak relatert til anbud eller anbudsproblematikk. Det er ikke signifikante forskjeller mellom bransjene på dette punktet. Av de 32 tillitsvalgte som har vært i kontakt med forbundet opplevde de fleste at det var svært eller ganske lett å komme i kontakt med dem. To tillitsvalgte hadde opplevd at det var svært vanskelig å oppnå kontakt. 20 av 32 var også svært eller ganske fornøyd med den hjelpen de hadde fått, mens ytterligere ti var verken fornøyd eller misfornøyd. De to tillitsvalgte som hadde hatt vanskeligheter med å få kontakt, var også svært misfornøyd med hjelpen de hadde fått. De fleste (76 prosent) som ikke har tatt kontakt for hjelp/bistand oppgir at årsaken til dette er at de ikke har hatt behov. Av 29 tillitsvalgte som oppgav andre grunner enn dette, var «uklart hvem jeg skal kontakte» den hyppigste forklaringen.

Figur 2.17 Andel tillitsvalgte som i løpet av de to siste år har søkt hjelp/bistand fra forbundet i arbeidet med en sak relatert til anbud eller anbudsproblematikk.



Kilde: Tillitsvalgtundersøkelsen 2011, n = 110

Oppsummering

Denne undersøkelsen har naturlig nok nådd de mest organiserte virksomhetene ettersom den er sendt til forbundets tillitsvalgte. I tillegg er det trolig en skjevhet i hvem som har deltatt/besvart, slik at vi har en overvekt av tillitsvalgte fra de mest organiserte virksomhetene. De fleste tillitsvalgte kommer fra bedrifter som har inngått tariffavtale med Norsk Arbeidsmandsforbund, eller i det minste i hovedsak følger vilkårene i avtalen. Enkelte tillitsvalgte, særlig fra vaktbransjen, opplever imidlertid at deres arbeidsgiver alltid eller ofte forsøker å omgå tariffavtalen. Tillitsvalgte fra alle tre bransjene opplever konkurransen om å vinne anbud som hard. Det er også en betydelig andel, særlig innen renholdsbransjen, som oppfatter at det er vanlig med uakseptable lønns- og arbeidsvilkår i bransjen de representerer.

Selv om det er få som kjenner til at egne ansatte og/eller ansatte hos underleverandører/bemanningsbyråer har dårligere vilkår enn avtalt i tariffavtale og lovverk, er det likevel over en fjerdedel av utvalget som har en slik kjennskap – alle fra renholdsbransjen og vaktbransjen. Ingen fra anleggsbransjen har kjennskap til dårligere vilkår for egne ansatte, men det er derimot flere fra denne bransjen som kjenner til dårligere vilkår for ansatte hos underleverandører og/eller innleide. Samlet oppgir rundt halvparten av de som benytter seg av underleverandører og/eller innleie, kjennskap til dårligere vilkår for disse ansatte enn det som er beskrevet i tariffavtalen og/eller i lovverk. At det er flest fra anleggsbransjen som tilkjenner en slik kunnskap, henger trolig sammen med at

det er en langt større andel av de tillitsvalgte innenfor denne bransjen der arbeidsgiver benytter seg av innleie og/eller underleverandører.

Bedriftene de tillitsvalgte i denne undersøkelsen representerer, deltar typisk relativt hyppig i anbudskonkurranser. I overkant av en tredjedel har en omtrent lik fordeling mellom offentlige og private kunder, mens i underkant av en tredjedel hver har i hovedsak henholdsvis private kunder og offentlige kunder. Mange tillitsvalgte har erfart at ansatte har mistet jobben eller blitt permittert når man taper i anbudskonkurranser. I tillegg er det i underkant av en tredjedel som har opplevd at de ansattes lønns- og arbeidsvilkår har blitt svekket som følge av anbudssprosser som deres virksomhet har vunnet i løpet av de to siste årene (eller den siste som ble vunnet). I tillegg er usikkerheten svært stor – særlig blant de renholdstillitsvalgte. De hyppigste svarene når det gjelder hvilken måte lønns- og arbeidsvilkårene har blitt svekket på, er: dårligere tid til å utføre jobben, mer ubekvem arbeidstid, flere deltidsstillinger og et dårligere fysisk arbeidsmiljø. Alt i alt oppfatter de fleste tillitsvalgte i alle de tre bransjene at anbudssprossene generelt både svekker ansattes rettigheter og kvaliteten på tjenestene som leveres.

Bare et mindretall oppfatter at kundene, enten de er offentlige eller private, alltid eller ofte stiller krav til ansattes lønns- og arbeidsvilkår i tilbyderbedriftene og deres underleverandører. Enda færre oppfatter at slike krav blir kontrollert når de først har blitt stilt.

3 Renholdsbransjen

Innledning

Forholdene for arbeidstakerne i renholdsbransjen har stått høyt på dagsordenen, særlig de siste to årene. Både arbeidstaker- og arbeidsgiverorganisasjonene har uttrykt bekymring over et stort innslag av useriøse bedrifter som gjennom lønnsdumping, skatteunndragelser og andre ulovligheter skaper urettferdige konkurransevilkår for bedriftene og uholdbare forhold med hensyn til arbeidstakernes rettigheter. Gjennom en serie oppslag har også mediene rettet blikket mot kritikkverdige forhold. Særlig har NRK Brennpunkt og Dagbladet fokusert på renholdsbransjen, og disse mediene har presentert en rekke avsløringer, som for eksempel bruk av papirløse innvandrere, skatteunndragelser, hvitvasking av penger, lønnsdumping, manglende arbeidskontrakter, trusler mot arbeidstakerne og fravær av kontroll fra offentlige og private innkjøpere av disse tjenestene. Også myndighetene er bekymret for utviklingen i bransjen, og sammen med partene er det igangsatt et treparts bransjeprogram for å forsterke arbeidsmiljøarbeidet og arbeidet for anstendige og seriøse arbeidsforhold.¹⁹ Regjeringen har bevilget 10 millioner kroner til dette bransjeprogrammet, og er enig med partene i arbeidslivet om at renholdsbransjen skal være et pilotprosjekt for utviklingen av treparts bransjeprogrammer for andre utsatte bransjer.

LO-leder Roar Flåthen har kritisert det offentlige for et prispress som skaper et marked for useriøse underleverandører. I artikkelen «Lover full opprydding i renholdsbransjen» uttalte Arbeidsminister Hanne Bjurstrøm at hun er enig med LO-lederen og sier at hun finner dette uakseptabelt, og videre at det er veldig ille at seriøse skikkelige bedrifter blir utkonkurrert (Dagbladet 7. juli 2010). Etter stadig nye avsløringer der det har blitt avdekket uakseptable kontrakter og arbeidsforhold i offentlig sektor, uttalte Bjurstrøm i 2011 at hun hadde sendt et notat til sine statsrådskolleger, der hun ba dem om å stramme opp i egne og underliggende etater (innlegg på konferansen «Fra skitten vask til ren idyll», Bjurstrøm 2011). I tillegg kunne hun fortelle at hun hadde tatt et initiativ overfor KS (kommunesektorens interesse- og arbeidsgiverorganisasjon) for å få kartlagt og drøftet omfang og utfordringer når det gjelder kjøp av blant annet

¹⁹ Som en del av dette arbeidet gjennomfører Fafo et prosjekt for Arbeidsdepartementet, der vi kartlegger forholdene i renholdsbransjen. En rapport fra dette forskningsprosjektet vil foreligge i juni/juli 2011.

renholdstjenester og kommunens ivaretagelse av sitt ansvar for å sikre gode lønns- og arbeidsvilkår (ibid.).

Noe av utfordringen for bransjen er, som vi var inne på i kapittel 1, at det er få etableringshindringer. Det kreves nesten ingen investeringer for å starte opp en bedrift, og selve arbeidet krever ikke særlig høy formell kompetanse og forkunnskaper. Dette gjør at det finnes en rekke småbedrifter som har lite å tape om de blir slått konkurs. For mange av aktørene i bransjen vil det derfor ikke være så alvorlig om negative medieoppslag og kundeerfaringer stempler dem som useriøse aktører. De kan ganske enkelt bare opprette en ny virksomhet under et annet navn.

Renholdsbedriftene får stort sett sine oppdrag gjennom anbud, der pris spiller en viktig rolle. Flere av våre informanter (både kunder, arbeidsgivere og arbeidstakere) vektlegger at de betrakter anbudsutsetting som et samfunnsgode. Gjennom konkurranse mellom ulike tilbydere fremholdes det at anbudene fører til at samfunnets ressurser brukes mer effektivt. Samtidig påpekes det at innenfor renholdsbransjen finnes konkurranser som er så urimelige at seriøse aktører som ønsker å følge lover og regler, ikke har mulighet til å nå opp i konkurransen. Dette bringer frem en annen utfordring for ansatte renholdsbransjen. Siden utgifter til lønn utgjør den største kostnaden for en renholdsbedrift, kan anbud medføre at det er ansattes lønns- og arbeidsvilkår det konkurreres på.

I dette kapittelet beskriver vi en casestudie av en norsk kommune som kjøper renholdstjenester.²⁰ Som nevnt i kapittel 1, har kommunen som offentlig innkjøper ansvar for at det i deres kontrakter stilles krav om at ansatte hos leverandører og underleverandører har lønns- og arbeidsvilkår som ikke er dårligere enn det som følger av gjeldende landsomfattende tariffavtale, eller det som ellers er normalt for vedkommende sted og yrke (jf. ILO-konvensjon 94. og forskrift 8. februar 2008 nr 112 om lønn- og arbeidsvilkår i offentlige kontrakter, §5.). Formålet med denne casestudien er å beskrive hvordan anbudsutsetting foregår i en kommune, og eventuelle konsekvenser anbudsutsettingen har for arbeidstakerrettigheter. Casestudien vil ikke være representativ for hvordan kommuner eller offentlige virksomheter foretar innkjøp av renholdstjenester, men gir innblikk i hvordan denne prosessen foregår i en kommune, og hvilke fordeler og utfordringer ulike aktører i bransjen (tilbydere, kunder, arbeidstakere og tillitsvalgte) ser ved anbudsprosessen. I det følgende vil vi vise hvordan kommunen fra denne casestudien både fremstår og betraktes av aktører i bransjen, som en profesjonell og ryddig kunde med stor kunnskap om anbudsprosesser og om renholdsbransjen. Til tross for at kommunen har omfattende rutiner for kontroll av tilbyderbedriftene, finnes det likevel eksempler på renholdere som jobber under kritikkverdige arbeidsforhold. Dette illustrerer hvor krevende det kan være for kommuner og andre kunder å følge opp og kontrollere kontraktsbestemmelser som skal sikre arbeidstakernes lønns- og arbeids-

²⁰ Kommunen utfører også deler av renholdet i egen regi.

vilkår. Vår casekommune har valgt å vekte pris 100 prosent i sine tildelingskriterier for renholdskontrakter. Selv om kommunen stiller strenge krav i kvalifikasjonskriterier, medførte en så sterk orientering på pris i tildelingen at en renholdsbedrift valgte å trekke seg fra anbudsrunden, fordi de oppfattet at dette fremmet useriøsitet i bransjen. Likevel er det vårt hovedinntrykk at kommunen vi her har studert er svært opptatt av å etablere gode rutiner for å kontrollere at renholdsbedriftene som har oppdrag for dem, både leverer den avtalte kvaliteten på tjenesten og har anstendige lønns- og arbeidsvilkår for sine ansatte.

En profesjonell og ryddig kunde

Casekommunen vi har sett på i dette prosjektet, omtales som en profesjonell og ryddig kunde både av tilbydere som utfører oppdrag for kommunen og av tilbydere som ikke nådde helt opp i anbudskonkurransen. Kommunen setter klare og veldefinerte kvalitetskrav, har innkjøpsansvarlige som kjenner bransjen, krever omfattende dokumentasjon fra potensielle tilbydere og har rutiner for å kontrollere at stilte krav faktisk følges opp i praksis av de virksomhetene det inngås avtale med. Kommunen krever også at tilbydere som skal benytte seg av underleverandører, er nødt til å fremlegge dette for kommunen før underleverandøren kan utføre oppdrag på kommunens eiendommer. Det er dessuten en innarbeidet rutine at renholdere som ikke bærer ID-kort og arbeidstøy som markerer hvilket firma de arbeider for, umiddelbart blir bedt om å forlate arbeidsstedet inntil ansettelsesforholdet er bekreftet.

En av tilbydervirksomhetene vi har intervjuet fremholder at kompetansenivået på innkjøp av renholdstjenester typisk er svært lavt eller fullstendig fraværende hos de fleste kommuner. Dette forklares ved at innkjøpsansvarlig i beste fall er en økonom eller en jurist som har kompetanse knyttet til anbud, men som sjelden har stor innsikt i den (renholds-)tjenesten de er satt til å kjøpe inn. Dette oppleves som problematisk, fordi de ofte ikke er i stand til å spesifisere skikkelig hva som skal bestilles, eller vurdere tilbudene som kommer inn. Vår casekommune synes imidlertid å være et unntak, der tilbydere oppfatter at det er stor kompetanse hos innkjøperen i kommunen.

Kommunen synes også å ha et reflektert forhold til anbudsutsetting, og understreker at det er både fordeler og ulemper ved at renholdet utføres av eksterne tilbydere. Motivasjonen for å anbudsutsette deler av renholdsområdet var i utgangspunktet at det var store forskjeller på kostnadene mellom renholdet som ble utført av kommunen selv og hvilken pris man kunne oppnå hos eksterne leverandører. I utgangspunktet var denne prisforskjellen så stor, at avviket alene ikke kunne forklares av at pensjonsutgiftene/pensjonsvilkårene til ansatte i offentlig sektor er høyere/bedre enn pensjonsvilkårene til de ansatte i den private renholdsbransjen. Dessuten opplevde kommunen at det

var vanskelig å få tak i nok ansatte, samt at personalarbeidet for disse arbeidstakerne var krevende. Siden sykefraværet blant denne gruppen av arbeidstakere var svært høyt, var det en utfordring å skaffe nok vikarer. Det var derfor ønskelig at et eksternt firma kunne ta ansvar for at det ble satt inn tilstrekkelig med vikarer ved fravær, slik at tjenesten alltid blir utført. Kommunen har altså en tredelt motivasjon for å kjøpe deler av renholdstjenestene i markedet: 1) redusere kostnader, 2) rekrutteringsproblemer og 3) ha personalansvar for færre ansatte. Samtidig blir det understreket at det er viktig at kommunen skjønner hva anbudsutsetting innebærer, ikke minst med hensyn til oppfølging og kontroll. Som en leder i kommunen uttrykker det:

Når vi diskuterer hva gevinsten er ved å konkurranseutsette, må vi også ta med i regnestykket hvilke krav det stiller til oss som innkjøpere og kontrollører. Vi kan ikke bare se på fortjenesten, men også på de andre sidene ved anbudsutsettingen.

Informant i kommunen

Lederen oppfatter at det er mange i norske kommuner, både politikere og fra administrasjon, som tror at ved å sette en tjeneste ut på anbud, så går alt av seg selv. Med andre ord er det en fare for at de potensielle gevinstene ved å sette ut tjenestene blir overdrevet. Erfaringene fra denne kommunen er at anbudsutsetting krever relativt store ressurser til selve anbudsutsettingen, og også til kontraktsoppfølging. Særlig er det krevende å følge opp kontraktsforholdene, siden dette innebærer både å skulle kontrollere at kommunen har fått det renholdet som er bestilt, i tillegg til å undersøke arbeidsforhold og kanskje boforhold for arbeidstakerne som jobber på kommunens bygg.

Krever omfattende dokumentasjon

Ifølge en av tilbydervirksomhetene som vant et av de utlyste renholdsoppdragene, krever vår casekommune omfattende dokumentasjon fra potensielle tilbydere, sammenlignet med andre kommuner og offentlige virksomheter. For å få lov å gi et tilbud i anbudsprosessen, fremholder tilbyderen at de måtte levere «mapper på størrelse med en telefonkatalog med all verdens dokumentasjon», i tillegg til CDer som skulle innholde den samme informasjonen som i mappene. I tillegg til krav om HMS-egenerklæring, skatteattest, driftshåndbøker og dokumentasjon på kjemikalieinnhold i rengjøringsmidler, ble det fremsatt krav om omfattende beskrivelser av gjennomføringsplaner for oppdraget. Tilbyderne mente at kommunen her krevde i overkant mye dokumentasjon, og at det i det minste ikke burde være nødvendig med så mye i papirformat.

Som vi vil beskrive nærmere nedenfor, baserer kommunen sine tildelingskriterier utelukkende på pris. Dette begrunnes med at man stiller omfattende krav til poten-

sielle tilbydere gjennom kvalifikasjonskriteriene.²¹ Det stilles krav til at foretaket skal være lovlig registrert (dokumentert gjennom firmaattest), at foretaket skal ha ordnede forhold hva gjelder betaling av skatter og avgifter (dokumentert gjennom skatteattest for merverdiavgift og skatt som ikke er eldre enn 6 måneder), og at foretaket skal oppfylle lovbestemte krav i Norge innen helse, miljø og sikkerhet (dokumentert gjennom HMS-egenerklæring). I tillegg krever kommunen at foretaket skal ha en rating som tilsvarer god kredittverdighet, og for øvrig ha tilfredsstillende økonomi til å gjennomføre oppdraget (dokumentert gjennom årsregnskap, utdrag fra årsregnskap eller garanti fra bank eller morselskap). Gjennom intervjuer i kommunen kommer det frem at kommunen selv ønsker å gå igjennom potensielle tilbyderbedrifters nøkkeltall når de skal vurdere deres økonomiske gjennomføringsevne. Dette fordi de har hatt dårlig erfaring med rating. Tilbyderbedrifter med god rating har likevel gått konkurs i løpet av kontraktperioden. Kommunen krever også en redegjørelse for tilbyderbedriftenes kvalitetssikringssystem. Denne redegjørelsen må minimum inneholde en organisasjonsplan, plan for håndtering av sykefravær, avvikssystemer, nøkkelhåndtering, oppfølging/gjennomføring av kontrakt, rutiner for personelhåndtering, opplæringsplaner i henhold til bestilt leveranse som også er tilpasset minoritetsspråklige grupper, samt rutiner for brukeroppfølging. Kvalitetssikringssystemet må dessuten beskrives, inkludert en oversikt over kontrollplaner og en redegjørelse for hvordan systemet vil bli brukt til å sikre kvaliteten som kreves av kontrakten. Endelig kreves det at tilbyderbedriften har nøkkelpersonell som snakker og skriver godt norsk, samt god kompetanse og evne til å gjennomføre det som loves i kontrakten. Den som har det daglige oppfølgingsansvaret må inneha et godkjent 3-dagerskurs i NS-INSTA 800 (eller tilsvarende), mens det må vedlegges CV for nøkkelpersonell for øvrig. Kommunen viser også til forskrift om offentlige anskaffelser, og forbeholder seg retten til å avvise leverandører som kan knyttes til mislige forhold.

Etter at forskrift om lønns- og arbeidsvilkår i offentlige kontrakter trådte i kraft 1. mars 2008, lagde kommunen en revidert kontraktsmal der krav til ansattes lønns- og arbeidsvilkår er tatt inn som en egen bestemmelse. Denne kontrakten blir nå benyttet ved anskaffelser med referanser til forskriftens krav. Kommunen har også utarbeidet en egen rutine som beskriver ansvaret for bekjempelse av kritikkverdige forhold i kontrakter. I denne rutinen heter det at alle konkurransedokumenter skal inneholde klausuler om at:

- arbeidstakere som direkte medvirker til å oppfylle kontrakten ikke skal ha dårligere lønns- og arbeidsforhold enn det som følger av landsomfattende tariffavtale eller det som ellers er normalt for vedkommende sted og yrke

²¹ Vi beskriver her hvordan krav til dokumentasjon er for norske tilbyderbedrifter. Tilsvarende krav stilles til eventuelle tilbyderbedrifter fra utlandet.

- leverandøren på forespørsel må dokumentere lønns- og arbeidsvilkår for de ansatte som direkte medvirker til å oppfylle kontrakten
- oppdragsgiver kan gjennomføre nødvendig kontroll av at krav til disses lønns- og arbeidsvilkår blir overholdt
- byggherren har rett til å holde tilbake deler av kontraktssummen inntil det er dokumentert at forholdet er i orden dersom leverandøren ikke etterlever ovennevnte bestemmelser. Byggherren kan holde tilbake et beløp tilsvarende ca. to ganger besparelsen for arbeidsgiveren.

Må varsle bruk av underleverandører

Flere bransjeinformanter fremholder at det vanligvis er svært utbredt med bruk av underleverandører i renholdsbransjen. En virksomhet som vinner et anbud, bruker gjerne andre virksomheter og enkeltmannsforetak til å utføre det daglige renholdet av kundens lokaler, gjerne uten at kunden kjenner til at underleverandører blir brukt. Typisk benytter arbeidstakeren som utfører renholdet arbeidstøy som indikerer at han eller hun jobber for virksomheten som har vunnet renholdskontrakten, selv om kontrakten delvis eller i sin helhet er overdratt til en annen virksomhet. Ifølge flere av bransjeinformantene er arbeidstakerne hos disse underleverandørene i større grad utsatt for uakseptable lønns- og arbeidsvilkår, enn ansatte som jobber for de større renholdsvirksomhetene som vinner oppdragene i første omgang. Dette inntrykket styrkes også av tillitsvalgtundersøkelsen (omtalt i kapittel 2), som indikerer at nesten halvparten av de tillitsvalgte som hadde en arbeidsgiver som benyttet seg av underleverandører og/eller vikarbyrå, hadde kjennskap til uakseptable lønns- og arbeidsvilkår for disse ansatte.

Vår casekommune krever at tilbydere som skal benytte seg av underleverandører, er nødt til å fremlegge dette for kommunen for godkjenning før underleverandøren kan utføre oppdrag på kommunens eiendommer. Renholdsselskapene med oppdrag for denne kommunen som vi har intervjuet, fremholder at de i liten grad bruker underleverandører, dersom man ser bort fra vinduspuss, der det benyttes et firma som har spesialisert seg på dette. Kommunen selv har godkjent to tilfeller av bruk av underleverandør. I tillegg kjenner de til at det har blitt benyttet underleverandør uten at det var meldt fra. Bakgrunnen for dette var sykdom hos de faste renholderne. Likevel reagerer kommunen når de ble gjort kjent med bruk av underleverandører som ikke er godkjent av kommunen. Dette oppfattes som et brudd på kontrakten som fører til at det blir laget en avviksrappport, og leverandøren må redegjøre for kontraktsbruddet. Kommunen vil ikke utelukke at det foregår bruk av underleverandører som ikke de har klart å avdekke, men tviler på at dette er særlig omfattende.

Norsk Standard INSTA 800

Casekommunen har innført Norsk Standard NS-INSTA 800 renholdskvalitet 2. utgave juli 2006, som kvalitetsnorm. De krever dermed at potensielle leverandører har god kjennskap til denne standarden, og at driftsledere som har det daglige oppfølgingsansvaret med renholderne skal ha godkjent et tredagers kurs i NS-INSTA 800 eller tilsvarende. Standarden er utarbeidet i samarbeid med representanter for blant annet rengjøringsselskap, offentlige og private eiendomsbesittere, arbeidsgiverorganisasjoner, forskningsinstitutt og fagforeninger i Danmark, Sverige og Norge (NS-INSTA 800 2006:2). Standarden ble fastsatt første gang i 2000 og utgjør nå en felles nordisk standard for et system for å beskrive og vurdere renholdskvalitet.

Ifølge våre bransjeinformanter er det vanlig at kundene krever renhold som følger denne kvalitetsnormen når de lyser ut anbud. Det fremholdes videre at det er mange kunder som krever dette uten å vite hva denne standarden innebærer. Renholdsbedrifter som kjenner vår casekommune, mener at denne kommunen skiller seg fra mange andre kommuner ved at de faktisk kjenner standarden godt.

I korte trekk bygger NS-INSTA 800 på to hovedprinsipper: «visuell kontroll» og «kontroll med måleinstrumenter». Kvalitetskontroll av rengjøringsarbeid gjennomføres ved å benytte en av disse prinsippene, eller en kombinasjon av dem.

Når det gjelder «visuell kontroll» skilles det mellom seks ulike kvalitetsnivå, der nivå 0 er det laveste og nivå 5 er det høyeste. Disse nivåene er uttrykk for den kvaliteten kunden ønsker å oppleve visuelt, og gjør det mulig å avtale ulike kvalitetskrav som passer til lokalet som skal rengjøres. Både den som utfører renholdet og brukerne av lokalene kan vurdere rengjøringen ut fra disse kvalitetsnivåene. Kvalitetsnivå 0 er ikke definert i standarden og tillater ubegrensede mengder urenheter. Kvalitetsnivå 5 brukes når det er behov for en svært god estetisk og hygienisk standard, som for eksempel i sanitærrom og kjøkken. For gulv og inventar i såkalte representasjonsområder (resepsjon, møterom og steder der mange mennesker møtes) kan man benytte kvalitetsnivå 4, som representerer et meget godt renhold. Kvalitetsnivå 3 er et uttrykk for normalt godt renhold, og benyttes typisk på kontorer, undervisningsrom, korridorer, trappe-rom og fellesarealer. Kvalitetsnivå 2 og 1 er de laveste nivåene, der nivå 2 anbefales for lokaler som ikke er i hyppig bruk (for eksempel arkiv, lagerrom, kopirom, baktrapper og lignende). Videre deles det inn i fire objektgrupper (inventar, vegger, gulv og himling), fire urenhets typer (avfall og løst smuss, støv, flekker, og flatesmuss) og kvalitetsprofiler med opptil åtte kvalitetskrav. Urenhetene deles i to grupper, som vurderes med hensyn til om de er lett tilgjengelige (LT) eller vanskelig tilgjengelige (VT). Kunder velger et kvalitetsnivå etter hva som passer for de ulike lokalene. Minst én gang i kvartalet skal det gjennomføres stikkprøvekontroller. Rengjøringen av lokalet godkjennes hvis mengden av urenheter innenfor objektgruppen er mindre eller lik det som tillates for det valgte kvalitetsnivået.

Når det gjelder «kontroll med måleinstrumenter» skal hvilken type måling og hyppighet av målingene fastlegges i avtalegrunnlaget. Gjennom bruk av måleinstrumenter kontrolleres forhold som støv på overflater, hygieniske forhold, friksjon, glans, statisk elektrisitet og overflatemotstand. På samme måte som for «visuell kontroll» skilles det mellom ulike nivåer, og hvor tilgjengelig flatene/inventar er. Det gis utfyllende beskrivelser i standarden av hvordan kontrollen med måleinstrumenter skal utføres.

Pris er alt som teller...

Våre bransjeinformanter fremholder at renholdsbransjen er preget av hard priskonkurranse. Særlig offentlig sektor og mindre private virksomheter vekter pris høyt i anskaffelser av renholdstjenester, mens større private virksomheter er mer kvalitetsorientert og ikke like prissensitive. Offentlig sektor blir av enkelte i bransjen betraktet å være en attraktiv kunde, da de er sikre betalere og dessuten fungerer som referanseoppdrag overfor andre potensielle kunder. Samtidig er offentlig sektor kjent for å ha tøffe forhandlere med en ensidig fokusering på pris. Av denne grunn er det også enkelte leverandører i bransjen som forsøker å unngå å ta oppdrag for offentlige virksomheter, og noen eksempler på aktører som aldri tar oppdrag for offentlig sektor. En av tilbydervirksomhetene vi intervjuet mener at vekten på pris i offentlig sektor bidrar til at renholdsbedriftene ikke har insentiver til å gjøre en god jobb. Dette forklares med at selv om man gjør en god jobb i den anbudsperioden man har vunnet, så blir man likevel ikke foretrukket i neste runde dersom man har marginalt høyere pris enn en annen tilbyder. Det er kun prisen som avgjør, i hver eneste runde. De som priser tilbudet sitt lavest, får oppdraget, selv om de i inneværende periode kan ha utført en slett jobb. En av våre informanter uttrykker det slik:

Hadde vi hatt en sinnssykt dyktig medarbeider som jobbet mot en offentlig kunde, og vi hadde hatt et privat bygg ved siden av hvor vi hadde en mindre flink arbeidstaker, så hadde jeg bytta. Da hadde jeg satt han ubrukelige over på det offentlige bygget og den dyktige inn på det private. Vi har mer å tjene på det fordi vi kan ha den private kunden i ti år, mens den offentlige kontrakten er ute igjen på anbud om maks fire år eller gjerne før. I prinsippet er de fleste offentlige kontrakter toårsavtaler med mulighet for to års forlengelse, så maks fire år. Som jeg sier, uansett om man gjør en god jobb eller en dårlig jobb så kan jobben kun vare i to eller fire år.

Leder for renholdsbedrift

Prispresset kan altså få betydning for kvaliteten på tjenestene som leveres. Det er også flere som fremholder at prispresset skaper dårligere lønns- og arbeidsvilkår for de ansatte. Renholdsbransjen er svært arbeidsintensiv, og som påpekt innledningsvis utgjør lønnsutgifter nesten hele kostnadsbildet for renholdsbedriftene. Et sterkt prispress vil derfor også kunne føre til press på de ansattes lønns- og arbeidsvilkår.

Casekommunen har valgt å oppgi pris som eneste tildelingskriterium i anbudsutlysningen av sine renholdskontrakter. Ifølge våre bransjeinformanter er det svært uvanlig at en kunde skriver at pris vektet 100 prosent i sine utlysninger.²² Som vi vil komme inn på nedenfor, synes det riktignok å være vanlig at pris i praksis teller alt, men at anbud utlyses med pris som eneste tildelingskriterium, har ingen av våre informanter vært borti tidligere. I en av de siste anbudskonkurransene som vår casekommune hadde på renholdstjenester, valgte som nevnt en av tilbydervirksomhetene å trekke seg fra anbudsrunden, da de ikke ønsket å delta i en ren priskonkurranse som de oppfatter bidrar til økt useriøsitet i bransjen.

Kommunen oppfatter på sin side at de er nødt til å bare vekte pris i sine tildelingskriterier, ettersom de har valgt å spesifisere omfattende kvalitetskrav i sine kvalifikasjonskriterier. En av våre informanter viser til avgjørelser i EU-domstolen som legger bånd på oppdragsgivers mulighet til å vektlegge kvalitet når man i kvalifikasjonskriteriene har definert hvilken kvalitet som skal ligge til grunn. Som vi vil drøfte mer inngående i et eget avsnitt, er det grunn til å diskutere om denne oppfatningen er riktig. Vi spurte kommunen om de har mulighet til å gjenvelge en renholdstilbyder som de har vært svært fornøyd med og som det har vært lite arbeid med å følge opp eller kontrollere, dersom denne tilbyderen i neste anbudsrunde ligger marginalt høyere i pris enn andre tilbydere. Flere av kommunens representanter fremholdt da at det har de ikke anledning til å gjøre. Med dette bekrefter kommunen påstanden til lederen for en av tilbyderbedriftene om at man ikke blir belønnet for å levere god kvalitet på tjenestene i en periode – det er prisen som til enhver tid blir avgjørende. Vi spurte også om kommunens mulighet til ikke å velge et tilbud dersom det bare var marginalt billigere enn andre tilbydere og kom fra en bedrift de hadde erfart leverte dårlig kvalitet eller det på andre måter var mye arbeid med å kontrollere eller følge opp. Svaret fra kommunen var også her at slik de vurderte dagens regelverk, hadde de svært begrenset mulighet til å legge vekt på kompetanse og egne erfaringer i selve tildelingsprosessen så lenge kvalitetsnivået på ytelsen var definert. Det ble fremholdt at dette ikke nødvendigvis var optimalt, siden resultatet ble at man får rene priskonkurranser i marked hvor man med fordel kunne betale noe ekstra for bedre kvalitet, for slik å spare kostnader på lengre sikt (slitasje på bygningsmasse og store utgifter til å kontrollere tilbydervirksomhetene). En informant uttrykker det slik:

²² Kommunen selv oppfatter imidlertid at dette er en vanlig måte å gjøre det på.

Vi er kommet til det paradokset at vi føler oss tvunget til kun å kjøre rene priskonkurranser av anskaffelsesregelverket. Samtidig som akkurat denne priskonkurransen gjør at det trikses og fikses noe utrolig mye i bransjen. I en av de siste konkurransene som ble avholdt var det en leverandør som påpekte dette. De ønsket ikke å være med å gi noe tilbud, fordi det var uetisk å kjøre ren priskonkurranse i en bransje hvor man underbyr hverandre hele tiden. Men vi gjør jo ikke dette frivillig. Vi gjør det fordi vi mener at regelverket tvinger oss til det. Å bruke andre kriterier enn det, vil være en ulovlig ting å gjøre, som vi må svi for etterpå.

Informant i kommunen

I våre samtaler med ulike representanter for kommunen kom det imidlertid frem at det var noe uenighet om denne tolkningen av regelverket. En av våre informanter fremholdt at dersom man hadde omfattende dokumentasjon av dårlig leveranse fra en tilbyder, ville man kunne avvise vedkommende i neste runde. Men informanten understreket at i et slikt tilfelle vil man være avhengig av grundig dokumentasjon som tydelig vitnet om tidligere kontraktsbrudd. Samme informant utelukket heller ikke at tilbydere som ligger svært langt under de andre i pris, vil kunne bli avvist ved mistanker om at man ikke kan gjennomføre leveransen til denne prisen.

Også blant andre bransjeinformanter hersker det uenighet om hvorvidt vurderingen vår casekommune har gjort med hensyn til bare å vektlegge pris i sine tildelingskriterier, er korrekt og hensiktsmessig. Mens noen informanter er tydelig uenige i vurderingen om å vekte pris 100 prosent, oppfatter andre det som at denne kommunen sier offentlig det alle andre praktiserer. Disse to temaene vil bli behandlet i det følgende.

Forholdet mellom kvalifikasjonskriterier og tildelingskriterier

En offentlig anskaffelse omfatter flere ulike faser. Som presentert i kapittel 1, fremgår hovedfasene for anskaffelser over EØS-terskelverdiene av forskrift om offentlige anskaffelser av 7. april 2006 nr. 402 (FOA) § 20-1. Etter denne bestemmelsen skal oppdragsgiver (stat eller kommune) først vurdere om noen skal avvises, deretter gjennomføre en kvalifikasjonsvurdering og til slutt tildele kontrakten. Fasene styres av ulike regelsett, og ulike elementer kan vektlegges i de ulike fasene. I det følgende er det forholdet mellom kvalifikasjonsfasen og tildelingsfasen som skal drøftes.

I en kvalifikasjonsvurdering skal leverandørene vurderes opp mot minimumskrav som knytter seg til leverandørens egnethet til å levere den aktuelle anskaffelsen. Formålet med dette er å sikre at leverandøren teknisk, økonomisk og finansielt har det nødvendige grunnlaget for å gjennomføre kontrakten. Forskriften nedfeller i denne sammenheng også hvilke dokumentasjonskrav som kan stilles til tilbydere for å oppfylle kvalifikasjonskriteriene. Manglende oppfyllelse av kvalifikasjonskravene skal lede til avvising.

Når oppdragsgiverne har avklart om tilbyderne er kvalifiserte, går en over i tildelingsfasen. Her avgjør oppdragsgiver hvem av tilbyderne som skal få den aktuelle kontrakten. Dette kan skje ut fra ett av to kriterier – oppdragsgiver kan enten velge det tilbudet som er det økonomisk mest fordelaktige, eller det tilbudet som har den laveste prisen (FOA § 22-2). Dersom tildelingskriteriet er laveste pris, er tildelingsprosessen som regel enkel. Er tildelingskriteriet det tilbudet som er økonomisk mest fordelaktig, kan man i tillegg til pris også bruke kriterier som kvalitet, teknisk verdi, estetiske og funksjonsmessige egenskaper, miljøegenskaper, driftsomkostninger, kundeservice med mer. Felles for kriteriene er at de må ha tilknytning til selve kontraktsgjenstanden (oppdraget). For at oppdragsgiver skal kunne vektlegge disse kriteriene, må det ha vært opplyst om disse i konkurransegrunnlaget. Her skal det også opplyses om vekten av hvert av kriteriene.

I hvilken grad kan kriterier som stilles opp i kvalifikasjonsfasen også vektlegges i tildelingsfasen? Problemstillingen er særlig relevant for krav man stiller til faglige og tekniske kvalifikasjoner. Dersom man i kvalifikasjonsfasen stiller krav til tilbydernes minimumskompetanse, kan da en vurdering av hvem av tilbyderne som har den beste kompetansen brukes for å avgjøre hvem som skal få oppdraget i tildelingsfasen?

Det klare utgangspunktet er at forhold som går på leverandørens egnethet skal avgjøre i kvalifikasjonsfasen og ikke i tildelingsfasen (Goller 2010). Utgangspunktet har imidlertid hatt flere modifikasjoner. Vi skal i det følgende ikke gi et fullstendig overblikk over hvordan utviklingen på dette området har vært, men konsentrere oss om rettstilstanden etter EU-domstolens avgjørelse i den såkalte Lianakis-saken (C-532/06). Saken gjaldt blant annet et spørsmål fra en gresk domstol om direktiv 92/50/EØF tillater at tildelingskriterier som kun er angitt i prioritert rekkefølge senere kan vektes. Domstolen tok på eget initiativ også opp om den greske myndigheten hadde anvendt lovlige tildelingskriterier. I den forbindelse gikk domstolen langt i å si at en ved *tildelingen* av bygge- og anleggskontrakter og tjenestekontrakter ikke kan vektlegge forhold som tilbydernes erfaring, personale og utstyr, samt evne til å gjennomføre kontrakten innenfor den fastsatte tid. Domstolens uttalelse tilsier altså at en offentlig oppdragsgiver ikke kan vektlegge at den ene tilbyderen har høyere kompetanse enn den andre i tildelingsfasen. Hvilke krav en stiller til kompetansen, hører hjemme i kvalifikasjonsfasen, og så lenge tilbyderne har oppfylt minimumskravene en har satt der, kan dette momentet ikke trekkes inn igjen.

Det har imidlertid vært stilt spørsmål om hvordan en skal tolke domstolens uttalelser. Den norske klagenemnden for offentlige anskaffelser (KOFA) har valgt å ikke forstå dommen like strengt som den umiddelbart kan fremstå. Dommen var ikke bare i strid med KOFA tidligere praksis, men også til dels med tidligere dommer fra EU-domstolen (Goller 2010). I KOFA 2008/10 heter det at:

«Kompetanse og erfaring kan likevel etter omstendighetene inngå i en kvalitativ sammenligning mellom leverandørens tilbudte tjenestekvalitet der konkurranse-

grunnlaget ikke låser oppfyllelsen til kontraktsvilkår om tjenestens innhold eller leveringstid.»

Goller (2010) tolker KOFA's praksis slik at dersom kravspesifikasjonen angir ytelsen så presist at det ikke vil være rom for kvalitative variasjoner mellom tilbudene, kan denne typen vurderinger ikke bringes over fra kvalifikasjonsfasen, men ellers er det mulig. En kan heller ikke gjenta de samme vurderingene fra kvalifikasjonsfasen ved tildelingen. Dette er også gjentatt av KOFA i mange etterfølgende saker. Her fra sak 181/2009:

«Klagenemnda har lagt til grunn at 'Lianakis'-dommen trolig ikke stenger for å benytte tildelingskriterier som åpner for konkurranse om tjenestekvalitet knyttet til personene som tilbys når erfaring og kompetanse knyttes til innhold og fullføring av den konkrete anskaffelse gjennom vurderingen av hvilket tilbud som er det økonomisk mest fordelaktige, og ikke bare til leverandørens kvalifikasjoner generelt. I dette ligger blant annet at de forhold som vurderes må knyttes til den konkrete anskaffelsen og ha betydning for verdien av tilbudene for oppdragsgiver. Nemnda har tidligere lagt til grunn at dette ikke har vært tilfellet dersom vurderingen av tilbudets kvaliteter er sammenfallende med, eller en gjentakelse av, vurderingen av leverandørens kvalifikasjoner, jf. klagenemndas saker 2008/120 premiss (41), 2008/92 premiss (97) og 2009/80 premiss (28).»

Rent praktisk innebærer det at en offentlig tilbyder i konkurransegrunnlaget må vise at vurderingene i de to ulike fasene bygger på forskjellig faktum, og som en konsekvens av dette at dokumentasjonskravene er ulike. Som et eksempel nevner Goller (2010) at en i kvalifikasjonsfasen kan vurdere om tilbyderne har tilstrekkelig faglig kapasitet, blant annet ut fra en overordnet vurdering av om denne typen oppdrag er utført tidligere. I tildelingsomgangen kan en så gå konkret inn å vurdere den informasjonen en har fått fra en referanse om kvaliteten på det utførte arbeidet. Det må videre skilles mellom generell erfaring og kompetanse og den oppdragsspesifikke kompetansen. Har oppdragsgiver behov for å foreta en grundig kompetansevurdering i kvalifikasjonsfasen, er det neppe rom for å ta dette opp igjen i tildelingsfasen.

Dersom en ønsker å vektlegge erfaring og kompetanse i tildelingsfasen, er det viktig at dette fremkommer i konkurransegrunnlaget, og at det er tilknyttet kontrakts-gjenstanden, nemlig at det har en økonomisk verdi for oppdragsgiver. Goller (2010) gir eksempel på hvordan en kan legge opp en konkurranse der kompetansevurderingen skal være knyttet til det konkrete oppdraget: Det er avgjørende at oppdragsgiver ikke bruker for eksempel «erfaring» eller «referanser» som et tildelingskriterium, når det som egentlig ønskes vurdert er kvalitet. Formålet med vurderingene blir mye klarere om tildelingskriteriet oppgis som «kvalitet», og hvor et underpunkt under dette for eksempel er «erfaring av direkte relevans for utførelse av oppdraget», som igjen dokumenteres ved konkrete uttalelser fra referanser.

Oppdragsgiver har en viss mulighet til å vektlegge sosiale hensyn når et oppdrag settes ut på anbud. For det første kan det stilles opp særskilte krav for gjennomføring av kontrakten (FOA § 3-11). Dette kan være at oppdragstaker er tilknyttet en offentlig godkjent lærlingordning, eller at oppdragstaker ved bygge- og anleggskontrakter har begrensninger med hensyn til bruk av underleverandører. Bestemmelsen fastslår også at en kan stille krav som omhandler sosiale hensyn eller miljøhensyn. Sosiale hensyn kan for eksempel være at oppdragstakeren skal fremme sysselsettingen av langtidsarbeidsledige.

Det er i det minste ærlig...

En leder for en av tilbyderbedriftene som utfører oppdrag for vår casekommune fremholder at det var mange aktører i bransjen som reagerte på at priskriteriet ble satt til 100 prosent i en av anbudsrundene. Denne lederen mente imidlertid at dette var relativt uproblematisk, da det umulig kunne være feil å være ærlig. Tilbyderbedriftens erfaring var at alle offentlige kunder i praksis vektet pris 100 prosent uten at de sier det rett ut. For å illustrere dette, viser lederen til at virksomheten i det siste hadde vært i anbudskonkurranser om renhold ved ni sykehjem. Av disse ble ett anbud vunnet, mens åtte ble tapt. Det var de samme personene som satt på utvelgessiden, og et identisk anbud ble levert for alle ni sykehjemmene. I den aktuelle kommunen var kvalitet lagt inn som tildelingskriterium i tillegg til pris. På tross av at tilbudene som var levert inn var identiske med hensyn til beskrivelser av utførelse, erfaring og andre kvalitetskriterier, ble kvaliteten på de ni tilbudene vurdert ulikt. Det som skilte de ulike anbudsprosessene var kun hvilke andre tilbydere de konkurrerte mot, og dermed hvordan de priset seg relativt med konkurrentene. Det at kvaliteten på de ni identiske tilbudene ble vurdert ulikt av samme utvelgelseskomisjon, tolket lederen som at innkjøperne vurderte dem lavere på kvalitetskriteriet i de konkurransene der de ikke var billigst, sånn at de ikke skulle komme best ut i den totale vurderingen. På det tilbudet der de hadde en lav pris sammenlignet med konkurrentene, ble også kvaliteten vurdert å være høyere.

Også flere andre tilbydere bekrefter at det i praksis bare handler om å sette prisen lavest når det kommer til offentlige anskaffelser. Det blir riktignok fremsatt noen minstekrav av typen dokumentasjon på at skatter og avgifter er betalt, men i praksis blir alt i hovedsak avgjort på pris. Det fremholdes også at dette prispresset går utover renholdsbedriften, kvaliteten på renholdet og på arbeidsbetingelsene til renholderen. Selv om det betales tariff lønn, må man gjerne kreve at renholderen jobber enda fortere for at bedriften i det hele tatt skal ha mulighet til å vinne anbud. Tilbydervirksomhetene er overrasket over at ikke referanser teller mer, ettersom de fleste offentlige virksomheter krever at referanser fra eksisterende kunder skal vedlegges tilbud.

Har vi regnet feil?

I den siste anbudsprosessen innen renhold som vår casekommune var med på, var det relativt stor forskjell på prisnivået i de ulike tilbudene. Særlig én tilbyder lå høyere enn de andre, noe som flere forklarer med at den tilbyderen trolig hadde regnet feil, eller ikke så lyst til å vinne oppdraget. Det var imidlertid også forskjeller mellom de andre. En av tilbyderbedriftene vi har intervjuet fremholder at det sjelden er store prisforskjeller mellom renholdsbedriftene. I det minste er det små forskjeller mellom det han omtaler som de store seriøse aktørene, fordi de har et relativt likt kostnadsbilde, der lønnskostnaden til renholderen utgjør største delen, og de seriøse aktørene følger den samme tariffen. Det som blir kilden til prisforskjeller er hvor mange timer man beregner oppdraget til å ta. En av tilbyderbedriftene fremholder at prispresset i bransjen er så stort at det ikke er mulig for bedriftene å ha særlig marginer på prisen som tilbys. For å illustrere dette prispresset uttrykker informanten følgende:

Hver gang du vinner et prosjekt så begynner du å lure, har jeg regnet feil? Det er jo ikke sånn det skal være. Men du begynner å lure på om du har glemt å ta med en avdeling eller noe. I vår bransje er prissettingen ganske enkel: det er den tiden man beregner. Er det forskjeller mellom leverandører, har den ene beregnet færre timer enn den andre. Det er lønnskostnadene som er alt, og de andre innsatsfaktorene er peanøtter i den store sammenhengen.

Leder for renholdsbedrift

... men, har klare forventninger om kvalitet

Selv om pris er det avgjørende tildelingskriteriet, er ikke det synonymt med at kommunen ikke er opptatt av kvalitet på renholdet de kjøper inn. Vår casekommune har definert renholdskvaliteten gjennom NS INSTA 800 som er beskrevet overfor. Også tilbyderne vi har intervjuet bekrefter at vår casekommune er opptatt av kvalitet på tjenestene som leveres. Generelt er det en utfordring at brukerne både i vår casekommune og i andre virksomheter generelt har høyere forventninger til renholdet enn det som faktisk er bestilt. Dette kommer typisk til uttrykk gjennom at renholderen blir bedt om å «dra over gulvet på kontoret», selv om vedkommende ikke har avsatt tid til å gjøre dette den dagen. Også informanter i kommunen peker på at det er en «innebygd» utfordring med renholdstjenester at alle som får levert renhold har en mening om kvaliteten. Som en informant uttrykker det:

Det er veldig mange som ikke kommer med det hyggelige tilropet til renholderen selv om de jobber sammen med oss på dagen. De forventer gjerne å få tilbakemelding

og ros selv, men renholderen blir på en måte fritt vilt – særlig om han kommer fra et eksternt firma... Jeg har til og med opplevd en ansatt som stolt fortalte at han hadde lagt ut åte for å se om renholderen gjorde jobben.

Informant i kommunen

Kommunens system for kontroll

Generelt fremholder våre bransjeinformanter at oppdragsgivere sjelden kontrollerer renholdstilbydere. Det er få kontroller av at man leverer avtalt kvalitet, og også av andre forhold i kontrakten, som for eksempel ansattes lønns- og arbeidsvilkår. Det har imidlertid skjedd noe forbedring på dette området, noe vi skal komme tilbake til nedenfor. Vår casekommune utfører kontroll av sine renholdsleverandører. I hovedsak opererer kommunen med fire former for kontroll av tilbydervirksomhetene som har rengjøringsoppdrag på deres bygg:

1. Faste kvartalsvise kontroller med rapportering
2. Intern revisjon som også omfatter eksterne tilbydere
3. Stikkprøveinspeksjon
4. Kontroller etter tips fra brukere/ansatte eller andre

I tillegg jobber kommunen med å utvikle kontrollrutinene ytterligere, som vi skal diskutere nærmere i et eget avsnitt. Først vil vi imidlertid se på kommunens system for kvalitetskontroll og kontroll av ansattes lønns- og arbeidsvilkår.

Kontroll av kvalitet

Kommunen utfører kvalitetskontroller av leveransen etter stikkprøveinspeksjoner som beskrevet i NS-INSTA 800. I tillegg snakker de som har ansvaret for kvalitetskontrollene med brukere (de som de kjøper inn renholdstjenestene på vegne av) og med renholderne som utfører oppdraget. I henhold til kontrakten krever også kommunen at leverandøren setter opp en årsplan for gjennomføring av kvartalsvise kvalitetskontroller, og rapporter skal leveres til kommunen med kopi til brukerstedet innen 24 timer etter at kontrollen er utført. Om slike kontroller ikke utføres i henhold til avtalen, kan kommunen holde tilbake betaling for den siste måneden for lokalene som det ikke er levert rapport for. Etter at slike kontroller er avholdt, finner det sted et møte mellom kommunen og tilbyderbedriften. Avvik fra avtalt kvalitet skal umiddelbart rapporteres

til brukerstedet og til kommunen. I tillegg må tilbyderen sende ved en fremdriftsplan for oppretting av avviket, samt en plan for sikring av fremtidig kvalitet.

En renholder vi intervjuet i kommunen opplyser at flere representanter fra kommunen kommer for å kontrollere kvaliteten på det utførte renholdet rundt hver tredje måned. Slike kvalitetskontroller er alltid varslet på forhånd, og i forkant av disse kontrollene kommer hans overordnede i renholdsfirmaet og hjelper til med rengjøringen, slik at kvaliteten er tilfredsstillende før kontroll blir foretatt. I det daglige er det ikke tid nok til å ha så høy kvalitet på renholdet at man består kvalitetskontrollen. Ifølge renholderen er det eneste disse kvalitetskontrollene bidrar til, at man hver tredje måned i forkant av kontrollene får gjennomført en skikkelig rengjøring. Om kommunen ønsker å kontrollere kvaliteten på det daglige renholdet, må det skje gjennom uanmeldte stikkprøver, noe som denne renholderen aldri hadde opplevd. Vi kan likevel ikke utelukke at uanmeldte stikkprøvekontroller skjer ved andre bygg der kommunen kjøper inn renhold fra eksterne tilbydere.

Kontroll av ansattes lønns- og arbeidsforhold

Kommunen er opptatt av at de som innkjøper ikke bare må kontrollere at de har fått det renholdet som er bestilt, men også må undersøke arbeidsforholdene til de som jobber på kommunens bygg. Gjennom stikkprøver, intern revisjon og kontroller etter tips forsøker kommunen å sørge for at ansatte i de engasjerte renholdsbedriftene og deres eventuelle underleverandører har lønns- og arbeidsforhold i tråd med det som er beskrevet i landsomfattende tariffavtale eller det som er vanlig i bransjen. I kommunens kontrollrutine nevnes følgende forhold som eksempler på hva som kan kontrolleres:

- Om leverandørens system for å følge opp at kravene i forskriften overholdes
- Om den enkelte har arbeidskontrakt, om den avtalte lønnen er i henhold til minstelønnsbestemmelsene og om utbetalt lønn stemmer med den avtalte lønn
- Avtale om overtidbetaling og hvordan dette praktiseres
- Hvilke spise- og hvilerom arbeidstakerne har tilgjengelig
- Hvordan innkvarteringen er for den enkelte arbeidstaker

Flere informanter i kommunen viser til at det er krevende å ha nødvendig kontroll med enkelte av disse forholdene – ikke minst fordi bransjen er preget av arbeidstakere som ønsker/krever å jobbe mer enn det arbeidsmiljøloven åpner for, samtidig som de har en arbeidsgiver som ikke har råd til å betale overtid. Flere ansatte går derfor frivillig

med på å jobbe flere timer uten overtidsbetaling. Selv om kommunen ikke kan tillate dette, er det vanskelig å avsløre.

Et annet dilemma for kommunen knyttes til hva som skal oppfattes som sosial dumping eller underbetaling. Ved noen kontroller har de avdekket at arbeidstakere har blitt betalt 1–2 kroner mindre i timen enn det de har krav på i henhold til tariffavtalen. Spørsmålet er om dette kan betraktes som et kontraktsbrudd eller ikke, siden formuleringen i forskrift og kontrakt sier at lønnsnivået skal være i henhold til landsomfattende tariffavtale eller det som er vanlig i bransjen. Kommunen har valgt å forholde seg til lønnsnivået som er beskrevet i overenskomsten mellom NHO Service og Norsk Arbeidsmandsforbund, og har krevd at ansatte som fikk en lavere lønn enn den som er beskrevet i denne overenskomsten, fikk hevet sin lønn. Dette har da de(n) aktuelle renholdstilbyderen rettet opp i umiddelbart. Ettersom tilbyderen(e) valgte å rydde opp i dette, ble det ikke iverksatt ytterligere sanksjoner fra kommunen, som har forbeholdt seg retten til å holde tilbake to ganger besparelsen ved underbetaling.

En av renholderne vi har intervjuet har ikke opplevd at kommunen har undersøkt hans/hennes lønns- og arbeidsvilkår. Kommunen på sin side fremholder at de gjerne spør renholderne om de har fast ansettelse, om de er vikarer og om hvilken lønn de har når de er ute på kvalitetskontroller. Kontrollørene opplever at renholderne er svært åpne og betrakter denne kontrollen som en hjelp. Kommunens kontrollører har inntrykk av at mange av renholderne er uorganiserte og har liten kunnskap om egne rettigheter, for eksempel knyttet til ansiennitetstilleggene i tariffavtalen. Dersom man oppdager uakseptable forhold, blir renholdstilbyderen kontaktet med beskjed om å rette opp i de aktuelle arbeidsforholdene. Det er også en innarbeidet rutine at renholdere som ikke bærer ID-kort, blir fratatt nøkler og bedt å forlate arbeidsstedet til ansettelsesforholdet er bekreftet.

Kommunen erkjenner at de trolig ikke klarer å fange opp alle uakseptable forhold. Likevel er det kommunens inntrykk at stikkprøvene klarer å avsløre noen, og at når tilbyderne vet at det utføres stikkprøver, bidrar det til at de skjerper seg.

Gjennom internrevisjoner blir også arbeidsvilkårene til ansatte hos eksterne leverandører gjennomgått. Dersom det oppdages brudd på arbeidsmiljøloven, blir tilbyderen bedt om umiddelbart å rette opp i disse forholdene. I forrige runde med revisjon oppdaget man noe avvik med hensyn til overtidsbestemmelsene. Kommunen vil ikke utelukke at dette også kunne ha forekommet internt i kommunen. I denne revisjonen benyttet kommunen bistand fra KS-advokaten til å tolke arbeidsavtalene som renholderne hadde.

Det oppleves som et dilemma når man får tips om at renholdere har flere jobber i ulike firma. Kommunen mener dette er problematisk, men synes det er vanskelig å reagere, ettersom det ikke er ulovlig å ha to jobber.

Til tross for omfattende kontrollrutiner fra kommunens side, har vi fått kjennskap til det som må betegnes som uakseptable lønns- og arbeidsvilkår hos en av

renholdstilbyderne i kommunen (se avsnitt om anbud og arbeidstakerrettigheter). Selv om vi ikke har grunnlag for å si noe om i hvilket omfang dette skjer og hvor mange renholdere som jobber under kritikkverdige forhold, illustrerer dette hvor vanskelig det er å holde kontroll med forholdene i renholdsbransjen.

Kommunen styrker kontrollinnsatsen

I tillegg til dagens kontrollsystemer er vår casekommune i gang med å diskutere hvordan de kan styrke kontrollinnsatsen ytterligere med utgangspunkt i det ansvaret de som innkjøper har for ansattes lønns- og arbeidsvilkår i bedrifter som det kjøpes tjenester av. Blant annet diskuteres det hvilken dokumentasjon som skal kreves for å sørge for at kontraktsmessige krav til ansattes vilkår er oppfylt. Dessuten diskuteres det hvordan kommunen i kvalifikasjonskravene skal fremme krav til potensielle tilbydere om tilfredsstillende systemer for håndtering av arbeidskontrakter, lønn, overtid, håndtering av vaktlister, ID-kort og uniformer slik at selskap som ikke har gode rutiner på dette kan avvises. Endelig diskuteres det hvorvidt kravene i kontrakten skal skjerpes, for eksempel om kommunen skal kreve å trekke bedriftens revisjon inn med krav om at bedriftens revisor har gjennomgått kontrakter, lønnslipper og vaktlister.

Generelt om kontroller fra offentlige oppdragsgivere

«You get what you inspect»

Overalt hvor det er mulig å jukse, så jukses det.

Leder i renholdsfirma

Casekommunen vi har studert i dette prosjektet utfører som beskrevet ovenfor ulike kontroller av renholdstilbyderne som utfører oppdrag for dem. Inntrykket fra intervjuer av ulike aktører i bransjen, er at dette langt fra er like vanlig hos andre offentlige kunder. Det har riktignok blitt noen flere kontroller det siste året, men tradisjonelt har offentlige kunder gjerne bare krevd et minimum av dokumentasjon i forkant av en kontraktstildeling, og i ettertid utført få eller ingen kontroller av bedriftene. Som sitatet ovenfor illustrerer, bidrar dette til at mange renholdstilbydere jukser både med ansattes lønns- og arbeidsvilkår så vel som andre forhold. Følgende sitat fra en renholdstillitsvalgt oppsummerer det som en rekke informanter har uttrykt:

Det er veldig lite kontroll fra det offentlige. Renholdstjenester i kommunen er et offentlig ansvar, og selv om de setter det bort til eksterne, så er det like fullt et offentlig ansvar. Jeg lever av privatisering, så jeg er ikke imot privatisering. Det er det samme hva som står på lønnslippen min så lenge det er bra å jobbe der. Det som er den store bøygen i dag er at det offentlige ikke sjekker det de har kjøpt. Det er veldig ofte slik at man bestemmer seg politisk for å sette ut renholdet. Selv om de i tilbudsutlysningen har med noen krav og spesifikasjoner som er klipt og limt fra noe annet, ser vi at de i praksis ikke tenker tanken engang på ansattes lønns- og arbeidsvilkår. Dersom man erkjenner at dette fortsatt er et offentlig ansvar, og har kontrollrutiner for å ivareta lønns- og arbeidsvilkår, så hadde dette gått bra. Men det er kontroll som mangler.

Tillitsvalgt

HMS-egenerklæring og skatteattest, men hva så?

Våre bransjeinformanter erkjenner riktignok at de fleste offentlige virksomheter stiller krav til potensielle tilbyderbedrifter. Dette er imidlertid minimumskrav i form av at man må vedlegge HMS-egenerklæring og skatteattest når man leverer inn et tilbud på et renholdsoppdrag. Flere informanter fremholder at slike krav i liten grad hindrer de useriøse aktørene i bransjen. Som en leder for en renholdsbedrift uttrykker:

Jeg lurer på hva de leser av disse attestene og erklæringene, og om de egentlig kontrollerer at ting er riktig. Et godt eksempel er skatteattesten. Si man har et oppdrag på fire år, da har man et halvt år før oppdraget starter levert inn en riktig skatteattest. Da kan vi i prinsippet ha fire år der vi betaler for lite skatt, eller vi kan la være å betale moms i fire år så lenge det ikke blir foretatt nærmere undersøkelser.

Leder for en renholdsbedrift

Mediestøy har økt kundenes oppmerksomhet

Både bedriftsledere og tillitsvalgte i renholdsbransjen opplever at medias søkelys på det offentliges ansvar når de kjøper inn tjenester, har økt både offentlige og private bedrifters oppmerksomhet knyttet til ansattes lønns- og arbeidsforhold hos eksterne leverandører. Flere viser til at artikkelserien «Skitten vask» i Dagbladet har bidratt til økt oppmerksomhet, og dette mediefokuset kombinert med politiske myndigheters innsats, har gjort at flere offentlige kontrakter har blitt bedre enn tidligere. Også Adecco-saken vinteren 2011 blir trukket frem som en forklaring på at man nå opplever økt fokusering fra kundene, selv om denne saken omhandlet helsetjenester

og ikke renhold. Saken har bidratt til at enkelte kommuner nå velger å gå igjennom alle sine kontrakter, og undersøker om tariffavtaler overholdes. Det er imidlertid mindre bedring å spore blant kundene fra små private bedrifter, som fortsatt i liten grad undersøker slike forhold.

Anbud og arbeidstakerrettigheter

De tillitsvalgte vi har intervjuet peker generelt på at anbudsutsetting av renholdstjenester har flere negative konsekvenser med hensyn til arbeidstakernes rettigheter. De viser til at man alltid blir færre ansatte, får dårligere tid, og gjerne at kvaliteten på ytelsene reduseres. Dessuten blir det for mange en økt utrygghet, fordi det ligger i anbudets natur at man jobber på kontrakter med begrenset varighet. Selv om privatansatte gjerne har dårligere lønns- og pensjonsvilkår enn kommunalt ansatte, beholder likevel de fleste renholderne lønnsnivået sitt ved første gangs konkurranseutsetting, fordi det typisk da er snakk om en virksomhetsoverdragelse. Den usikre anbudshverdagen medfører også at mange ansettes i deltidsstillinger, selv om de ønsker heltid. Tillitsvalgtundersøkelsen (se kapittel 2) viste at rundt en fjerdedel av de tillitsvalgte i renholdsbransjen oppgav at uønsket deltid var et svært stort eller stort problem i virksomheten de jobbet på. I intervjuene vi har foretatt blir dette knyttet til anbudsprosessene. Som en leder uttrykker det:

I denne bransjen så kan du ikke ansette folk fast, fordi oppdragsgiverne er variable. Hadde man hatt krav på seg til å ansette folk i helt faste stillinger, så hadde det ikke vært noen bransje.

Leder for en renholdsbedrift

Harde anbudskonkurranser blir også trukket frem som en forklaring på hvorfor renholdsbransjen er preget av mange aktører som dumper lønns- og arbeidsvilkårene til egne ansatte. Dette unngås langt på vei i casekommunen vi har studert. Blant annet fordi kommunen stiller krav til lønns- og arbeidsvilkår i kontrakten med sine renholdstilbydere, der de viser til reglene i forskrift om lønns- og arbeidsvilkår i offentlige kontrakter av 08. februar 2008 og til byggherreforskriften av 21. januar 1995 - § 10 A. Som redegjort for ovenfor, krever kommunen at leverandøren og deres underleverandører plikter å ha lønns- og arbeidsvilkår som ikke er dårligere enn det som følger av gjeldende landsomfattende tariffavtale, eller det som ellers er normalt for vedkommende sted og yrke. Videre krever kommunen rett til å få innsyn i dokumenter, og rett til å foreta andre undersøkelser som gjør det mulig å gjennomføre nødvendig kontroll med at

kravet overholdes. Det kreves også at leverandøren tar med tilsvarende bestemmelser i kontrakter med eventuelle underleverandører, samt kontrollerer at slike krav overholdes. Dersom kommunen avdekker at en tilbyder ikke ivaretar egne ansatte og ansatte hos underleverandører etter disse kravene, forbeholder man seg retten til å holde tilbake betaling tilsvarende to ganger besparelsen til det er ryddet opp i disse forholdene.

I motsetning til casestudien vår i vaktbransjen, ligger det også inne forhold i kontrakten som gir tilbyderne mulighet til å regulere kontraktsummen etter dokumenterte endringer i tariffert lønn. En slik regulering skjer med 80 prosent av den prosentsats som lønnen reguleres med, og med virkning fra samme dag som de tariffmessige endringene i lønnen.

Som vist har også kommunen omfattende kontrollrutiner for å hindre at ansatte hos renholdsbedriftene som utfører oppdrag for kommunen blir utsatt for kritikkverdige forhold. Til tross for dette har vi som nevnt fått kjennskap til renholdere i denne kommunen som har lønns- og arbeidsforhold som kan karakteriseres som kritikkverdige. Vi presiserer igjen at vi ikke har grunnlag for å fastslå om dette er unike tilfeller, eller om det omfatter mange renholdere.

En renholder vi intervjuet jobber fulltid på kommunens eiendommer og er ansatt i en av renholdsbedriftene som kommunen har avtale med. Renholderen har riktignok en timelønn i henhold til overenskomsten mellom NHO og NAF, men har ikke tid til å utføre renholdet på tildelt timeantall. Resultatet er at vedkommende jobber flere timer enn det betales for hver eneste dag, men har aldri mottatt overtidsbetaling for dette. Renholderen har erfaring fra andre private renholdsbedrifter og utelukker derfor at tidsmangelen skyldes at han/hun ikke er effektiv nok. Vedkommende kjenner også til kollegaer som har det på samme måten. Renholderen fremholder videre at kommunen heller ikke får den kvaliteten på renholdet som de har betalt for, rett og slett fordi det er umulig å levere den kvaliteten på tiden som er satt til rådighet fra renholdsbedriften. Renholderen vi intervjuet utførte oppdrag på ulike objekter hos kommunen, med avstand mellom dem. Det var følgelig noe reisetid mellom oppdragene, men denne tiden får ikke vedkommende betalt for. Renholdsbedriften lønner bare for den tiden som er avsatt til rengjøring på de ulike objektene. Det mest kritikkverdige forholdet som renholderen har blitt utsatt for, er at vedkommende er nektet sykepengen ved sykdom og har blitt tvunget til å gå på jobb selv om han/hun var syk.

Virksomhetsoverdragelser

Selv om spørsmål om virksomhetsoverdragelse ikke er direkte aktuelt i casekommunen vi har studert, vil vi likevel diskutere dette, fordi spørsmålet er et sentralt aspekt i vurderingen av hvilke konsekvenser anbud har for ansattes rettigheter. Når en kommune bestemmer seg for å konkurranseutsette hele eller deler av en tjeneste, får det konsekvenser for de ansatte som frem til da har vært ansatt i kommunen for å utføre

tjenesten. En av de tillitsvalgte vi har intervjuet pekte på at første gang en kommune valgte å konkurranseutsette renholdstjenestene, ble dette betraktet som en virksomhetsoverdragelse, mens de ansatte ved andre gangs anbudsutsetting kunne risikere å miste jobben eller opparbeidede rettigheter:

Når kommunen velger å gå fra å ha renhold i egen regi til å konkurranseutsette det, er det som regel i første omgang snakk om en virksomhetsoverdragelse der de ansatte får beholde sine opparbeidede rettigheter. De må gjerne løpe litt fortere når de blir ansatt i et privat renholdsfirma enn de gjorde i kommunen, men rettighetene beholdes. Men i den neste anbudsrunder er det ingen selvfølge at det er en virksomhetsoverdragelse. Nye tilbydere kan derfor spekulere i dette.

Tillitsvalgt

Den tillitsvalgte hadde erfart at hans/hennes virksomhet hadde vunnet en kontrakt første gang en kommune hadde satt ut renholdstjenestene. Da det ble betraktet som en virksomhetsoverdragelse, måtte renholdsvirksomheten ta med seg alle de ansatte som hadde vært ansatt i kommunen. Etter fire år, da renholdet skulle ut på anbud på nytt, måtte virksomheten kalkulere inn utgifter til sitt bidrag til avtalefestet pensjon (AFP) for renholdere som kom til å fylle 62 år i kontraktperioden. Den tillitsvalgte forklarer dette med at så å si alle renholdere som klarer å stå i jobben til de er 62 år, vil velge å gå av med pensjon dersom de har anledning til det. I denne anbudsprosessen måtte de imidlertid konkurrere med virksomheter som slapp å inkludere denne kostnaden, siden de ikke var tvunget til å overta de ansatte som allerede utførte renholdet på kommunens objekter. Ettersom lønnskostnader er den dominerende utgiften for renholdsbedrifter, var det umulig for den eksisterende leverandøren å konkurrere med andre renholdsbedrifter som ikke planla å videreføre arbeidsforholdet med disse «eldre» og «dyre» arbeidstakerne. Da den eksisterende tilbyderen ikke hadde alternative jobber i geografisk nærhet, ble resultatet oppsigelsessaker mot et stort antall arbeidstakere.

Den tillitsvalgte reiser med dette en interessant problemstilling. Hvilke rettigheter har de ansatte i en situasjon der renholdstjenester konkurranseutsettes? Kan de kreve å fortsette i kommunen i en annen stilling, å bli med over i det selskapet som skal levere tjenesten til kommunen, eller mister de jobben? Og dersom de blir med over til oppdragstaker – hva skjer i neste anbudsrunde dersom tjenesteyteren taper kampen, og tjenesten nå skal leveres av en ny oppdragstaker? Kan de ansatte kreve å bli overført videre til den nye oppdragstakeren?

Utgangspunktet er at arbeidsgiver står fritt til å bestemme hvordan virksomheten skal organiseres, herunder om deler av virksomheten skal selges eller konkurranseutsettes. For arbeidstakerne vil det være avgjørende om konkurranseutsettingen er å betrakte som en virksomhetsoverdragelse. Hvis det er tilfellet, vil arbeidstakeren riktignok kunne bli overført til en ny arbeidsgiver, og rettigheter og plikter vil som

utgangspunkt også bli overført. Det eneste unntaket fra dette er at den nye arbeidsgiveren kan velge å reservere seg mot å overta tariffavtalen.

Hvorvidt det er snakk om en virksomhetsoverdragelse, reguleres av arbeidsmiljøloven § 16-1, der det i første ledd heter at bestemmelsene i kapittel 16 kommer til anvendelse «ved overdragelse av en virksomhet eller del av virksomhet til en annen arbeidsgiver. Med overdragelse menes overføring av selvstendig enhet som beholder sin identitet etter overføringen.» Bestemmelsene om virksomhetsoverdragelse er bygget på et EU-direktiv (2001/23/EF), slik at praksis fra EU-domstolen vil ha relevans for forståelsen av den norske lovteksten.

Det sentrale er om konkurranseutsettingen representerer en overdragelse av en virksomhet eller del av en virksomhet, og at overdragelsen skjer til en ny arbeidsgiver. Det er ikke mulig å si at enhver konkurranseutsetting faller innenfor eller utenfor overdragelsesbegrepet. Det er nødvendig å foreta en konkret vurdering i hvert enkelt tilfelle. Men både de situasjoner hvor en kommune konkurranseutsetter en tjeneste for første gang, og der det er snakk om fornyet utsetting og oppdraget går fra en tjenesteyter til en annen, vil i prinsippet kunne omfattes av reglene om virksomhetsoverdragelse.

Sentralt i vurderingen av om det er snakk om en virksomhetsoverdragelse, er om virksomheten kan sies å ha beholdt sin *identitet* etter overføringen. Det domstolene gjør, enten det er snakk om EU-domstolen, EFTA-domstolen eller Høyesterett, er først å se på hvilke elementer som karakteriserer den aktuelle virksomheten (for eksempel ansatte, fysiske aktiva og innmaterielle aktiva). Deretter foretas det en vurdering av om en vesentlig del av disse elementene er overført eller ikke. Hvis det for eksempel er et sykehjem som overdras til private eiere, og driften fortsetter med de samme beboerne, de samme ansatte, det samme lokalet og det samme utstyret, vil identitetskravet være oppfylt, og reglene for virksomhetsoverdragelse vil komme til anvendelse. Bestemmer imidlertid kommunen seg for å kjøpe noen sykehjemsplasser i et allerede eksisterende privatdrevet sykehjem, vil det ikke være snakk om en virksomhetsoverdragelse. Dersom en konkurranseutsetter deler av det kommunale renholdet, ved at private rengjør lokaler som kommunen tidligere hadde renholdsansvaret for, kan spørsmålet være mer tvilsomt.²³

I virksomheter der de ansatte er den viktigste ressursen, og det i liten grad finnes noe fysiske aktiva, vil det være avgjørende om den nye oppdragstakeren ønsker å overta de ansatte. Hvis oppdragstakeren ikke ønsker å overta de ansatte, blir konkurranseutsettingen ikke å anse som en virksomhetsoverdragelse, og de ansatte har ikke rett til å bli

²³ Bestemmelsene får også anvendelse ved en rettslig omorganisering, f.eks. ved utskilling av offentlig virksomhet til offentlig eid aksjeselskap (Rt. 2000 s. 2058), men ikke ved overføring av oppgaver fra en etat til en annen dersom arbeidsgiver er den samme (Rt. 1998 s. 1357). Et kommunalt foretak er ikke et eget rettssubjekt, men en del av kommunen som arbeidsgiver, og overføring av oppgaver fra kommunen til foretaket omfattes derfor ikke (Borgerud 2010).

med over. Så selv om reglene har som formål å beskytte de ansatte, kan virksomhetenes disposisjoner medføre at de ikke får anvendelse.

Renholdsvirksomheter vil sjelden rå over betydelige fysiske aktiva, og identiteten vil typisk være knyttet til arbeidstakerne. Dette innebærer at en oppdragstaker som konkurrerer om et anbud på renhold, selv kan avgjøre om han ønsker å overta de ansatte eller ikke. Det er overføringen av arbeidstakerne som vil være avgjørende for om en kommer inn under regelverket for virksomhetsoverdragelse. Men dersom oppdragstakeren tar med seg noen personer, men ikke alle, kan en fort havne i en situasjon at det anses som virksomhetsoverdragelse. I enkelte tilfeller kan arbeidstakerne nekte å bli med over til den nye arbeidsgiveren, og kreve å fortsette sitt ansettelsesforhold hos sin eksisterende arbeidsgiver (som for eksempel kommunen). Etter rettspraksis har arbeidstakeren en slik valgt rett dersom overgangen til ny arbeidsgiver medfører «ikke uvesentlige negative endringer for arbeidstaker». Høyesterett har behandlet spørsmålet om valgt rett ved fire tilfeller. I Vest-Ro-dommen (Rt. 1999 s. 989) ble renholdsoppgavene på et slakteri overtatt av ISS. De tre renholderne på slakteriet skulle overføres til ISS, men to av disse påberopte seg valgt rett. Høyesterett uttalte da at det her var tale om «å skille ut en liten del av arbeidsstokken og overføre den til en annen bedrift med et mer omfattende virksomhetsområde, med den følge at båndene til arbeidsplassen på Vest-Ro blir svekket». Det ble også lagt vekt på at dersom ISS skulle miste oppdraget på Vest-Ro, ville det være en risiko for at de ansatte ville få atskillig lengre reisevei til et nytt arbeidssted i distriktet.

Innenfor rutetransport er det innført særlige regler som beskytter arbeidstakerne i en konkurransesituasjon. Noe av bakgrunnen for dette kan illustreres med EU-domstolens avgjørelse i Liikenne (C-172/99). Her var spørsmålet om overføring av en kontrakt om busskjøring etter anbudskonkurranse var omfattet av reglene om virksomhetsoverdragelse. Mange av de ansatte hadde blitt med over, men det ble ikke overført busser eller annet materiell. EU-domstolen kom til at busstransport først og fremst har sin identitet knyttet til fysisk aktiva, det vil si bussene, og ikke de ansatte. Det at bussene ikke var overdratt, medførte derfor at det ikke var snakk om en virksomhetsoverdragelse.

Innenfor transportsektoren har bruk av anbud blitt stadig mer vanlig siden midten av 1990-tallet. Bruk av anbud har medført at ansettelsesforholdene innenfor bransjen har gått fra å være stabile og sikre, til å bli mer usikre. Dette har gjort at man i 2009 valgte å endre yrkestransportloven og jernbaneloven. Fra og med 1. januar 2010 gjelder arbeidsmiljølovens regler om virksomhetsoverdragelse ved anbudskonkurranser om tildeling av løyver for rutetransport, på vei, bane og til sjøs.²⁴ Dette gjelder uavhengig av om skifte av tjenesteyter faller inn under arbeidsmiljølovens definisjon av hva som er en virksomhetsoverdragelse.

²⁴ Se yrkestransportlova § 8, andre ledd og jernbaneloven § 8 g, første ledd.

Det kan stilles spørsmål ved hvorfor ansatte i denne bransjen har større behov for beskyttelse enn ansatte i andre bransjer. Også innenfor renholdsbransjen finnes det eksempler på at ansatte som har vært lenge i jobben mister den på grunn av at kommunen velger å konkurranseutsette denne tjenesten. Eldre arbeidstakere vil ofte være mindre attraktive å overta for private tilbydere, på grunn av mulige kostnader til AFP med mer. For rutetransport på vei og bane fulgte adgangen til å utvide omfanget for reglene for virksomhetsdragelse av kollektivtransportforordningen.²⁵ Lovgiver gikk imidlertid noe lenger enn det forordningen åpnet for, da de norske reglene om virksomhetsoverdragelse går noe lenger enn direktiv 2001/23/EF. Departementet viste imidlertid til at dette direktivet er et minimumsdirektiv, og at det på denne bakgrunn ikke var noe i veien for å fastsette bestemmelser som beskyttet arbeidstakerne i enda større grad. Et tilsvarende resonnement burde også ha tilsvarende holdbarhet dersom en skulle velge å utvide reglene for virksomhetsoverdragelse til å gjelde konkurranser på andre områder enn rutetransport.

Hva kan gjøres?

En av de tillitsvalgte vi har intervjuet mener at et av de viktigste tiltakene som kan iverksettes for å dempe de negative effektene anbudsutsetting kan ha for ansattes rettigheter i renholdsbransjen, vil være å innføre tilsvarende regler for virksomhetsoverdragelse i renholdsbransjen som de som finnes i transportbransjen. Dette vil særlig styrke eldre arbeidstakers rettigheter, men også gjøre konkurransevilkårene mer rettferdige mellom renholdsbedrifter som vinner et kommunalt oppdrag første gang det er på anbud, og potensielle tilbydere som først kommer med i andre runde.

Det bør også vurderes hvorvidt kommunene og andre offentlige virksomheter i sine konkurransevilkår kan fremsette krav om at potensielle tilbydere må overta de ansatte som ønsker det i tilfeller der det byttes renholdsleverandør. Dersom flertallet av de ansatte overdras, vil det være å anse som en virksomhetsoverdragelse, noe som vil bidra til å sikre ansattes rettigheter og dempe usikkerheten ved anbudsutsetting. Samtidig vil en slik ordning kunne redusere noe av den økonomiske gevinsten ved konkurransen, men det unngås at gevinstene kommer av svekkelse av de ansattes vilkår. Eksisterende ansatte vil få beholde sin jobb, sine lønns- og arbeidsvilkår. Anbudsutsettingen kan imidlertid ha konsekvenser for fremtidig lønnsutvikling og vilkårene for nyansatte dersom tilbyderer reserverer seg mot å overdra tariffavtalen.

I dag diskuteres en rekke tiltak for å styrke de ansatte i renholdsbransjens lønns- og arbeidsvilkår. Ulike aktørers holdninger til disse tiltakene vil i sin fulle bredde diskuteres

²⁵ OJ L315/1.

i den kommende Fafo-rapporten om renholdsbransjen (Trygstad m.fl. 2011, under arbeid). Vi vil likevel kort komme inn på noen av tiltakene her, basert på oppfatninger blant kommunen, renholdsbedriftene, tillitsvalgte og andre bransjeaktører som vi har intervjuet. Fra kommunens side blir det understreket at det vil være en klar fordel med en offentlig godkjenningsordning av renholdsbedrifter, slik at man reduserte risikoen for å engasjere useriøse renholdsleverandører. Både tillitsvalgte og ledere i renholdsbedriftene vi har intervjuet er tilhengere av en slik godkjenningsordning. I tillegg er det bred enighet blant våre informanter om at det er behov for å allmenngjøre lønnsbestemmelsen i tariffavtalen.²⁶ Renholdsbedriftene advarer imidlertid mot å tro at dette alene vil være nok til å ta knekken på useriøse aktører. En leder påpeker at det er mange som betaler en god timelønn, men at dette hjelper lite dersom de konsekvent lønner en time for lite om dagen. Det er den totale lønnsutbetalingen som har betydning.

Flere etterlyser også at tilsynsmyndighetene kommer mer på banen. Aktørene vi har intervjuet har et inntrykk av at Arbeidstilsynet sjelden eller aldri foretar kontroller i renholdsbransjen. Det påpekes at kontroller, enten de er i regi av kunder eller tilsynsmyndigheter, må være uanmeldte. Dersom renholdsbedriftene får varsel om kontroll, vil de bare tilpasse seg der og da, uten at man i realiteten retter opp i kritikkverdige forhold. Mer skepsis er det til innføringen av regionale verneombud.²⁷ Lederne for renholdsbedriftene vi har intervjuet har ikke tro på dette tiltaket i det hele tatt, og frykter bare at det vil koste mye penger uten å ha noen effekt. De tillitsvalgte er imidlertid positive. Til sist er våre informanter opptatt av kundens ansvar. Det er viktig at kontraktslengdene ikke er for korte, og at det er mulighet til å justere prisen etter lønnsoppgjør. Det er også viktig at kundene tar inn bestemmelser om ansattes lønns- og arbeidsvilkår, og at man inkluderer krav til underleverandører i slike formuleringer. Kundene må også sikre seg rett til å utføre sanksjoner på tilbydere som ikke følger disse bestemmelsene i kontrakten, enten ved å holde tilbake betaling eller terminering av kontrakten. Til sist må kunden være aktiv med hensyn til å kontrollere at kontrakt-festede krav til ansattes lønns- og arbeidsvilkår faktisk følges av renholdsbedriftene som utfører oppdrag for dem.

²⁶ Med hjemmel i lov 4. juni 1993 nr 58 om allmenngjøring av tariffavtaler, har LO har etter anmodning fra Norsk Arbeidsmandsforbund og NHO Service fremmet forslag om allmenngjøring av timelønnsnivå for 0-2 år (§ 2), og for tilleggene for nattarbeid og søn- og helligdagsarbeid (§ 8), reglene om personlig utstyr (§ 6) og utgifter til reise, kost og losji ved arbeidsoppdrag utenfor fast arbeidssted (§ 9) i «Overenskomst for Renholdsbedrifter 2010-2012». Begjæringen er nå på høring, med høringsfrist 1. juni 2011.

²⁷ Det er vedtatt en forskrift om regionale verneombud i rengjøringsvirksomhet (se forskrift av 16. november 2010 om regionale verneombud for visse bransjer). Forskriften er ikke iverksatt fordi arbeidsgiversiden så langt har nektet å bidra til å finansiere ordningen.

Oppsummering

Renholdsbransjen står overfor store utfordringer, og fra flere hold er det uttrykt stor bekymring for forholdene i bransjen. Myndighetene, mediene og partene i arbeidslivet er urolige for at et stort innslag av useriøse renholdsbedrifter skaper uholdbare forhold i bransjen. Disse bedriftene dumper blant annet lønninger og bedriver omfattende skatteunndragelser, og skaper problemer både for de seriøse virksomhetene som opplever urettferdige konkurransevilkår, og ikke minst for de ansatte som utnyttes. Gjennom forskrift om lønns- og arbeidsforhold i offentlige kontrakter, er offentlige virksomheter pålagt å sørge for at renholdsbedriftene de benytter seg av ikke opererer med lønns- og arbeidsvilkår som er dårligere enn det som følger av gjeldende landsomfattende tariffavtale eller det som er normalt for vedkommende sted og yrke. Samtidig beskrives offentlig sektor som en kunde som ensidig er opptatt av å oppnå laveste pris. I den arbeidsintensive renholdsbransjen er lønnsutgifter bedriftens dominerende kostnad. En konsekvens av hard priskonkurranse i markedet, kan dermed legge press på arbeidstakernes lønns- og arbeidsvilkår om det ikke utøves tilstrekkelig kontroll med at det ikke konkurreres på bekostning av arbeidstakernes vilkår.

Vi har i dette kapitlet tatt for oss en casestudie av en norsk kommune som kjøper inn renholdstjenester. Denne kommunen fremstår som en mer profesjonell og dyktig innkjøper enn det kommuner generelt fremstilles som av aktører i bransjen. Kommunen setter klare og veldefinerte kvalitetskrav, krever omfattende dokumentasjon, rutiner for utøvelse av kontroll, og har ansatte som kjenner bransjen godt når det gjelder å inngå og følge opp kontrakter. Kommunen åpner også for å regulere kontraktssummen etter dokumenterte endringer i tariffert lønn med virkning fra samme dag som de tariffmessige endringene, og legger med dette ikke en demper på lønnsutviklingen i kontraktperioden. At vi selv i en slik kommune kommer over kritikkverdige forhold for ansatte som jobber for deres renholdstilbydere, illustrerer hvor vanskelig det er å holde kontroll med forholdene i renholdsbransjen. Selv om vi ikke har grunnlag for å si noe om i hvilket omfang det skjer, eller om hvor mange renholdere som jobber under kritikkverdige forhold, finner vi eksempler på at det arbeides flere timer enn det betales for, at det ikke utbetales overtid, at det ikke lønnes for reisetiden mellom rengjøring av to bygg, og at ansatte tvinges på jobb til tross for sykdom. Det fremholdes også at kommunen ikke får den avtalte kvaliteten på renholdet, og at renhold av en slik kvalitet bare blir utført i forkant av varslede kvalitetskontroller.

Denne casestudien gir oss indikasjoner på at et sterkt ensidig prisfokus, ikke bare får konsekvenser for arbeidstakerrettigheter, men også for tjenestekvaliteten. En av renholdslederne forklarer at det oppleves som at det ikke spiller noen rolle hvilken kvalitet man leverer til offentlige virksomheter. Etter at kontraktperioden er over etter fire år, lyses det på nytt ut en konkurranse, der tilbyderer med den laveste prisen blir valgt. Har du hatt kontrakten i inneværende periode og levert lav kvalitet, blir du

likevel valgt i neste kontraktperiode om du priser deg lavest. Har du levert høy kvalitet, vil du ikke bli belønnet med en ny kontraktperiode så lenge det finnes andre tilbydere som er villige til å ta jobben for en lavere pris. Denne bedriftslederen valgte derfor å flytte dyktige renholdere over på oppdrag i privat sektor, der kvalitet ble belønnet med videre arbeid, mens mindre dyktige renholdere ble flyttet over til oppdrag for offentlige virksomheter.

Et spørsmål som ikke har vært aktuelt i vår casekommune, men som har betydning for hvordan anbud påvirker arbeidstakerrettigheter, er spørsmålet om virksomhetsoverdragelser. Dette fordi det handler om ansattes rett til å beholde jobben og opparbeidede rettigheter når oppdraget går fra én renholdstilbyder til en annen. Det bør vurderes hvorvidt offentlige virksomheter kan fremsette krav om at potensielle tilbydere må overta de ansatte som ønsker det i tilfeller der det byttes renholdsleverandører. Dersom flertallet av de ansatte overdras, vil det nemlig være å anse som en virksomhetsoverdragelse, noe som sikrer rettigheter og demper jobbusikkerheten.

Både vår casekommune og de fleste av våre bransjeinformanter fremholder at de støtter de fleste tiltakene som vurderes innført i renholdsbransjen. Kommunen oppfatter at det hadde vært en klar fordel med en offentlig godkjenningsordning for renholdsbedrifter. Dette hadde redusert deres risiko for å havne i en avtale med en useriøs aktør. Samtlige vi har intervjuet støtter partenes begjæring om allmenngjøring av tariffavtalens lønnsbestemmelser, men flere advarer mot å tro at dette alene vil rydde opp i forholdene i bransjen.

4 Vaktbransjen

Innledning

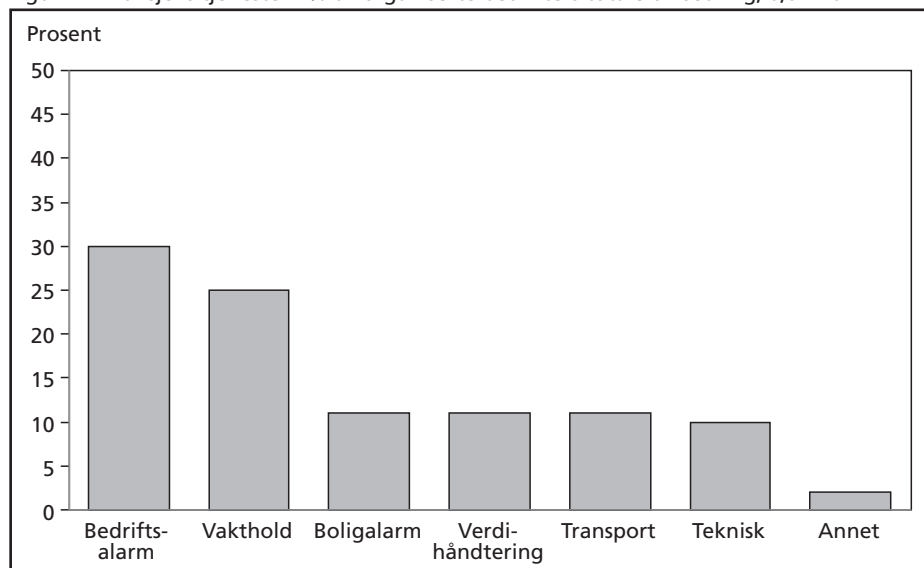
Vaktbransjen har i de siste tiårene vært en bransje i vekst. Siden slutten av 1980-tallet har det vært en økende etterspørsel etter vekttertjenester, og dette har ført til at antallet aktører i markedet er blitt flere. Det er likevel et marked med relativt få tilbydere sammenlignet med de to andre bransjene i denne studien. Dette henger blant annet sammen med at oppstart av et vaktsselskap krever godkjenning hos politiet. Ved utgangen av 2009 var det 243 godkjente vaktsselskap i Norge (Tenden 2010b). Dette tallet overdriver likevel antallet aktører, fordi mange selskap danner underselskap som i realiteten ikke opererer som egne bedrifter, selv om de har egen godkjenning. En av de største virksomhetene er alene registrert med 40 godkjente vaktsselskap. Det er i dag rundt 100 aktive vaktsselskap, og av disse er det tre store som har majoriteten av markedsandelene. Vaktbransjen i Norge kjennetegnes derfor grovt sett av relativt få dominerende aktører med store markedsandeler. Bransjen beskrives av våre informanter som ryddig. Majoriteten av vaktsselskapene, 193 av de 243 registrerte, er organisert i NHO Service, og organisasjonsgraden på arbeidstakersiden er trolig på omkring 45–50 prosent. De organiserte virksomhetene har en markesandel på 85 prosent og hadde en samlet omsetning på 8,8 milliarder kroner i 2009. Dette inkluderer kjøp av tekniske tjenester, og de organiserte virksomhetenes samlede omsetning av sikkerhetstjenester var drøyt 7,5 milliarder. I sikkerhetsbransjen var det i 2009 rundt 8900 årsverk, men av dette er det bare 4500 vekterårsverk, de øvrige årsverkene fordeles mellom ledere og teknikere.

I diskusjoner om anbud generelt, og konsekvenser av anbud for arbeidstakers rettigheter spesielt, er ikke vekterbransjen en mye omtalt bransje. Det er like fullt en bransje som i stor grad konkurranseutsettes i både privat og offentlig sektor. Det foreligger ifølge NHO Service ikke noe godt statistisk grunnlag for å si noe om når offentlig sektor begynte å kjøpe inn sikkerhetstjenester, men man antar at det hadde en forsiktig start rundt 1975. Det kom imidlertid en betydelig utvidelse av offentlige innkjøp i 2004, da nye internasjonale regler påla Avinor omfattende sikkerhetskontroll på alle norske flyplasser. Revisjon av reglene har også eskalert dette omfanget frem til dags dato. Samlet utgjør offentlig sektor omtrent 26 prosent av kundemassen i bransjen. Det er likevel viktig å understreke at når det kommer til innkjøp på flyplass, som representerer

en av de største kontraktene i bransjen, er offentlig sektor eneste kunden. Dersom man holder flyplassikkerhet utenfor, er andelen offentlige kunder på maksimalt 13 prosent.

Vaktbransjen er en segmentert bransje med mange ulike spesialfelt. Medlemmenes omsetning fordeler seg på ulike tjenester – størst blant dem er bedriftsalarm og vakthold, med henholdsvis 30 prosent og 25 prosent av den samlede omsetningen i bransjen. Av figur 4.1 fremgår det hvor store andel de ulike tjenesteområdene har av markedet.

Figur 4.1 Bransjens tjenester i % av organiserte bedrifters totale omsetning, 8,8 mrd kr.



Kilde: Tenden 2010b

Det som vanligvis omtales som vektertjenester i dagligtalen, er servicedelen av vekteryrket, altså de som har publikumsrettede oppgaver og som kan ses i gatebildet og på kjøpesentre. Ifølge våre informanter utgjør denne typen vektertjenester kun 7 prosent av vektertjenester i Norge. Kjønn- og aldersfordelingen i bransjen er ikke preget av overvekt av unge menn, slik mange tror. Ifølge våre informanter er det slik at om man ser bransjen under ett, kan ikke kvinner sies å være underrepresentert, og man finner et relativt jevnt distribuert aldersspenn. Når det kommer til etnisk sammensetning, har bransjen lav andel av utenlandske arbeidstakere sammenlignet med de to andre bransjene vi har sett på i denne studien. Dette henger blant annet sammen med at vaktbransjen i mindre grad enn i renhold og anlegg benytter seg av innleid arbeidskraft fra bemanningsselskap og/eller setter ut deler av oppdrag til underentreprenører. Som nevnt i kapittel 3 om tillitsvalgtundersøkelsen, kjenner i underkant av 17 prosent av de tillitsvalgte fra vaktbransjen til at arbeidsgiver gjør dette.

I dette kapitlet ser vi nærmere på en spesifikk del av bransjen, flyplassikkerhet, gjennom en casestudie av innkjøp av sikkerhet på en statlig flyplass i Norge. Ifølge tall fra NHO Service defineres flyplassikkerhet som transporttjenester sammen med sikkerhetstjenester tilknyttet heliport, havn, skip og kollektivtrafikk. Transporttjenester utgjør 11 prosent av omsetning for organiserte virksomheter (jf. figur 4.1), og denne typen tjenester omsetter for 930 millioner kroner (Tenden 2010b). Økende sikkerhetskrav og lovendring knyttet til sikkerhet på flyplasser har skapt en betydelig vekst i denne delen av bransjen, og årlig blir nå 38 millioner passasjerer kontrollert på flyplasser i Norge. Vi har valgt å se nærmere på flyplassikkerhet, da dette representerer det største offentlige innkjøp av vektertjenester i Norge. Flyplassikkerhet er også en del av bransjen hvor man har relativt lang erfaring med offentlige anskaffelser. I tillegg er kontraktene på flyplassikkerhet av en slik størrelsesorden at de anses som viktige kontrakter for de konkurrerende virksomhetene, og de omfatter mange arbeidstakere.

Det er 46 statlige statlig eide lufthavner i Norge i dag. Vakt hold på flyplass er i dag organisert og konkurranseutsatt med hovedsakelig to kontrakter. Oslo Lufthavn Gardermoen er skilt ut med OSL som innkjøper, mens Avinor er innkjøper for resten av de statlige flyplassene i Norge. Avinor er eid av Samferdselsdepartementet, og OSL er et heleid datterselskap av Avinor. Som nevnt over karakteriseres vaktbransjen av at de store aktørene oppretter en rekke underselskap, og flyplassikkerhet er et eksempel på et område som skilles ut i egen bedrift. Begge selskap som i dag har vunnet kontraktene på flyplass i Norge, opererer med flyplassikkerhet i egne underselskap.

I denne studien har vi valgt oss en flyplass som case. Vi har intervjuet bedriftsledere som i dag har kontrakten på sikkerhetstjenester på den aktuelle flyplassen, ledere i virksomheter som var med på å konkurrere om den aktuelle kontrakten, tillitsvalgte på den aktuelle flyplassen og tillitsvalgte i konkurrerende virksomheter. I tillegg har vi intervjuet ledelsen på innkjøpssiden på den aktuelle flyplassen. Casestudien vil ikke være representativ for offentlige innkjøp av vektertjenester i sin helhet, da flyplassikkerhet blant annet er underlagt en rekke spesialbestemmelser som ikke er aktuelle for andre vektertjenester. Caset belyser likevel utfordringer de ulike aktørene (tilbydere, kunder og tillitsvalgte) opplever knyttet til en type offentlig innkjøp av vektertjenester.

I dette kapitlet vil vi vise til at det i anbudsprosessene på den aktuelle flyplassen ble stilt en rekke krav til dokumentasjon av kompetanse og kvalitet hos tilbydere, og tildelingen ble basert på en 60/40 prosent vektning av økonomi og kvalitet. Likevel er det et inntrykk blant ledelsen i de konkurrerende virksomhetene og blant tillitsvalgte at kvalitetskriteriene som stilles, er så elementære at pris i praksis teller 100 prosent. Da den aktuelle kontrakten ble inngått før 1. mars 2008, var krav til lønns- og arbeidsvilkår hos arbeidstakere kun dekket av en HMS-egenerklæring.²⁸ På tross av manglende inkludering, blir det påpekt at arbeidstakers lønns- og arbeidsvilkår er et prioritert område

²⁸ Forskrift om lønns- og arbeidsforhold i offentlige kontrakter trådte i kraft fra og med denne dato.

fra innkjøpers side. Mye på grunn av kontraktens omfang ble denne anbudsprosessen organisert som en virksomhetsoverdragelse, og man beholdt i stor grad de samme arbeidstakerne under ny ledelse. Dette beskrives av tillitsvalgte som en utfordrende prosess. Vårt hovedinntrykk av flyplassen vi har studert, overgangen til ny kontrakt og anbudsprosessen, er at organiseringen av prosessen er ryddig, med en sterk fokusering fra innkjøper på å følge de retningslinjer og krav som foreligger for offentlige anskaffelser. Likevel er det en gjennomgående tilbakemelding fra tillitsvalgte at overgangen til ny kontrakt har medført forverring av arbeidsvilkårene i form av økt deltidsandel, mindre gunstige turnusordninger og utstrakt bruk av overtid.

En stor og viktig referansekontrakt

Som nevnt over er sikkerhetskontraktene på flyplass av de største kontraktene innen bransjen både i økonomisk verdi og antall ansatte. Ifølge våre informanter blir kontrakter av en slik størrelsesorden ansett som referanseoppdrag for bransjen. Dette gjør oppdraget mer attraktivt, og vakselskapene er ofte villige til å gå langt for å sikre seg nettopp disse avtalene. Dette ble også bekreftet av bedriftsledere som konkurrerte om det oppdraget vi har sett nærmere på i denne studien. Være informanter beskriver en anbudsprosess hvor kunden sitter med en enorm makt til å forme kontraktsgrunnlaget slik de ønsker, og med mulighet til å presse prisen nedover. Som et resultat oppleves anbudsprosessen som en hard konkurranse med skvisede marginer, og det avgjørende for å få oppdraget er hvem som er villig til å redusere marginen mest mulig.

Fem år – verken mer eller mindre

Anbud på flyplassikkerhet er organisert i kontrakter på tre år, med mulighet for å forlenge kontrakten med inntil to år dersom innkjøper er fornøyd med leveransen og tilbyder ønsker å holde frem med oppdraget. Dette er en vanlig måte å organisere offentlige anskaffelser på, både i denne og andre bransjer. Ordningen er ment som en insentivordning som belønner leveranser av høy kvalitet med forlenget kontraktstid. Ifølge våre informanter er det imidlertid slik at disse forlengelsene så godt som alltid blir innvilget, uavhengig av kvaliteten på leveransen (se også kapittel 3 om renhold). Dette henger sammen med at offentlige anskaffelser generelt og denne kontrakten spesielt innebærer en lang og omfattende prosess, både for innkjøpsiden og for leverandører. Offentlige anskaffelser er et omfattende felt å sette seg inn i juridisk og praktisk. Stadig mer ansvar tillegges offentlige innkjøpere, uten at kravene følges opp med ressurser til opplæring. Dette er spesielt problematisk hos små offentlige innkjøpere som kommuner, hvor én person ofte kan få ansvar for innkjøp ved siden av sine regulære oppgaver, men

også statlige organer med sentraliserte innkjøprutiner, slik som vår casevirksomhet, opplever innkjøpsprosedyrer som noe utfordrende og ressurskrevende. Innkjøp av flyplassikkerhet ved vår casevirksomhet blir organisert og driftet av en prosjektorganisasjon. Dette er ikke en fast del av staben gjennom hele kontraktsperioden, men en gruppe som settes sammen med spesialkompetanse på innkjøp og offentlige anskaffelser. Representanter for innkjøp i vårt case uttrykte derfor at tre års kontrakter med mulighet for to års forlengelse var et klart minimum for hva slags lengde denne typen kontrakter burde ha. Dette fordi anbudsprosessen i seg selv på en så stor kontrakt er såpass lang og omfattende, men også fordi det for leverandør tar tid å bygge opp en organisasjon og systemer som fungerer. Med dette som bakteppe synes det sannsynlig at den aktuelle kontrakten vi har sett på ville blitt forlenget med mindre det forelå graverende brudd på kontrakten eller leveransen på annen måte kunne betegnes som svært dårlig. Det var derfor et ønske både blant leverandørbedrifter og representanter for innkjøp i vårt case å utvide kontraktstiden, med forbehold fra innkjøpers hold om at man holdt seg innenfor det gjeldende regelverk for offentlige anskaffelser og fra leverandørs hold om at kontraktene da må kunne reguleres med hensyn til nye lønnsavtaler (se avsnittet «Lite muligheter for justering av lønn» for en videre diskusjon av dette).

Omfattende krav til leverandørene

Anbudsprosessen i det aktuelle caset har klare fellestrekk med renholdscaset presentert i kapittel 3. Alle potensielle tilbydere måtte som første del av prosessen oppfylle en rekke kvalifikasjonskriterier, for i neste steg å kunne vurderes som en aktuell leverandør. Denne prekvalifiseringen er ment å dokumentere leverandørenes kompetanse til å oppfylle kontraktsforpliktelse. Dette innebærer leverandørens tekniske kompetanse, herunder faglig kompetanse, effektivitet, erfaring og pålitelighet. Videre vektlegges leverandørens organisatoriske og juridiske stilling samt finansielle og økonomiske stilling. Ifølge dokumentene som ligger til grunn for prekvalifiseringen, skal disse forhold dokumenteres på følgende måte:

- 1. At leverandøren har et lovlig etablert foretak.** Dokumenteres gjennom fremleggelse av oversikt over selskapsform, organisasjon, eierstruktur og aksjonærer, samt en firmaattest som ikke bør være mer enn 12 måneder
- 2. God soliditet.** Dokumenteres gjennom fremleggelse av årsregnskap for siste år med tilhørende revisjonsberetning, samt to skatte- og avgiftsattester.²⁹ Det presiseres

²⁹ Attest utstedt av kemner/kommunekasserer der leverandøren har sitt hovedkontor (skatt, forskuddstrekk, påleggstrekk, arbeidsgiveravgift) og attest fra skattefogden i vedkommende fylke (merverdiavgift). Begge attestene skal være av typen RF-1244 fastsatt av Skattedirektoratet. Attestene må ikke være eldre enn 6 måneder, regnet fra den dag attestene skal være oppdragsgiver i hende.

også at bestemmelsene om skatte- og avgiftsattester skal gjelde tilsvarende i alle underliggende leverandørforhold.

3. **(Betydelig) erfaring fra tilsvarende oppdrag eller god kjennskap til lufthavn-drift.** Liste over de viktigste leveranser de siste 3 år, herunder opplysninger om verdi, tidspunkt, samt navnet på den offentlige eller private mottaker skal fremlegges. Innkjøper gis fullmakt til å kontakte oppgitte leveransemottakere.
4. **At det skal etableres en godkjent vektertjeneste i samsvar med vekterloven.** Dokumentasjon gitt av politiet, evt. fremdriftsplan for dokumentasjon av dette krav
5. **At det etableres en godkjent opplæringsenhet i samsvar med luftfartstilsynets plan.** Dokumenteres gjennom fremleggelse av godkjennelse fra nasjonal luftfartsmyndighet, evt. fremdriftsplan for dokumentasjon av slik godkjennelse.
6. **Sikkerhetsklarert ledelse.** Dokumenteres før kontraktssignering
7. **Meget god gjennomføringsevne.** Det skal redegjøres for leverandørens opplæringsprogram og sertifiseringsplaner/-rutiner for personell til oppfyllelse av kontrakten, herunder underleverandører. Ved behov skal man også kunne fremlegge en redegjørelse for de som er ansvarlige for kvalitetskontrollen.
8. **Et godt og velfungerende kvalitetssikringssystem.** Dokumenteres gjennom redegjørelse for firmaets kvalitetssikrings-/styringssystem, redegjørelse for firmaets helse, miljø og sikkerhetspolicy og HMS-egenerklæring.

Ifølge innkjøper ble ingen leverandører avvist i prekvalifiseringen i forrige anbudsrunde. Dette blir forklart med at siden sikkerhetsbransjen er bransje med så få aktører, er det viktig av konkurransemessige hensyn å få med flest mulig tilbydere videre i konkurransen. Det ble likevel understreket at dersom kravene ikke hadde vært etterfulgt, ville heller ikke aktuell leverandør bli evaluert. I intervjuer med bedriftsledere for virksomheter som konkurrerte på dette oppdraget, var det en gjennomgående oppfatning at prekvalifiseringskravene er minimumsstandarder som er tillagt for mye vekt. Sett i lys av de regelverk som ligger til grunn for offentlige anskaffelser i Norge, er imidlertid kravene tilfredsstillende strenge. I lys av dette er det også viktig å påpeke at kravene for å danne vaktsselskap i Norge i utgangspunktet er strenge. Slike prekvalifiseringer er ment å stenge ute useriøse aktører. Useriøse aktører oppfattes imidlertid ikke å være et utbredt problem i vaktbransjen.

Skjerpede krav til lønns- og arbeidsvilkår på trappene

Som det kommer frem av det foregående avsnittet, stilles det krav om arbeidstakeres lønns- og arbeidsvilkår i form av fremleggelse av følgende dokumentasjon: «rede-

gjørelse for firmaets helse, miljø og sikkerhetspolicy» og «HMS-egenerklæring». Siden den aktuelle kontrakten i vårt case ble inngått før forskrift om lønns- og arbeidsvilkår i offentlige kontrakter trådte i kraft 1. mars 2008, foreligger det ikke per i dag noen konkrete krav om minstelønn i den aktuelle kontrakten. På grunn av eierstrukturen på norske statlige flyplasser, kan det stilles spørsmål om innkjøp av flyplassikkerhet på de statlige lufthavnene i Norge omfattes av forskriften. Avinor og Oslo Lufthavn AS (OSL) som er innkjøpere av flysikkerheten, er ikke direkte statlige organer. Avinor er et statlig aksjeselskap under Samferdselsdepartementet, med Oslo Lufthavn AS som et heleid datterselskap. Ser man for eksempel på forskrift om lønns- og arbeidsvilkår i offentlige kontrakter, heter det at «forskriften gjelder statlige, kommunale og fylkeskommunale myndigheter og offentligrettslige organer». Reglene omfatter for det første alle etater og organer i staten, fylkeskommunene og kommunene, men forskriften omfatter også offentligrettslige organer. Dette er organer eller virksomheter som er organisert som egne rettssubjekter, for eksempel aksjeselskap eller stiftelser, og som står i et nært tilknytningsforhold til det offentlige. For å omfattes av forskriften kreves det at organet tjener allmennhetens behov, og at det ikke er av industriell eller forretningsmessig karakter. Organet må videre være et selvstendig rettssubjekt og i hovedsak være kontrollert eller finansiert av andre offentlige myndigheter eller offentligrettslige organer (Fornyings- og administrasjonsdepartementet 2006: 13). Ifølge våre informanter på innkjøpssiden er det noe uklart også for deres jurister om Avinor og OSL defineres som offentlige innkjøpere som omfattes av forskriften. Det understrekes imidlertid av våre informanter at man velger å gå ut fra at man omfattes av forskriften. Det er derfor etter at forskriften trådte i kraft, utarbeidet et utkast til formulering av krav til minstelønn som skal inkluderes i fremtidige kontrakter. Dette er per i dag utformet på følgende måte:

«Leverandøren skal sørge for at ansatte i egen organisasjon og ansatte hos underleverandører ikke har dårligere lønns- og arbeidsvilkår enn det som følger av en til enhver tid gjeldende landsomfattende tariffavtale innenfor det aktuelle virksomhetsområdet. Skulle det innenfor det aktuelle virksomhetsområdet bli vedtatt forskrift om allmenngjort tariffavtale, skal Leverandøren og hans underleverandører sikre at disse virksomhetene sine ansatte minst har lønns- og arbeidsvilkår i samsvar med det som følger av forskriften. Slike vilkår skal gjelde senest med virkning fra det tidspunkt forskriften trer i kraft.

Leverandøren plikter på oppfordring å legge frem dokumentasjon for lønns- og arbeidsvilkårene som gjelder for arbeidstakerne i virksomheten. Leverandøren skal i sine kontrakter med underleverandører sikre en tilsvarende plikt for underleverandørene til å fremlegge dokumentasjon for lønns- og arbeidsvilkår på forespørsel fra Leverandøren eller Oppdragsgiveren.

Dersom Leverandøren ikke etterlever disse forpliktelsene, har Oppdragsgiveren rett til å holde tilbake 2 ganger arbeidsgivers besparelse til det er dokumentert at forholdet er brakt i orden.»

I tillegg ble det påpekt av våre informanter på innkjøpssiden at de har interne rutiner for å avdekke tilfeller av underbetaling på sine kontrakter også i dag. Dette vil vi gå nærmere inn på i avsnittet «Uklart ved dårlige lønns- og arbeidsvilkår» som følger under.

Kan ikke konkurrere på kvalitet

På tross av et begrenset antall aktører oppfattes konkurransen i bransjen som hard, både blant ledelse i de aktuelle virksomhetene, tillitsvalgte og innkjøpere. Selv på de største oppdragene hvor det per i dag kun er et fåtall aktører som har mulighet til å levere, betraktes konkurransen som hard. Leverandørbedriftene tegner et bilde av et marked med stadig økende prispress og krav fra innkjøpere og høy vilje blant konkurrenter til å levere tilbud med stadig mindre marginer. Dette bildet blir bekreftet av tillitsvalgte vi snakket med. Ifølge én tillitsvalgt kunne bransjen best beskrives ved at virksomhetene «konkurrerer hverandre i hjel». Kundene, spesielt på store offentlige oppdrag, er ikke villige til å betale mer enn de må, og selskapene vinner anbud ved å underby hverandre.

På tross av denne harde konkurransen, ser man store forskjeller i tilbudene til de ulike virksomhetene. På den aktuelle kontrakten vi har sett nærmere på i denne rapporten, var det i utgangspunktet fem konkurrerende virksomheter som leverte et tilbud. Spriket mellom de fem tilbudene betegnes av innkjøper som meget store. Etter en elimineringsprosess, hvor noen aktører trakk seg og andre ble utelukket på grunn av utilfredsstillende svar på utlysning, satt man igjen med to aktuelle tilbud som prismessig skilte seg signifikant fra hverandre. Ifølge innkjøper var det snakk om mer enn et titalls millioner kroner per år i de to tilbudene.

Representanter for innkjøperen bekrefter at dette store prisavviket var sentralt i tildelingen, men fremholder samtidig at tildelingen ikke baserte seg kun på pris. Ifølge innkjøper var vektingen av pris på 60 prosent. De øvrige 40 prosentene var kvalitetskriterier som ble evaluert ut fra et antall (rundt 40) punkter som skulle besvares i tilbudsdocumentet. Blant leverandører og tillitsvalgte er likevel det gjennomgående inntrykket at pris i realiteten vektet mer enn det som oppgis i konkurransegrunnlaget, og at det i realiteten svært sjelden aksepteres tilbud som ikke er det billigste. Ifølge våre bransjeinformanter er sterk prisorientering mer utbredt i offentlig sektor enn det er i privat sektor. Basert på de erfaringer våre informanter satt med, blir pris alltid vektet 50 prosent eller mer i offentlige innkjøp. Det ble også påpekt at man ikke sjelden så prekvalifisering lik den i dette caset, og deretter en 100 prosent priskonkurranse. En sentral bedriftsleder forklarte at av denne grunn prøvde de bevisst å unngå å konkurrere om offentlige anbud så langt det var mulig. Slik han bedømte det, var det i slike

konkurranser umulig å konkurrere på kvalitet, og man måtte ofte presse marginene mer enn ønskelig for å nå opp.

Denne sterke prisorienteringen blant offentlige innkjøpere ble også trukket frem som problematisk blant tillitsvalgte vi intervjuet i forbindelse med casestudien. Det ble påpekt at når prisene presses ned på bekostning av kvalitet, er det vekternes arbeidsvilkår det ofte går ut over.

Når en bedrift tar et anbud fra et privat konsern, er det et mye bedre anbud for oss på gulvet. Det er det offentlige som er verstingen.

Tillitsvalgt

Flere av våre bransjeinformanter fremmet en hypotese om at den stadig økende prisorienteringen i bransjen henger sammen med hvordan anskaffelsene organiseres.

Mangel på fagorientering i innkjøp

En sentral forklaring til det økte prispresset ble knyttet til en utvikling i de siste ti årene, hvor man stadig sjeldnere prioriterer fagkunnskap og erfaringsbasert kompetanse i anbudsprosesser. Flere leverandører pekte på at kunnskap om leveransen man kjøper inn, altså kjennskap til vektertjenester og hvordan vaktbransjen opererer, er stadig mindre prioritert hos offentlige innkjøpere. I forbindelse med anbudsprosesser møtte virksomhetene tidligere sikkerhetsansvarlige som ofte hadde lang fartstid innenfor sikkerhetsbransjen, som motpart under forhandlinger. I dag er innkjøp i større grad preget av økonomer og jurister, og det er kun unntaksvis at tilbyderbedriftene møter personer med bransjespesifikk kompetanse på andre siden av forhandlingsbordet. Dette er ikke utelukkende en utvikling som blir sett i offentlig sektor, men beskrives av flere informanter som mer fremtredende her. Som en bedriftsleder uttalte er det «excel-arkene som er avgjørende». Dette har gitt begrensede rom for forhandlinger, og leverandørene opplever at innkjøpere i mindre grad synes opptatt av innholdet i leveransen. Dette innebærer en høyere aksept for risiko, ved at man i større grad går over til en prekvalifisering med minimale krav til leverandør, og deretter nærmest 100 prosent priskonkurranse.

Som nevnt over er innkjøp av sikkerhetstjenester ved vår casevirksomhet organisert og driftet av en prosjektorganisasjon. Dette er ikke en fast del av staben gjennom hele kontraktsperioden, men en gruppe som settes sammen med spesialkompetanse på innkjøp. Prosjektgruppen arbeider fortrinnsvis med forarbeidet av anbudsprosessen – utvikling av kontraktsmodell, tilbudsdokumenter og inngåelse av kontrakt – og består i hovedsak av jurister og økonomer med spesialkompetanse på innkjøp. Når kontrakten er signert, anses anbudsprosessen som avsluttet, og kontraktsforholdet

driftes fra innkjøpers side av en fast stab ansatte på flyplassen med ansvar for sikkerhet. Heller ikke i denne staben er erfaring fra bransjen prioritert. Dette henger sammen med at offentlige anskaffelser i større grad enn tidligere pålegges en rekke krav. Innkjøp er et stadig mer komplekst juridisk felt. Regelverket for innkjøp er i tillegg mer omfattende enn regelverket for private anskaffelser. På tross av manglende prioritering av fagpersoner i innkjøpsorganiseringen, fremholder innkjøper i vår casevirksomhet at dette ikke betyr at kvalitet ikke prioriteres i den aktuelle kontrakten. Snarere tvert imot blir kvalitet vektet 40 prosent i tildeling i tillegg til at man fra innkjøpshold har faste og strenge rutiner for oppfølging av kvalitet gjennom hele kontraktsperioden.

Tett og jevn oppfølging

Oppfølgingen av kontrakten i vårt vaktcase må betegnes som både tettere og jevnere enn oppfølgingen i de øvrige bransjene vi har tatt for oss i denne studien (jf. beskrivelser i kapittel 3 og 5). Dette skyldes trolig dels kontraktens omfang, og dels de retningslinjer som tillegges flyplassikkerhet nasjonalt og internasjonalt. Det har skjedd mye med hensyn til flyplassikkerhet de siste årene. Nasjonale og internasjonale regelverk har stadig utvidet kravene, og man har utviklet et system for kvalitetskontroll gjennom ESA som gjør det nødvendig å bruke ressurser på kvalitetsoppfølging av kontrakten. Delvis skyldes nok også fokuseringen på oppfølgingen leveransens natur. Flere bransjerepresentanter forklarer dette med at det er en høy risiko å kjøpe inn sikkerhetstjenester på statlige flyplasser som ikke har tilfredsstillende kvalitet, da dette kan innebære livsfare for mange mennesker og trusler for rikets sikkerhet. På bakgrunn av våre intervjudata kan vi imidlertid ikke si noe om kontraktsoppfølging generelt tillegges større vekt i innkjøp av vekttertjenester, men det er liten tvil om at sammenlignet med de øvrige casene i denne studien, stod vekterkontrakten i en særstilling når det kom til kontraktsoppfølging.

I praksis blir kontrakten fulgt opp gjennom ukentlige driftsmøter med leverandør. Eksempler på ting som blir diskutert på disse møtene er hvordan man har løst episoder utenom det vanlige, slik som brannalarm, strømbrudd eller evakuering. I tillegg er det ofte mer praktiske daglige problemstillinger knyttet til arbeidstakernes arbeidsforhold. Siden innkjøper har ansvar for infrastruktur, er problemer knyttet til teknisk utstyr og HMS, slik som for eksempel tilstand på pauserom, ofte oppe i disse møtene. Ved behov inkluderes verneombud i slike oppfølgingsmøter, men tillitsvalgte er sjelden representert. Dersom saker ikke løses i dette forumet, tas det videre til kontraktsmøte, som også avholdes jevnlig. Innholdet i disse møtene dreier seg om økonomien til kontrakten, som innkjøper har fullt innsyn i, kvaliteten på leveransen ut fra jevnlig tester av sikkerhetsprosedyrene, regelendringer som vil ha konsekvenser for kontrakten og driften (slik som innføringen av forbud mot å ha med væske om bord på fly eller krav

om billettkontroll før sikkerhetssjekk), og leverandør oppdaterer innkjøper på driften av kontrakten gjennom innsyn i turnover og sykefravær.

Kontraktsoppfølging er ifølge innkjøper en meget sentral del av anbudsutsettingen, og tre forhold skal ivaretas spesielt i denne delen av prosessen fra innkjøpers side. For det første skal innkjøper sørge for at de får det produktet de har bestilt og har en leveranse på, for det andre skal det sikres at leveransen har en riktig pris, og for det tredje skal innkjøper sørge for at deres leveranser inn i kontraktsforholdet er så gode som mulig og bidrar på best mulig måte til at leverandør lykkes i sin leveranse. De representanter vi intervjuet på innkjøpssiden understreket at innkjøpers bidrag i kontraktsoppfølgingen ikke kunne undervurderes. I denne kontrakten innebærer dette for eksempel at innkjøper leverer gode prediksjonsmodeller for flytrafikken, slik at leverandør kan bemanne opp og ned på en mest mulig hensiktsfull måte. Dette blir av flere bransjeinformanter pekt på som uvanlig i offentlig sektor. Leverandører som konkurrerer på andre offentlige anbud, opplever at innkjøper ofte ikke bryr seg om leverandørene tjener penger. Det er generelt lite forståelse for at dersom leverandører skal «lykkes i sin leveranse», er de avhengig av ikke å tape penger på å utføre tjenesten.

Tydelige sanksjoner ved dårlig kvalitet

Et annet element som ble tatt opp med innkjøpere i alle tre casene i denne studien var hva slags sanksjonsmuligheter de som innkjøpere satt med dersom man opplevde et kontraktsbrudd. I dette caset lå det i kontrakten to klare kriterier som leveransen måles opp mot, kvalitet på tjenesten og stabilitet i køene i sikkerhetskontrollen. Kvaliteten kontrolleres gjennom et omfattende kvalitetsprogram med ukentlig testing av sikkerheten, og køkravene er tydelige. Det skal være mindre en fem minutter kø i 95 prosent av tiden, og aldri over 15 minutter kø. Dersom disse terskelverdiene overskrides, ved at kø blir for lang, blir dette sanksjonert gjennom bøter fastsatt i kontrakten.

I tillegg til straffesanksjoner legger kontrakten også opp til insentivstrukturer der det finnes positive belønninger dersom leveransen oppnår høy kvalitet. Det er utviklet en bonusordning som gjør at dersom visse kvalitetskriterier (kø, kvalitet og kundetilfredshet) oppfylles, utbetales en bonus ved årets slutt, opp til ti millioner kroner. Denne bonusordningen er blitt løst ut hvert år så langt i kontraktsperioden, men ingen har noen gang oppnådd full bonusutbetaling. Meningen med ordningen er ifølge innkjøper at det skal være et ambisiøst, men realistisk mål å strekke seg etter. Sanksjonssystemet er altså slik at det straffer avvik og belønner oppfylning av kvalitetskrav.

Uklart ved dårlige lønns- og arbeidsvilkår

Som nevnt tidligere har ikke den aktuelle kontrakten klausuler om arbeidstakeres lønns- og arbeidsvilkår, da den ble inngått før forskrift om lønns- og arbeidsvilkår i

offentlige kontrakter trådte i kraft. Det kan derfor ikke anses som et kontraktsbrudd dersom leverandør hadde brutt kravene satt frem i forskriften. Det ble av den grunn tatt opp med innkjøper hvordan man hypotetisk sett hadde forholdt seg dersom det hadde kommet frem at leverandør ikke fulgte kravene fremsatt i forskriften, ved for eksempel å betale sine ansatte vesentlig dårligere enn det som er vanlig i bransjen. Våre informanter fremholder at de på bakgrunn av kontrakten ikke ville hatt noen reelle sanksjonsmuligheter i en slik situasjon.

Likevel påpeker innkjøper at det ligger interne føringer fra ledelseshold om krav til alle leverandørbedriftene ved den aktuelle flyplassen, ikke kun sikkerhetskontrakten, om at de skal følge gjeldende overenskomster. I lys av den økende fokuseringen på arbeidstakeres lønns- og arbeidsvilkår i media, har den aktuelle innkjøper også gjennomført en sjekk av alle leverandørbedrifter ved flyplassen, uavhengig av bransje, med dokumentasjonskrav på hvordan de forholder seg til avlønning. Det ble ifølge innkjøper ikke dokumentert noen avvik på denne sjekken, og man konkluderte derfor med at føringene i forskriften ble etterfulgt. Som tidligere nevnt ble det bekreftet av innkjøper at det i alle fremtidige kontrakter også vil være krav om minstelønn nedfelt i kontrakten. Ved eventuelle brudd på denne klausulen i kontrakten vil oppdragsgiver ha rett til å holde tilbake to ganger arbeidsgivers besparelse til det er dokumentert at forholdene er brakt i orden.

Konsekvenser av anbud for arbeidstakerne

Vårt hovedinntrykk er at anbudsprosessen vi har fokusert på i dette caset, ikke har ført til alvorlig utnyttning av arbeidskraft eller andre grove brudd på arbeidstakernes rettigheter. Det er likevel liten tvil om at denne konkurranseutsettingen spesielt og anbuds hverdagen generelt, i stor grad har påvirker arbeidstakeres lønns- og arbeidsvilkår og tillitsvalgte handlingsrom. Yrket representerer en lavlønnsgruppe, og i overenskomsten mellom Norsk Arbeidsmandsforbund og NHO Service er det avtalt en klausul som skal sikre at lønnsutviklingen i bransjen følger lønnsutviklingen til gjennomsnittet i industrien.³⁰ Dette omtales som en lavlønnsgaranti, da det er avtalt at årslønnen til vektere ikke skal være mindre enn 85 prosent av gjennomsnittlig industriarbeiderlønn. I overenskomsten står der følgende:

Bedriften skal årlig med basis i NHOs lønnsstatistikk (kolonne 6) regulere fortjenestenivået i bedriften slik at gjennomsnittlig fortjeneste minst tilsvare 85 % av gjennomsnittlig industriarbeiderlønn.

Vekteroverenskomsten (2010–2012) s. 28

³⁰ <http://www.arbeidsmandsforbundet.no/images/sider/Tariffavtaler/Vekteroverenskomst%202010-2012.pdf>

Denne lavlønnsgarantien er ment til å bidra til at lønnsutviklingen i bransjen skal holde tritt med lønnsutviklingen i samfunnet for øvrig, selv i en situasjon med hard konkurranse og tilbud som presses nedover. Samtidig bidrar bransjens arbeidsintensive natur til at det er vanskelig å tilby lavere priser uten å påvirke andre arbeidsbetingelser. Ikke alle slike endringer må nødvendigvis medføre svekkelse av arbeidsvilkårene, for eksempel kan en tilbyder organisere arbeidet smartere. Likevel er inntrykket fra vår casevirksomhet at enkelte arbeidsvilkår for vektere blir satt under press gjennom harde anbudsprosesser; det være seg arbeidstidsordninger, arbeidskontrakter, fordelingen mellom heltid og deltid, og antall ansatte.

Samme jobb, ny sjef og nye arbeidsvilkår

Ved store anbud innen vaktbransjen, slik som flyplassikkerhet, skjer overgangen til ny leverandør ofte gjennom virksomhetsoverdragelse (se også kapittel 3 for en bredere diskusjon om virksomhetsoverdragelser). Dette var også tilfellet i det caset vi har sett nærmere på i denne studien. Arbeidstakerne ble videreført, og de ansatte fikk dermed beholde jobbene sine, men nå under en ny ledelse og med endrede arbeidsvilkår. Ved virksomhetsoverdragelse er hovedregelen at alle de rettigheter og plikter som følger av arbeidsavtalen og arbeidsforholdet, overføres uendret til den nye arbeidsgiveren. Dette gjelder også rettigheter opparbeidet ved praksis hos den tidligere arbeidsgiveren. I vårt case bekreftet alle parter at rettighetene ble beholdt i henhold til regelverket, men på grunn av at kontraktsgrunnlaget var endret, opplevde arbeidstakerne likevel en svekkelse av arbeidsvilkårene som vi vil komme nærmere tilbake til under avsnittet «Hva med arbeidstakerne? Økt deltidandel og verre turnus» nedenfor.

Tillitsvalgte beskriver virksomhetsoverdragelse som en omfattende og utfordrende prosess. Selv om de ansatte får beholde jobben, beskrives det som tidvis frustrerende å skulle forholde seg til ny ledelse og nye retningslinjer. Over tid er det bygget opp et tillitsforhold mellom tillitsmannsapparatet og ledelsen, men dette forsvinner over natten, og man må starte helt fra bunnen igjen. Organisasjonskultur kan variere en del mellom bedrifter, og tillitsvalgte må ofte lære å tilpasse seg en ny virkelighet med andre omgangsformer, hierarker og rutiner. Den første fasen etter virksomhetsoverdragelsen preges i stor grad av usikkerhet; man vet hva man har, men ikke hva man får. Blant arbeidstakere og tillitsvalgte er det en gjennomgående frykt for forverrede arbeidsvilkår, men samtidig et håp om at ting man tidligere ikke har vært fornøyd med, kan bli adressert på en ny måte.

Som vi viste i kapittel 2, er det få tillitsvalgte som inkluderes i anbudsprosesser. Også i vår casevirksomhet synes det å ha vært klare begrensninger for hvor mye tillitsvalgte ble inkludert i prosessen, særlig i forkant av anbudet. Naturlig nok vil det ikke være mulig for andre tilbyderbedrifter å inkludere tillitsvalgte i forkant av anbudsprosessen, men heller ikke den daværende tilbyderbedriften valgte i særlig omfang å inkludere de

ansattes representanter. Når anbudet er vunnet og kontrakten signert, er det imidlertid liten grunn til ikke å inkludere tillitsvalgte i den videre prosessen. Ved vår casevirksomhet ble tillitsvalgte raskt inkludert når tildelingen var avklart. Dette ble i praksis gjort gjennom at man satte ned en styringsgruppe for overtagelsen med representanter fra den bedriften som hadde vunnet anbudet og representanter for de ansatte. Her ble sentrale spørsmål for overtagelsen diskutert, inkludert arbeidstakernes rettigheter i det nye arbeidsforholdet, slik som turnusordninger og antall faste stillinger.

Denne delen av anbudsprosessen er krevende, sett fra de tillitsvalgtes side. Gjennom fem år har man etablert et stabilt forhold til ledelsen og fremforhandlet en rekke løsninger på vegne av arbeidstakerne. Når den ene parten i disse avtalene så byttes ut, nærmest over natten, stilles det plutselig spørsmål ved mange av disse avtalene. Generelt beskrives denne første delen etter virksomhetsoverdragelsen som en periode med lovnader om «gull og grønn skoger». Begge parter har et ønske å fremstå som samarbeidsvillige for å skape et best mulig utgangspunkt for et arbeidsforhold. Deretter følger en fase hvor man i større grad møter realiteten og begynner å stille krav til hverandre. Tillitsvalgte forteller om en opplevelse av at den nye bedriften går tilbake på løfter som er blitt gitt, og at man i mange tilfeller ender opp med arbeidsvilkår som er verre enn de man hadde før virksomhetsoverdragelsen – ikke bedre, slik de først gjerne var blitt forespeilet.

Ny kontraktsmodell – effektiv og lønnsom

I intervjuer med både leverandørbedrifter og tillitsvalgte trekkes en endring i kontraktsgrunnlaget frem som spesielt sentral når man ser på den aktuelle anbudsprosessen – endringen i faktureringsgrunnlaget. Der leverandør tidligere fakturerte innkjøper per hode på jobb, fakturerer man i dag på bakgrunn av antallet passasjerer som passerer gjennom sikkerhetskontrollen, også kalt fakturering på «paks». Tidligere var det slik at man kjøpte tjenesten time for time, og det var innkjøper som bestilte antallet timer der de ønsket bemanning dag for dag. Ifølge innkjøper var dette en svært kostbar kontraktsmodell med lite økonomisk styring. Leverandør hadde få incentiver og muligheter til å fokusere på lønnsomhet i bemanning, da innkjøper var direkte involvert i driften gjennom til enhver tid bestilling av antall arbeidstakere på jobb. Ifølge innkjøper gjorde dette det vanskelig å stille krav til kontraktsparten. Det ble derfor utviklet en kontraktsmodell med fastpris, hvor innkjøper ba om å få en fast pris på leveransen per år, ut fra predikerte tall på flytrafikk. Prisen skulle være justerbar og reguleres i slutten av året ut fra avvik fra predikerte passasjertall.

Den nye kontraktsmodellen har ifølge innkjøper vært en suksess. Man har sett en signifikant nedgang i ventetiden i sikkerhetskontrollen, og man skapt et system med større forutsigbarhet og økonomisk kontroll samt et system med bedre incentiver for leverandør til å drifte effektivt, noe som manglet i den forrige kontraktsmodellen. Dette

inntrykket blir støttet av leverandørbedriften, som mener at den nye modellen i langt større grad enn tidligere er dynamisk og fører til effektivitet. Kontraktsmodellen skal evalueres før neste kontraktsperiode, men både innkjøper og leverandør bekrefter at man ikke vil komme til å gå tilbake til den gamle modellen. Leverandørbedriften fremholder også at den nye kontraktsmodellen har ført til mindre misnøye blant arbeidstakerne. Dette blir forklart med at det bemannes opp og ned på en måte som gjør at folk i større grad har noe å gjøre når de er på jobb, samtidig som kravene til pauser ivaretas. Som vi skal se nærmere på under, blir ikke dette bekreftet av tillitsvalgte, som pekte på hvordan nettopp denne modellen påvirket arbeidstakernes arbeidsvilkår negativt.

Hva med arbeidstakerne? Økt deltidsandel og verre turnus

To forhold som blir trukket frem som konsekvenser av den nye kontraktsmodellen er økt andel av deltidsstillinger og mindre gunstige turnuser. Vaktbransjen generelt kjennetegnes av høy deltidsandel. Ifølge leverandørene er dette en nødvendighet, og man opererer med høy deltidsandel som en kalkulert strategi. Ifølge våre informanter er cirka 50 prosent av stillingene i bransjen deltidsstillinger, med variasjoner mellom ulike arbeidsplasser slik at noen er oppe i 70–75 prosent deltidsansatte. Ifølge tillitsvalgte skjer det sjelden eller aldri at man ansetter folk på heltid.

I caset for denne studien så man en økning av bruk av deltid etter innføringen av den nye kontraktsmodellen med fakturering på paks (gjennomstrømning av passasjerer). Dette skyldes at man bemanner opp i de periodene av døgnet som har stor pågang av passasjerer og bemanner ned i perioder med liten pågang. På en flyplass vil det ikke være jevn tilstrømning hele døgnet, man regner tre «peakere» eller topper med høy passasjerstrøm i løpet av et døgn. Ifølge en bedriftsleder i bransjen er arbeidsmiljøloven bygd opp på en slik måte at man er nødt til å ha en høy andel deltidsansatte for å kunne dekke opp «peakene». Alternativet vil være å ha ansatte gående uten arbeidsoppgaver store deler av døgnet eller å innføre splittturnus, der ansatte for eksempel må jobbe fire timer om morgenen for så å ta fri, og deretter jobbe fire timer på ettermiddag/kveld.

I sikkerhetskontrollen ble andel heltidsstillinger drastisk redusert etter forrige anbudsrunde og innføring av ny kontraktsmodell. Ifølge leverandører vi har snakket med i bransjen, skyldes denne høye andelen av deltidsstillinger behovet som finnes i bransjen. Det fremholdes at det er en utopi å skulle gjøre om stillingene til heltidsstillinger. Det understrekes fra flere leverandører at man ønsker at deltidsstillingene fylles opp av arbeidstakere som ønsker deltid, slik som studenter og pensjonister. Dette fremstilles av tillitsvalgte som mer som en ønsketenkning enn som et bilde av dagens situasjon. En tillitsvalgt i bransjen fremholder at det er liten tvil om at den aller største delen av deltidsstillinger er ufrivillig deltid. Det samme bildet observerer vi også i tillitsvalgtundersøkelsen, som beskrevet i kapittel 2. Ifølge de tillitsvalgte er det riktignok noen som ønsker å jobbe deltid, men dette er et mindretall. Ansatte som jobber deltid

er ofte ansatt i det som omtales som «peakturnus», for eksempel en 62 prosent stilling som kun dekker tidene på døgnet med størst pågang av passasjerer. Siden mange i denne stillingen ikke ønsker deltidssarbeid, tar de på seg ekstravakter for å komme opp i 100 prosent stilling. I praksis får de tilbud om å arbeide mellom kl 04:00–11:00 i tillegg til 15:00–19:00. På denne måten går mange arbeidstakerne i praksis i en splittturnus uten dekning av passivtid, uten at dette kommer frem på kontrakten deres. Ifølge arbeidsgiver er det frivillig å ta på seg denne andre vekten. Ifølge tillitsvalgte stemmer dette, men for å få en full inntekt, er mange i praksis nødt til å takke ja til en slik ordning. I intervjuer med tillitsvalgte kommer det frem at dette er mest utbredt blant nyansatte, da ansiennitet blir lagt til grunn for opprykk til høyere stillingsbrøk.

Leverandørbedriftene vi intervjuet var klar over problemstillingen, men påpekte at bransjens natur kombinert med føringer gjennom kontraktsmodellene vanskelig lot seg løse på noen annen måte. En bedriftsleder påpekte at de primært ønsket å løse dette gjennom å tiltrekke seg arbeidstakere som ønsket å jobbe deltid, men at dette var en stor utfordring. Det ble understreket at det på ingen måte var ønskelig fra arbeidsgiverhold å ha folk gående i stillinger de selv ikke ønsker. Kostnader for opplæring av en deltidsansatt er like høye som kostnadene ved opplæring av en heltidsansatt, og det er høyere turnover blant de deltidsansatte. En tillitsvalgt påstod at «før man har tjent inn opplæringskostnaden, så har de jo slutta». Rent bedriftsøkonomisk blir det dyrt å ha mange på deltid, fordi investeringen er den samme, men driftsmessig, ut fra de rammer innkjøpere i økende grad tilbyr, synes det som den eneste gunstige løsningen. Som en leverandør formulerte det: «vi driver business, ikke veldedighet eller sysselsettingspolitikk».

Det er altså tydelig at anbudsutformingen legger klare føringer for hvordan turnusen blir utformet, og at økt grad av deltid langt på vei derfor (implisitt) skyldes føringer lagt fra innkjøpers side. Ifølge innkjøperne var dette problemstillinger som lå utenfor deres interesse og ansvar: «Det har vi egentlig ikke noe med. Det er problemstillinger som er leverandørens. Et internt anliggende hos leverandøren». Så lenge leverandørene opererer på rett side av loven og følger opp de kriterier som legges fra innkjøpers side, er bemanning med den nye kontraktsmodellen et ansvar som blir betraktet å ligge hos leverandør. Dette systemet har ifølge innkjøper skapt større grad av eierskap hos leverandør for bemanningsplanen, som ifølge alle foreløpige kriterier fungerer bedre enn den gamle kontraktsmodellen. På spørsmål om hvordan antall hoder på jobb i sikkerhetstjenester påvirker sikkerheten på flyplassen, svarte representanter fra innkjøpssiden at det ikke er foretatt noen sikkerhetsmessig vurdering av hvor mange vektere leverandøren må ha ansatt for å få bemanningen til å gå rundt.

Turnover og sykefravær

To andre problemer knyttet til arbeidstakeres lønns- og arbeidsvilkår som trekkes frem, er turnover og sykefravær. Disse problemene er ifølge våre informanter nært knyttet til økt bruk av deltid og ugunstige turnuser. Både ledere, tillitsvalgte og andre bransjerepresentanter anslår at turnover i bransjen ligger på mellom 20 og 30 prosent. Samtidig er det store variasjoner ut fra hva slags type vekteroppdrag det er snakk om. På flyplass anslås den samlede turnoveren til rundt 25 prosent. Tallene varierer imidlertid mye, da små flyplasser har et lite antall vektere, og dersom kun én person slutter, kan dette gi store utslag. Det er derfor store regionale forskjeller i turnover, med høyere turnover i byområder. Turnover ved vår casevirksomhet ligger ifølge våre informanter om lag på samme nivå som gjennomsnittet. Fra arbeidsgiversiden blir det trukket frem at selv om en turnover på 25 prosent kan synes høy, så er tolkningen av tallet avhengig av hva man sammenligner med. Det blir påpekt at mange hoteller, restauranter og butikker både på flyplasser og i sentrale byområder generelt har turnover på 50 prosent og høyere. Den gjennomsnittlige arbeidstaker er ofte ung, har stor mobilitet, er deltidsansatt under studier, kommer ofte fra et annet skandinavisk land for å finansiere studier i hjemlandet og så videre. Likevel kan ikke dette alene være forklaringen på høy turnover. I vår casevirksomhet er det få studenter som bare har dette som deltidsjobb ved siden av studiene, og det er også få ansatte som kommer fra andre skandinaviske land eller er utenlandske statsborgere.

Høy turnover henger også tett sammen med andelen deltidsstillinger. Det er i snitt slik at heltidsturnover i bransjen ligger på 10 prosent eller lavere, mens man på deltid ligger på omtrent 35 prosent. Fra arbeidsgiverhold blir dette forklart med at man i deltidsstillinger svært ofte vil finne yngre ansatte som jobber som vikarer, deltid ved siden av studier, prosjektansettelser i forbindelse med kortere oppdrag i sesonger, studenter som bare er i området i en viss periode og som slutter når denne perioden er over. En del ansettelsesforhold blir også av ulike årsaker avsluttet når prøvetiden er over. Det blir derfor hevdet at det er helt naturlig at turnover er høy, og at man må sammenligne med andre bransjer som er i samme situasjon i arbeidsmarkedet.

Fra arbeidstakerhold og tillitsvalgte spesielt hevdes det at arbeidsgiversidens forklaringer er kun deler av sannheten. Årsakene til at man ser høyere turnover på deltidsstillinger på vår caseflyplass, henger ifølge tillitsvalgte vi intervjuet sammen med at turnusene for deltidsstillingene er belastende, med få pauser, og tilbakemeldinger fra arbeidstakerne er at dette sliter på folk. Dette gir også utslag på sykefraværet til denne gruppen. Det fremholdes at det er stor forskjell i turnover mellom heltids- og deltidsstillinger. Blant heltidsstillingene er det nesten ingen turnover, mens det er høyest turnover blant ansatte på de såkalte «peakturnusene». Dette mønsteret blir også bekreftet fra arbeidsgiver. Andre kontrakter uten denne turnusordningen og høyere andel heltid er ifølge tillitsvalgte som «en helt annen verden», og en tydelig

illustrasjon på hva anbudsutforming og oppdraget gjør med arbeidssituasjonen til den enkelte arbeidstaker.

Sykefravær er også et problem som flere trekker frem. Det vises til at sykefraværet varierer etter hvordan oppdrag er utformet og bemannet. Oppdrag med ugunstige turnuser og høyt stressnivå preges generelt av høyere sykefravær enn bransjen for øvrig. Et problem trukket frem av tillitsvalgte var at det i tillegg fantes eksempler på at arbeidstakere hadde fått underkjent egenmeldinger når de hadde vært syke. Av rapporterte saker ble dette presentert som et begrenset problem, og medlemmer som hadde tatt opp dette gjennom sin tillitsvalgt, hadde fått saken løst. Det ble imidlertid påpekt at man ikke visste hvor utbredt slike problemer var blant arbeidstakere som ikke var organisert, og dermed ikke hadde noen til å bistå i eventuelle klager.

Fra innkjøpssiden blir det påpekt at turnover og sykefravær er gunstig verken for leverandør eller innkjøper. Å lære opp en vokter koster omkring 120 000 kroner, og med en turnover på omkring 30 prosent, er det åpenbart at opplæring er en stor utgiftspost for leverandørbedriftene. Som kjøper av tjenesten er man klar over at kvalitet ofte henger sammen med erfaring, noe man effektivt mister ved høy turnover. Det var imidlertid liten refleksjon på hvordan høy turnover påvirket sikkerhetsrisikoen fra innkjøpers side. En tillitsvalgt uttrykte, kanskje noe spissformulert, at «halve lokalsamfunnet rundt flyplassen vet jo sikkerhetsrutinene her». Ifølge våre informanter ligger turnoveren på flyplassene på landsbasis relativt likt, og flere hundre personer går ut av jobben hvert år etter å ha gjennomgått hele sikkerhetsopplegget. På tross av at dette ikke tidligere har vært lagt vekt på fra innkjøpers side, ble det påpekt at turnover generelt hadde vært oppe i de jevnlig kontraktsoppfølgingsmøtene presentert over. De utelukket ikke at dette ville være et tema som man ville ta inn i neste kontraktsrunde, men at det var noe som ville bli evaluert i tiden fremover.

Overtid

Der innkjøpssiden understreket at problemer med deltid utelukkende er leverandørs anliggende, er de klart mindre kategoriske når det kommer til bruk av overtid. Selv om ansvaret for kontroll av bruk av overtid udiskutabelt er leverandørs ansvar, er dette et område som dekkes av arbeidsmiljøloven, og man er ifølge representanter fra innkjøpssiden «på vakt» når det kommer til dette. Dette henger sammen med at man i forrige anbudsrunde opplevde et overtramp nettopp på dette området. Leverandøren fikk den gang en bot på 300 000 kroner på grunn av ulovlig bruk av overtid, og Arbeidstilsynet var koblet inn i saken. I samtaler med våre informanter er det tydelig at problemet med overtid i bransjen henger sammen med at en del av arbeidstakerne gjerne ønsker å jobbe så mye som mulig. Det er derfor en sammenfallende interesse mellom arbeidstakerne og leverandørene, som ofte sliter med rekruttering i visse sesonger, noe som muliggjør stor bruk av overtid. I denne situasjonen beskriver tillitsvalgte en opplevelse av inn-

skrenket handlingsrom. Som beskyttere av arbeidstakeres rettigheter med ansvar for å sørge for at arbeidsmiljøloven opprettholdes, havner man ofte en i situasjon hvor man oppfattes som «den slemme» eller vanskelige, som ikke lar folk jobbe så mye de selv ønsker. I denne situasjonen vil innkjøper og tillitsvalgte ha sammenfallende interesser, og ifølge innkjøper er det i dag slik at man jevnlig får bekreftet av leverandører at man holder seg innenfor gjeldende regelverk på overtid.

På tross av at innkjøper selv hevder de er opptatt av denne problematikken og leverandør ikke beskriver det som et problem, forteller tillitsvalgte om en annen virkelighet. Ifølge en av de tillitsvalgte er det fortsatt «utstrakt bruk av overtid» i vår casevirksomhet. For tillitsvalgte oppfattes denne bruken av overtid som en bevisst strategi for bedriften.

Det er billigere enn å ansette nye fordi da har du folk fra to til fire – du kan ikke ansette noen for å gå fra to til fire. Ved å bruke overtid slipper man også unna de sosiale kostnadene ved nyansettelser.

Tillitsvalgt

På samme tid mener tillitsvalgte at den utstrakte bruken av overtid delvis kommer av en manglende forståelse for at overtidsavtaler er tidsbegrensede. Ifølge en tillitsvalgt er det mange som har gått over 300 timer årlig uten at det har forligget en dispensasjon fra arbeidsmiljølovens bestemmelser av arbeidstid. I henhold til arbeidsmiljøloven § 10.6 (4) er det ikke anledning til overtid som overstiger ti timer i løpet av sju dager, 25 timer i fire sammenhengende uker og 200 timer innenfor en periode på 52 uker. Tariffbundne virksomheter kan imidlertid skriftlig avtale overtidsarbeid inntil 15 timer i løpet av sju dager, men slik at samlet overtidsarbeid ikke overstiger 40 timer i fire sammenhengende uker, eller 300 timer innenfor en periode på 52 uker (jf. aml. 10.6 (5)). Virksomheten har følgelig anledning til å avtale inntil 300 overtidstimer årlig. At det fremholdes at det er flere ansatte som jobber utover dette, vil være å anse som et brudd på arbeidsmiljøloven. Dessuten vil overtid utover 200 timer i året være et brudd på loven ettersom dette ikke er avtalt skriftlig med arbeidstakernes tillitsvalgte.

Denne bruken av overtid skyldes ofte også at ansatte, gjerne yngre og nyansatte, ønsker å mikse vakter selv, og ta en 16 timers arbeidsdag når de selv har behov. Dette pekes på som svært problematisk av tillitsvalgte. For det første undergraver slikt arbeid behovet for heltid, som er stadig minkende i vaktbransjen generelt og på flyplass spesielt, for det andre ser man gjerne konsekvensene av overtid først i ettertid gjennom sykemeldinger, og for det tredje kan bruk av overtid i en bransje som vakt medføre stor sikkerhetsmessig risiko.

Lite mulighet for justering av lønn

Kontraktslengdene på flyplassikkerhet er tre år med opsjon på to års forlengelse. I realiteten betyr det dermed at kontrakten er på fem år. Tilbakemeldinger fra begge partene i kontrakten tilsier at dette er et minimum av hvor lang en slik kontrakt bør være. Det tar tid å bygge opp en organisasjon og systemer som fungerer. At kontraktene minst må være av slik varighet, støttes også av bransjeorganisasjoner og ansatte som vi har intervjuet. Oppstartkostnader er gjerne store for leverandørene, og innkjøperne har store kostnader i forbindelse med ny konkurranseutsetting. Kontraktslengden påvirker også jobbsikkerheten for arbeidstakerne, og hadde varigheten vært kortere, ville dette bidratt til større usikkerhet for de ansatte. Det er altså ikke et ønske om å forkorte kontraktstiden, verken blant arbeidsgivere, arbeidstakere eller innkjøpere. Likevel poengteres det både fra arbeidsgiver- og arbeidstakersiden at fordi kontraktene i dag er låst med fastpris, oppleves kontraktstiden på fem år ofte som lang der man ikke har hatt riktige fremtidsantakelser for eksempel for lønnsutvikling. Slik kontrakten er utformet i dag, er det nemlig kun mulighet til å justere prisen i henhold til passasjertall, som presentert over. Det er ingen åpning for å justere pris i henhold til nye lønnsavtaler forhandlet sentralt, slik som det for eksempel var i renholdscaset beskrevet i kapittel 2. Når man legger inn et tilbud, har man derfor fraskrevet seg retten til å justere anbudet i henhold til inngåtte arbeidsavtaler. All lønnsstigning i bransjen må derfor predikeres og legges inn i tilbudet. I vaktbransjen er lønn den klart største utgiftsposten, ifølge en bedriftsleder er 85 prosent av kostnadene på en vekterkontrakt direkte lønnskostnader.

Med tanke på at pris vektes svært høyt i valg av tilbyder, kan det straffe seg å legge inn høyere predikert lønnsvekst enn konkurrenter. Ifølge en bedriftsleder vi snakket med, er det svært ofte slik at det selskapet som stipulerer minst lønnsvekst, de har også den laveste prisen. Dette fører ofte til at ingen legger seg høyt i slike prediksjoner. Om du anslår 5 prosent og konkurrenten anslår 3 prosent, vil det føre til at du ikke vinner jobben. Ifølge en tillitsvalgt merkes dette når man kommer til slutten av kontraktsperioden. Det samme gjelder reguleringer etter annen prisstigning, man er bundet av prediksjonene man legger inn i forkant av kontrakten, og sannsynligheten for å få kontrakten øker betraktelig om man legger seg lavere i pris enn konkurrentene.

Våre informanter bekrefter at denne typen fastpriskontrakter ikke er begrenset til det caset vi har valgt å gå inn på i denne studien. Ifølge tillitsvalgte er det liten tvil om at slik kontraktsutforming får direkte konsekvenser for arbeidstakeres lønnsutvikling. Det bidrar til å svekke arbeidstakere i forhandlinger, da kontrakten i seg selv ikke gir rom for reelle forhandlinger. Dersom tillitsvalgte velger å gå videre med lønnskrav og går til streik, vil det føre til at kontrakten går i minus. En bedriftsleder som snakket om denne typen kontraktsutforminger og presset fra innkjøper, uttrykte dette også tydelig: «Med dagens situasjon er det arbeidstakerne som blir skadelidende». En annen bedriftsleder bekreftet dette og sa at «jo mer press som kommer fra innkjøper, jo mer må vi presse de ansatte». Tillitsvalgte fremholder at fastpriskontraktene uten mulighet

for justering etter lønnsoppgjør, illustrerer viktigheten av å ha sikringsbestemmelser i overenskomsten som sørger for en lønnsutvikling som holder tritt med utviklingen i samfunnet for øvrig (jf. beskrivelsen innledningsvis i avsnittet om konsekvenser av anbud for arbeidstakerne)

Ifølge representanter for arbeidsgiver- og arbeidstakersiden, er det liten forståelse blant innkjøpere for behovet for lønnsregulering i en kontraksperiode. Det vises til at det ofte virker som om det offentlige bruker samme mal for innkjøp av kontorutstyr som ved innkjøp av tjenester. Representanter for innkjøp mener på sin side at ansvaret for å levere gjennomførbare tilbud ligger hos tilbyderne. De har ingen innsikt i hva tilbyderne legger til grunn for sine tilbud når det kommer til predikeringer eller hvilke forutsetninger som er satt i de ulike kalkylene for å komme frem til fastprisen. Prisøkningen per år både i fastprisen og i endringsprisen vil være en kombinasjon av lønnsvekst, risiko og omfang, samt eventuelle andre faktorer som tilbyderne selv stod fritt til å legge inn i sine kalkyler – og tilbyderne ble ikke bedt om å spesifisere faktorene som ligger til grunn for dette.

Tillitsvalgtes handlingsrom presses

I samtaler med tillitsvalgte la vi vekt på kartlegge hvordan de opplevde sitt handlingsrom og sin rolle i forbindelse med anbudsprosesser og virksomhetsoverdragelse. Tilbakemeldingene var delte, men gjennomgående var det en opplevelse av en stadig mer presset situasjon. Flere meldte om at de i større grad enn før følte seg presset av sin arbeidsgiver. Som presentert over påpeker leverandørene i bransjen at det fra innkjøpshold i dag er blitt mindre søkelys på vekterfaget og kvalitet, og mer på økonomi og det juridiske rundt innkjøp. Ironisk nok kritiseres leverandørene selv for samme utvikling av tillitsvalgte. Tillitsvalgte fremholder at man i møter med arbeidsgiver tidligere møtte representanter med fagbrev som vekter, men at de i dag hovedsakelig møter representanter med bakgrunn fra økonomiske fag og jurister, uten den samme erfaringen med bransjen eller forståelse for hvordan vekteryrket oppleves på bakken. Denne stadige utvanningen av bransjespesifikk kompetanse i ledelsen ble beskrevet som utfordrende i forbindelse med virksomhetsoverdragelser. Tillitsvalgte beskrev hvordan man i første møte med ny arbeidsgiver opplever at arbeidsgiver stiller med egen jurist. Dette har skapt et økt behov for juridisk kompetanse hos de tillitsvalgte hvis de skal kunne utøve sin rolle på en tilfredsstillende måte: «Eller så sitter vi jo der dumme som brød mens juristen sier at sånn er det». Det er økt behov for kunnskap om arbeidsrett for effektivt å kunne forsvare sine arbeidstakere i slike situasjoner. Visse tillitsvalgte bekreftet at de hadde fått slik opplæring gjennom Norsk Arbeidsmandsforbund, mens

andre uttrykte behov for et sterkere søkelys på virksomhetsoverdragelse og arbeidstakerrettigheter i fremtiden.

Mellom barken og veden

Flere tillitsvalgte viser til at de havner i situasjoner hvor de blir sett på som «den stygge ulven» av både arbeidstakerne de skal representere og av arbeidsgiver. De enkelte medlemmene ser gjerne ikke den jobben tillitsvalgte gjør, og viser manglende forståelse når tillitsvalgte setter arbeidsmiljøloven over enkelte arbeidstakers ønske om å jobbe så mye som mulig. Når det kommer til oppfølging av kontrakten og kontroll av arbeidstakers lønns- og arbeidsvilkår, beskriver tillitsvalgte at de føler seg alene med denne oppgaven: «Ofte er eneste kontrollinstans oss som tillitsvalgte og verne-tjenesten. Så vi blir en pest og plage, og når vi truer dem med Arbeidstilsynet, så bare ler de av oss. I den viten om at de kommer jo ikke likevel». De tillitsvalgte påpeker at kontroll og oppfølging av lovverk er et av områdene som er mangelfulle når det gjelder arbeidssituasjonen:

Det er ikke noe i veien med lovene våre. Vi har nok lover. Vi har kanskje for mange lover. Men det å følge dem opp og påse at de følges – det er der det skorter. Det hjelper ikke å ha arbeidstilsyn med masse regler og greier når det aldri er noen derfra ute på den enkelte arbeidsplass som ser at dette overholdes. For det er så lett for dem å gå i gråsonen hele veien. Så får de kanskje 100 000 kroner i bot – jaja, hva det er da? Med en årsumsetning på 270 millioner. Da fortsetter de jo selvfølgelig. Tenk så mye de sparer på å ha oss i gråsonen hele veien.

Tillitsvalgt

Det oppleves som irrasjonelt at arbeidsgivere skal gis hovedansvar for å påse at krav til lønns- og arbeidsvilkår opprettholdes. Det er ingen insentiver for bedriftene å rapportere videre som kritikkverdige forhold, slik som brudd på overtidbestemmelser, og det synes som at «man setter bukken til å passe havressekken». Tillitsvalgte peker også på hvordan mangelen på kontakt med innkjøper oppleves som problematisk. Det er ingen kontroll av informasjon som kommer fra arbeidsgiver, og kun i helt ekstreme tilfeller vil innkjøper kunne bli informert om kritikkverdige forhold i lønns- og arbeidsvilkår blant arbeidstakere. Intervjuer av representanter for innkjøpere bekrefter denne mangelen på kontaktflater mellom tillitsvalgte og innkjøpssiden. Å etablere slike kontaktflater er heller ikke ønskelig fra innkjøpers hold. Man prøver i all hovedsak å unngå at arbeidstakere individuelt eller gjennom sin tillitsvalgt fremmer sine meninger og holdninger overfor innkjøper. Dette vil kunne undergrave tjenestevei hos leverandør, og oppfattes å ville være en uryddig praksis. Det trekkes frem at det er viktig å ha kontakt med de som

jobber ute, men at dersom man søker slik kontakt aktivt, vil man etter samtaler med ti personer få høre ti ulike opplevelser av hvordan arbeidsforholdet burde vært regulert.

Hva kan gjøres?

Vårt hovedinntrykk basert på denne casestudien av flyplassikkerhet er at forholdene på flere områder fremstår som ryddigere i vaktbransjen enn i de to andre bransjene vi tar for oss i denne rapporten. Det er mindre problemer knyttet til underbetaling, og det kan derfor synes som om behovet for økt kontroll av arbeidstakeres lønns- og arbeidsvilkår er noe mindre her enn innenfor renholdsbransjen og dels anleggsbransjen. To forhold ved anbudsorganisering peker seg imidlertid ut som problematiske – mangelen på lønnsreguleringsklausuler i kontrakten, og at det velges kontraktsmodeller som produserer deltidstillinger. Her er det flere av våre informanter som tar til orde for behov for en forandring gjennom å sikre mulighet for regulering av lønn og vurdere arbeidsvilkår i valg av kontraktsmodell.

Sikre mulighet for regulering av lønn

Det oppfattes som problematisk av både leverandør og tillitsvalgte at kontrakten mangler reguleringsklausuler som sikrer lønnsjusteringer etter tariffoppgjør. Dette svekker arbeidstakerne i forhandlinger, fordi selskapene vil tape penger på oppdraget dersom lønnsutviklingen blir større enn antatt gjerne flere år i forveien. Samtidig bidrar hard konkurranse i markedet til at tilbyderne må operere med forsiktige anslag for lønnsutvikling for i det hele tatt å nå opp i konkurransen. Fraværet av lønnsreguleringsklausuler er på grunn av konkurransesituasjonen spesielt problematisk. I forrige kapittel viste vi hvordan det er mulig å legge inn kontraktsvilkår som gir tilbyderne muligheter for å regulere kontraktssummen etter dokumenterte endringer i tariffert lønn. En slik regulering skjedde i dette eksempelet med 80 prosent av den prosentsats som lønnen reguleres med, og med virkning fra samme dag som de tariffmessige endringene i lønnen. På denne måten tar oppdragsgiver størstedelen av kostnadene ved en lønnsjustering, samtidig som også leverandør er med på å dekke opp en del.

Vurdere arbeidsvilkår i valg av kontraktsmodell

I vår casestudie kom det frem at man ved forrige anbudsrunde hadde endret kontraktsmodellen på en måte som hadde forverret arbeidstakernes arbeidsvilkår. Leverandøren blir i dag fakturert på paks (gjennomstrømning av passasjerer) og ikke på antall personer på jobb. Den nye kontraktsmodellen er lønnsom og effektiv for innkjøper og leverandør,

men det er liten tvil om at modellen produserer deltidstillinger og ugunstige turnusordninger. Dette er problematisk, da andel deltidstillinger er tett knyttet til turnover og sykefravær. Høy turnover vil også påvirke kvaliteten på tjenesten som leveres. Flere informanter tar til orde for at en måte å motvirke denne utviklingen på, vil være å inkludere folk med bransjeerfaring i anbudsprosessen. Disse oppfattes i større grad å være opptatt av at høy turnover påvirker flyplassikkerheten i negativ retning, og har i tillegg forståelse for hvordan arbeidet fortoner seg «på gulvet». Det erkjennes at en endring i kontraktsmodellen riktignok vil kunne medføre dyrere tjenester, men det fremholdes at man kan oppnå høyere kvalitet på tjenestene og sikre arbeidstakerne bedre arbeidsvilkår ved en annen modell enn den som praktiseres i dag.

Oppsummering

Basert på vår casestudie av vaktbransjen synes det å være enighet om at anbudsprosesser kan bidra til å øke presset på arbeidstakeres lønns- og arbeidsvilkår. De store virksomhetene som konkurrerer i bransjen, opplever et stadig økende prispress fra kunder, da særlig i offentlig sektor. Når tilbud vektes så kraftig på pris, er det vanskelig å unngå at man konkurrerer på forholdet til den enkelte ansatte, for eksempel arbeidskontrakter, arbeidstidsordninger og antall årsverk. Arbeidsgiversiden bekrefter også at jo større (pris-)press man opplever fra innkjøpssiden, jo mer presses de ansatte.

I dette kapittelet har vi sett hvordan anbudsprosessen på en utvalgt flyplass blir organisert. På vår caseflyplass ble det stilt en rekke krav til dokumentasjon av kompetanse og kvalitet hos tilbydere, og tildelingen ble basert på en 60/40 prosent vektning av økonomi og kvalitet. Likevel er det et inntrykk blant bransjeinformanter at pris i praksis teller 100 prosent. Flere representanter for leverandørbedrifter påpekte at virksomheter fra offentlig sektor synes å ha et system som stempler alle leverandører likt på kvalitet, fordi deres såkalte kvalitetskriterier er såpass elementære. Basert på våre intervjudata burde det derfor være et mål i seg selv å utvikle et system og en konkurranseform som muliggjør konkurranse på kvalitet og kompetanse, i tillegg til pris.

Casevirksomheten vi har sett nærmere på, blir beskrevet som en ryddig innkjøper som forholder seg til de retningslinjer som foreligger for offentlige anskaffelser. Det er også tett oppfølging fra innkjøper gjennom hele prosessen: fra anbud, overgang til ny kontrakt og påfølgende virksomhetsoverdragelse.

Det er verdt å notere seg at den aktuelle kontrakten i vårt case ble inngått før forskrift om lønns- og arbeidsvilkår i offentlige kontrakter trådte i kraft 1. mars 2008. Dette gjør at det per i dag ikke foreligger noen konkrete krav om minstelønn i den aktuelle kontrakten, men slike krav er på trappene og vil inkluderes i neste anbudsprosess.

På tross av at anbudsprosessen må betraktes som ryddig og korrekt, er det likevel en gjennomgående tilbakemelding fra tillitsvalgte at overgangen til ny kontrakt har medført forverring av vilkårene for de ansatte. Det har i perioden skjedd en økning i deltidsandelen, mindre gunstige turnusordninger og utstrakt bruk av overtid. Disse endringene knyttes til endring i kontraktsgrunnlaget utformet av innkjøper. Vår case-studie illustrerer derfor godt hvordan ulike kontraktsmodeller legger forutsetninger for lønns- og arbeidsvilkår. Dersom arbeidstakeres vilkår skal sikres, synes det derfor nødvendig at innkjøpere er bevisst sitt ansvar for dette i forarbeidet til anbudsprosessen. Kontraktsutformingen fremholdes å være det sentrale som påvirker bedriftenes og de ansattes handlingsrom.

5 Anleggsbransjen

Innledning

Anleggsbransjen i Norge er kjennetegnet av en håndfull store aktører som dominerer markedet og konkurrerer om store anleggskontrakter som hovedentreprenører, og mange mellomstore og mindre virksomheter som ofte fungerer som underentreprenører for eller samarbeidspartnere med de store. På denne måten faller denne bransjen i en mellomposisjon med hensyn til antall aktører, når vi sammenligner med de to andre bransjene vi ser på i denne studien. Det er store og systematiske forskjeller mellom de største bedriftene og andre aktører i anleggsbransjen, blant annet når det kommer til organisasjonsgrad på arbeidsgiver- og arbeidstakersiden. Vi vil i all hovedsak fokusere på de største aktørene, men med referanse til andre aktører der det er nødvendig for forståelsen av bransjen mer generelt.

Organisasjonsgraden på arbeidsgiversiden blant de største anleggsvirksomhetene er høy, kun et par av de største aktørene har valgt ikke å organisere seg. Også arbeidstakersiden preges av høy organisasjonsgrad blant de ansatte i de store virksomhetene. Norsk Arbeidsmandsforbund (NAF) har omkring 3500 medlemmer innen private anlegg,³¹ og særlig de store virksomhetene har en høy organisasjonsgrad. Én av bedriftene opererer med kontingenttrekk som går automatisk dersom man ikke sier at man ikke ønsker å være medlem, og ifølge tillitsvalgt i den aktuelle bedriften, er organisasjonsgraden 100 prosent. Det er imidlertid ofte et skille mellom de ulike yrkesgruppene i bransjen, hvor deler av virksomhetene skiller seg ut med en organisasjonsgrad ned mot 40 prosent eller lavere. Mindre firmaer og utenlandske arbeidstakere er i mindre grad organisert, men ifølge NAF ser man en økende grad av organisering også blant utenlandske arbeidstakere.

Anleggsbransjen sammenlignes ofte med bygg, eller omtales i samme åndedrag, som bygg- og anleggsbransjen. På tross av en del fellestrekk, er det viktig å påpeke at det også er store forskjeller mellom disse to bransjene. En strukturell forskjell er at markedet i anlegg generelt kan karakteriseres som noe jevnere enn i bygg. Anleggsarbeid er ikke på samme måte utsatt for økonomiske svingninger. I tillegg har anleggsprosjekter ofte lengre tidshorisont enn byggprosjekter. Ifølge våre bransjeinformanter tar det i snitt

³¹ I tillegg organiserer NAF rundt 3500 maskinentreprenører og rundt 1 500 medlemmer innen asfalt og vedlikehold.

åtte–ni år å planlegge et nytt anleggsprosjekt og i snitt omkring to år å bygge ut prosjektene. Ofte ender man imidlertid opp med oppstykke de utbygginger og kortere kontrakter. Med hensyn til arbeidstakerrettigheter er det en sentral forskjell mellom bygg og anlegg at deler av byggfagsoverenskomsten (Fellesoverenskomsten for byggfag) er allmenngjort gjennom vedtak i tariffnemnda. Dette innebærer at deler av tariffavtalen er gjort gjeldende for alle som arbeider i bransjen, og ikke bare for de som jobber for virksomheter som har inngått tariffavtale. Byggfagsoverenskomsten ble allmenngjort for hele Norge fra og med 1. januar 2007 etter lov om allmenngjøring av tariffavtaler av 1993. Formålet er å sikre utenlandske arbeidstakere lønns- og arbeidsvilkår som er likeverdige med det norske arbeidstakere har, samt hindre konkurransevridning til ulempe for det norske arbeidsmarkedet (jf. § 1 i allmenngjøringsloven). I anlegg har man ikke allmenngjort tariffavtalen, og så langt er det heller ikke fremmet en begjæring om allmenngjøring i denne bransjen.

Det har i de siste årene, spesielt etter EU-utvidelsene i 2004 og 2007, vært stor oppmerksomhet rundt bruk av østeuropeisk arbeidskraft i norsk arbeidsliv – spesielt i byggebransjen. På grunn av tette forbindelser mellom bygg og anlegg, blir problemer knyttet til sosial dumping også sett på som et bransjeproblem innen anlegg. Basert på våre data og intervjuer med representanter for arbeidsgiver-, arbeidstaker- og innkjøpssiden, synes det viktig å nyansere dette bildet. Våre informanter forteller om en virkelighet ofte langt fra de overskriftene man forbinder med nettopp «bygg og anlegg». Det bekreftes at problemer forekommer og at bransjen har et stykke å gå når det kommer til å sikre alle arbeidstakere de rettighetene de har krav på, men det presiseres også fra flere av våre informanter at det stempelet bransjen har fått, i stor grad er uberettiget. Majoriteten av våre informanter beskriver en bransje hvor useriøsitet ikke kan betegnes som et bransjeproblem. Det beskrives snarere som en oversiktlig bransje, med relativt få aktører, hvor man har opplevd en forbedring etter snart 15 år med fokusering på bedring av arbeidstakernes rettigheter. At det fremdeles forekommer kritikkverdige forhold, er det i stor grad enighet om, men utbredelsen oppleves ikke som stor sammenlignet med andre bransjer.³²

Det blir omsatt for rundt 65 milliarder kroner i anleggsmarkedet i Norge årlig.³³ Markedet beskrives som relativt stabilt, med stadig større andel av innkjøpene gjort i offentlig regi de siste årene. Innkjøpere av anleggstjenester i offentlig sektor er kommuner, fylkeskommuner, Jernbaneverket og Statens vegvesen, med Statens vegvesen som klart største kunde. Statens vegvesen er organisert i to forvaltningsnivåer,

³² For en diskusjon om useriøse bemanningsbyråer i byggebransjen, se for eksempel Ødegård og Berge (2010).

³³ Dette inkluderer 38 milliarder i investeringer i anleggssektoren og 27 i vedlikehold (Prognosesenteret i BNL 2009).

Vegdirektoratet og fem regioner (region nord, midt, vest, sør og øst), og hver region er ytterligere delt inn i fylkesavdelinger.

Som case i denne studien har vi valgt å fokusere på en region i Statens vegvesen. Gjennom å snakke med representanter for innkjøpere i den aktuelle regionen, bedriftsledere i selskap som har konkurrert om og/eller vunnet anbud i regionen, samt tillitsvalgte i disse selskapene, belyser dette kapittelet hvordan offentlig innkjøp av anleggstjenester i en konkret region oppfattes og beskrives av de ulike aktørene i anbudsprosessen (innkjøper, entreprenører og tillitsvalgte). Casestudien vil ikke nødvendigvis være representativ for anbudsprosesser og erfaringer i andre regioner i Statens vegvesen eller hos andre kunder, men kapittelet gir et godt bilde av en region og dermed også av flere konkrete anbudsprosesser i offentlig regi.

I dette kapittelet vil vi vise hvordan anbudsprosesser i vår caseregion oppfattes av entreprenører som ryddige og forutsigbare med tøffe, men rettferdige krav. Innkjøper opererer med en tydelig prisvekting, som har stor grad av støtte hos entreprenørene som konkurrerer i regionen. Med økt konkurranse fra utenlandske aktører uttrykkes det likevel en bekymring fra tillitsvalgte med hensyn til den klare prisprioriteringen og hvordan dette vil kunne påvirke presset på lønns- og arbeidsvilkår i bransjen. Vårt hovedinntrykk er at anbudsprosesser i regionen først og fremst har konsekvenser for arbeidstakernes rettigheter indirekte, ved at den tydelige prisvektingen gjør at hovedentreprenører i større grad enn tidligere kalkulerer med innleid arbeidskraft og/eller underentreprenører for å vinne oppdrag. Dette fører til nedbemanning og kutt i faste ansettelser som har skapt økt jobbusikkerhet i bransjen. Det rapporteres også om økt press på lønninger, ned mot tariffens minstelønnsatser, og i noen tilfeller lavere, spesielt blant arbeidstakere av utenlandsk opprinnelse. I tillegg beskrives misbruk av arbeidstidsbestemmelser, og et dårligere arbeidsmiljø ute på anleggene. Denne arbeidshverdagen utfordrer tillitsvalgtes rolle, da de i praksis ofte fungerer som eneste kontrollinstans for å oppdage og dokumentere slike forhold.

Statens vegvesen – en ryddig og forutsigbar innkjøper

Statens vegvesen er den største kunden i anleggsmarkedet sammen med Jernbaneverket og private oljeselskap. Vegvesenet er underlagt Samferdselsdepartementet når det gjelder det statlige vegnettet, som ved inngangen til 2010 var på 10 400 kilometer.³⁴ Mange av riksvegene ble fra 2010 overtatt av fylkeskommunene. Statens vegvesen samarbeider tett med fylkeskommunene når det gjelder det fylkeskommunale vegnettet på 44 200

³⁴ Tall per 01.01.2010: <http://www.vegvesen.no/Om+Statens+vegvesen/Om+Statens+vegvesen/Om+organisasjonen/Fakta/Fakta+om+Statens+vegvesen.183872.cms>

kilometer, og fungerer derfor i praksis som innkjøper av anleggsarbeid også på disse veiene. Statens vegvesen har ansvaret for planlegging, bygging, forvaltning, drift og vedlikehold av riks- og fylkesvegnettet. I denne studien har vi valgt kun å fokusere på anleggssiden, og vil derfor ikke ta for oss anbud på forvaltnings-, drifts- og vedlikeholdssiden (som for eksempel snøryddig og asfalt).

En generell og gjennomgående tilbakemelding fra entreprenører som konkurrerer om oppdrag i vår caseregion, er at vegvesenet oppleves som en ryddig og forutsigbar innkjøper. Det stilles tydelige krav i konkurransegrunnlaget, og det er klarhet i hvordan tilbudene vil bli vektet. Vegvesenet anses som gode på å få stor konkurranse i sine utlysninger. Det er hard konkurranse, og ofte er det små marginer igjen for leverandørene. Informanter vi snakket med, mente at ut fra dagens rammeverk må man kunne anta at vegvesenet får mye for pengene, selv om det ble påpekt at tendensen til å dele opp utbyggingen i mindre deler verken var gunstig for leverandører eller innkjøpere.

Tøffere konkurranse

Som presentert i kapittel 1 kunngjøres alle offentlige anskaffelser over 500 000 kroner (eks mva) samt visse anskaffelser av lavere verdi i Doffin. I anbud for Statens vegvesen er det ofte opp til ti tilbydere og sjelden færre enn tre. I den aktuelle regionen vi så nærmere på, er det vanligvis mellom tre og fem tilbydere når et anleggsprosjekt legges ut for konkurranse. Anleggsoppdrag i den størrelsesorden vegvesenet utlyser, begrenser seg oftest til de store virksomhetene. Store kontrakter i denne sammenhengen er fra 50 millioner kroner og oppover. På mindre kontrakter får man oftere inn flere mindre aktører på tilbudssiden, men de store dominerer markedet. Prismessig varierer tilbudene mye. Ifølge representanter fra den aktuelle regionen i vegvesenet, er det sjelden at noen er dobbelt så dyre som de andre, men med et presset marked og lite ledig kapasitet kan det være signifikante prisforskjeller. Ifølge en av våre informanter på leverandørsiden, ligger differansen oftest på 50 prosent mellom den leverandøren som vinner anbudet og de som leverte tilbudet med høyeste pris. Forskjellen i pris på den som vinner anbudet og aktøren som tilbyr å ta oppdraget for nest laveste pris bruker å ligge på rundt 10 prosent. Prisforskjellene henger tett sammen med arbeidssituasjonen til den enkelte leverandør på utlysningstidspunktet. Virksomheter som har mye jobb, priser seg ofte høyt. Man er sjelden villig til å gå inn med like høy risiko og små marginer når man har oppdrag for de fleste av sine ansatte. På samme måte er man ofte villige til å ta høyere risiko og tjene mindre når man har få oppdrag. Som en bedriftsleder påpekte: «det koster mye å ikke ha jobb også». Informanter bekreftet at man tidvis må regne med å gå i null eller minus for å vinne oppdrag. Ikke fordi man kalkulerer med tap, men fordi man går inn med mindre marginer: «Når du er ordentlig sulten [på oppdrag] er du nok tøffere i de vurderingene og tar større risiko». Likevel ble det pekt på at man hadde sett at prisene mellom konkurrenter de siste årene har nærmet seg hverandre.

Ifølge ledere i noen av de største bedriftene i markedet kan dette forklares ved at det har vært en «modning» i markedet de siste årene. De store aktørene har etter hvert lært seg hva oppdrag koster. Det blir understreket av flere bedriftsledere at prisene gradvis har nærmet seg hverandre, ikke gjennom prissamarbeid, men gjennom modning av markedet. Entreprenørene har prøvd, feilet og lært seg hva som må inn av marginer for ikke å tape penger på et oppdrag, samtidig som man ikke priser seg så høyt at bedriften ikke vinner noen oppdrag. Spesielt har man sett en tilspissing og mindre forskjeller mellom den som vinner anbudet og de som havner rett bak. En leverandør fortalte at de hadde vunnet oppdrag ned til under én prosent forskjell i margin. Dette har tidvis ført til at det etterlyses mer konkurranse fra innkjøpshold, men ifølge informanter på leverandør- og arbeidstakersiden er dette en feiltolkning av markedssituasjonen. De store leverandørene har gjennom årene utviklet egne verktøy for å kalkulere riktigere og treffe med tilbudet. Mye ressurser settes ned for å risikovurdere prosjektene; hva er beste og dårligste utfall?

Snarere enn et tegn på dårligere konkurranse, mente flere av våre informanter at den reduserte forskjellen man observerte på tilbudssiden, hang sammen med at entreprenørene hadde blitt flinkere til å kalkulere riktig gjennom økt fokusering på risikovurdering. Informanter både på innkjøps- og leverandørsiden bekreftet at det likevel ikke er uvanlig at det kom inn «urimelige tilbud» fra noen tilbydere, ved at de la seg 20–30 prosent lavere enn nestemann. Men det ble påpekt at dette ikke nødvendigvis betydde at man hadde med useriøse aktører å gjøre. Det er ikke ulovlig å operere med lave priser og små marginer, prisvariasjon kan ofte forklares ut fra motivasjonen til å vinne jobben.

I en presset situasjon kan det være aktører som er villige til å ta jobber med tap, blant annet fordi lønnskostnader på kort sikt er låst. Dersom bedriften ønsker å beholde sine arbeidstakere, kan det å ta på seg et oppdrag med tap i realiteten være å begrense det økonomiske tapet i perioder med få eller ingen oppdrag. Verken informanter på innkjøps- eller leverandørsiden oppfattet at det er særlig vanlig at det konkurreres med arbeidstakernes lønnsvilkår. Lønnsnivået hos de store entreprenørene som konkurrer i Norge, er forholdsvis likt. Det forekom imidlertid at utenlandske aktører og virksomheter som bruker mye utenlandsk arbeidskraft i visse tilfeller ligger noe lavere i lønn (se mer om dette i avsnittet «Press ned mot minstelønnsatser»). Ifølge bedriftsledere går slik underbyding i konkurranser oftest ut over kvaliteten i oppdragsutførelsen. Slik spekulering i kvalitet ble bekreftet av representanter fra vegvesenet, som påpekte at når det blir oppdaget at virksomheter legger inn anbud med lavere kvalitet enn det som etterspørres, blir de avvist. Det ble imidlertid påpekt at underbyding oftere var et problem innen bygg enn i anlegg, for eksempel når det kommer til lønsspekulasjon. Men flere informanter antok at man ville se en slik utvikling også i anleggsbransjen. Som en bedriftsleder uttrykte: «det vil komme før eller senere til anlegg også, når ting begynner å koke».

Økt trykk fra utenlandske selskap

Representanter for arbeidsgivere, arbeidstakere og innkjøpere delte en slags underliggende bekymring for at bransjen i tiden fremover ville møte på flere utfordringer i forbindelse med anbud og arbeidstakernes rettigheter. Denne bekymringen hang tett sammen med at man i økende grad, men foreløpig begrenset, så økt konkurranse fra utenlandske virksomheter i markedet. Det har i lengre tid vært engasjert utenlandsk arbeidskraft i anleggsbransjen gjennom innleie og underentreprenører, og dette fenomenet har de siste årene blitt større. Fra 2006 til 2009 økte andelen bedrifter i bygg og anlegg som hadde brukt arbeidskraft fra de nye EU-landene fra 19 til 33 prosent (Andersen et. al 2009: 14). EU-utvidelsen har også ført til skjerpet konkurranse, spesielt i bransjer som bygg og anlegg (se for eksempel Dølvik m.fl. 2006:26). Ifølge våre bransjeinformanter ser man i dag også større konkurranse fra utenlandske hovedentreprenører i Norge. Foreløpig beskrives inntoget fra utenlandske hovedentreprenører som svært begrenset, både geografisk og i omfang. Likevel var det mange som uttrykte en bekymring over at de utenlandske entreprenørene ikke konkurrerer på samme vilkår som selskapene som er i Norge i dag, blant annet fordi de har et langt lavere lønnsnivå for sine ansatte. De var derfor redd for at med et større omfang av utenlandske entreprenører vil konkurransen i det norske markedet bli enda tøffere enn i dag, med de negative implikasjonene det vil kunne få for fremtidig lønnsutvikling i bransjen og bedriftenes mulighet for å overleve. Dessuten ble det fremhevet at en slik negativ utvikling kan ha ringvirkninger til andre deler av norsk arbeids- og næringsliv. En av våre bransjeinformanter underbygget dette ved å vise til at norske entreprenører ofte prioriterte lokal arbeidskraft og lokale tilbud, mens utenlandske entreprenører «ikke kjøper så mye som en spiker i Norge».

En tillitsvalgt påpekte at pågangen fra utenlandske aktører var, i alle fall delvis, et resultat av en misoppfatning av det norske markedet og hva det kunne tilby utenlandske arbeidstakere. I forbindelse med en reise i regi av sin arbeidsgiver, hadde vedkommende vært på besøk hos bedriftens østeuropeiske avdeling og kommet i kontakt med lokalt ansatt personale. Basert på disse samtalene mente vedkommende tillitsvalgte at østeuropeiske arbeidstakere generelt har urealistiske forventninger om hva det vil si å arbeide i Norge:

Så har de det litt fordreide bildet at de da kommer til å få alle de sosiale godene som vi har klart å opparbeide oss med lønn og boforhold. Når jeg forteller dem at dere antakeligvis kommer til å jobbe på lav lønn og de må dra fra kjerringa og unga for noen få ekstra kroner, da sier de vi vil ha 200–300 kroner i timen i Norge – og jeg sier at det kan de bare glemme.

Tillitsvalgt

Erfaringer blant tillitsvalgte som vi har intervjuet tilsier at utenlandsk arbeidskraft er lavere lønnet enn norske arbeidstakere i tilsvarende posisjoner. Det blir ofte sagt i bransjen at «tre polakker dekker en nordmann» når det kommer til lønnskostnader. Dette blir gjerne besvart fra arbeidstakerhold med at nordmenn til gjengjeld produserer flere ganger bedre kvalitet og jobber så mye mer effektivt at lønnskostnadene i realiteten spares inn. Ifølge en tillitsvalgt har denne holdningen ofte stått i veien for å se den utfordringen som det faktisk er med inntoget av utenlandsk arbeidskraft. Vedkommende tillitsvalgte fortalte om et møte om sosial dumping, hvor en representant for en arbeidstakerorganisasjon hadde holdt innlegg. Representanten hadde fremholdt at presset fra utenlandske aktører ikke var noe norske arbeidstakere trengte å bekymre seg for, fordi nordmenn var så effektive og skolerte. Som tilsvaret hadde da en polsk arbeidstaker reist seg og spurt om han virkelig mente at han var tre ganger så ineffektiv som sine kollegaer. Ifølge vår informant er dette et illustrerende eksempel på at bransjen ofte er litt for generaliserende, og risikerer å møte seg selv i døra når det blir klart at disse aktørene faktisk er reelle konkurrenter i det norske (arbeids-)markedet.

Bekymringen om økende utenlandsk konkurranse kan beskrives som snikende urolighet, heller enn en akutt bekymring. Den gjennomgående tilbakemeldingen går på at man stadig ser mer interesse for oppdragene fra utenlandske leverandører, i form av deltakelse på befaringer og konferanser, men at de stort sett sliter med å nå opp i konkurranser, med visse unntak. Våre bransjeinformanter forklarer dette med at de utenlandske entreprenørene riktignok har lavere lønnsutgifter og er derfor i stand til å være billigere, men de mangler til gjengjeld nødvendige kunnskaper om norske forhold til å ha kompetanse til å ta på seg oppdragene (for eksempel kunnskap om fjell, telehiv osv). Dette ble bekreftet av den aktuelle regionen i Statens vegvesen. De opplevde en viss økning i tilbud fra entreprenører i Tyskland, Sverige og Danmark. I tillegg har de erfart at entreprenører fra Island, India og Kina har bedt om dokumenter, men ikke kommet med noen tilbud.

Vekting og tildeling: priskrav versus kvalifikasjonskrav

Som nevnt over ble vekting og tildeling i anbudskonkurranser i regi av Statens vegvesen beskrevet som ryddige og klare. Statens vegvesen stiller såkalte kvalifikasjonskrav som er minstekrav til leverandører som ønsker å gi et tilbud. Entreprenører som ikke kvalifiserer med hensyn til disse kravene, kan bli avvist fra videre konkurranse. I mange tilfeller vil det være slik at Statens vegvesen har plikt til å avvise de som ikke oppfyller kravene. De aktuelle kravene beskrives inngående i konkurransegrunnlaget for de ulike oppdragene. Under følger et utdrag fra et konkurransegrunnlag brukt i den aktuelle regionen:

«Generelt kreves det at tilbyder er kvalifisert for å utføre de arbeider det gis tilbud på og at tilbyder skal ha nødvendig kompetanse og erfaring, både teknisk, faglig, organisasjonsmessig og administrativt. [...]»

Det kreves også at tilbud utformes på en bestemt måte, utførlig beskrevet i det aktuelle konkurransegrunnlaget. Kravene over tilfredsstilles ved at det leveres inn en HMS-egenerklæring, skatteattester, erklæring om solidaransvar og diverse dokumentasjon på kvalifikasjoner (herunder rutiner for HMS og etterlevelse av disse i referanseprosjekter). I tillegg kreves det at tilbyder dokumenterer positiv egenkapital og økonomisk soliditet, informasjon om omsetning, nøkkelpersoners kompetanse, samt hvordan entreprenøren vil organisere gjennomføringen av kontrakten med detaljer om for eksempel bemanningsplan. På større kontrakter stilles også andre økonomiske krav. I tillegg til disse kvalifiseringskravene må tilbudet også svare på en rekke andre punkter i konkurransegrunnlaget, slik som detaljer for utførelse av arbeidet. Når disse kriteriene er fulgt, vinner den som har det laveste anbudet.

Selve tildelingen er organisert i flere faser. Den enheten i Statens vegvesen som skal ha anskaffelsen, skriver et konkurransegrunnlag. Det blir tatt en vurdering av arbeidet som skal gjøres. Konkurransegrunnlaget skal angi i detalj hvordan arbeidet skal utføres ut fra visse gitte standarder (håndbøker, NA3420). Selve tilbudsåpningen er offentlig, og entreprenørene er gjerne til stede. Her gjennomgås tilbudene, det sjekkes om dokumentasjon mangler, og tilbudene kontrollregnes. I den grad det er mulig å rette opp feil, skal de rettes. Denne delen av tildelingen protokollføres, og ett tilbud innstilles. Deretter går prosessen videre til anskaffelsesnemnda, som kontrollerer at regelverket er fulgt, for så å sendes videre til regionvegsjefen for avgjørelse. Når regionvegsjefen har signert på avgjørelsesprotokollen, sendes det brev om hvem som får oppdraget. Det skal da gis en frist på minimum ti dager for å klage. Ifølge våre informanter i Statens vegvesen er det en del som klager på avvísninger på grunnlag av at de ikke er kvalifisert, og det hender også at den som er innstilt som nummer to klager på at den som har vunnet anbudet ikke er kvalifisert. De som klager kan også velge å gå til KOFA³⁵ eller retten. Når det kommer til problemer med tildeling, peker Statens vegvesen på at firmaer som ikke har erfaring med så omfangsrrike oppdrag, ofte ikke legger ved tilstrekkelig dokumentasjon. Dette skjer ikke ofte, men oppleves fra tid til annen. Ser man bort fra denne typen unntak, vil det firmaet som er godkjent i henhold til kravene, og som gir det billigste tilbudet, vinne oppdraget.

Der vi i de andre bransjene møtte motvilje blant leverandører til vekting av pris, ble vektingen og tildelingen generelt betraktet som ryddig av leverandører i anleggsbransjen. Det ble ansett som profesjonelt å la de billigste få jobben, så sant de aktuelle kravene

³⁵ Klageorgan for offentlige anskaffelser (KOFA) består av ti regjeringsoppnevnte medlemmer som behandler klager om brudd på regelverket for offentlige anskaffelser. Sekretariatet for KOFA ligger administrativt under Konkurransetilsynet. Se også www.kofa.no for ytterligere informasjon.

var oppfylt. Dette henger sammen med at prekvalifiseringskravene ble ansett å være strenge og utfyllende. Som en bedriftsleder uttrykte:

Når man først er prekvalifisert for å gjennomføre en stor jobb så forutsetter det at man har tatt høyde for at leverandøren har både kvalitetssystemer og HMS-systemer, kan fremtidsplanlegge og har forutsetninger for å gjøre jobben. Vi er jo med på de konkurransene og synes at de konkurransene hvor man kun konkurrerer på pris er veldig greie.

Leder for en anleggsentreprenør

Prekvalifiseringen ble oppfattet å kunne skille effektivt mellom de som har evne til å utføre oppdraget på en ryddig måte og mer useriøse aktører (som for eksempel ikke er faglig kvalifisert eller som ikke har ryddige HMS-ordninger). Dette henger også tett sammen med bransjens sammensetning og oppdragenes størrelse. Som en leder for en av de større anleggsvirksomhetene uttrykker det:

Jeg tror aldri jeg har opplevd at oppdrag tildeles andre entreprenører som ikke er kvalifiserte. Og det er jo ikke mange som får de store jobbene egentlig.

Leder for en anleggsentreprenør

En annen bedriftsleder mente at dersom man ikke hadde operert med 100 prosent vekting av pris, ville man «åpne for mer urent spill og mer korrupsjon». Det ble ansett å være små kvalitetsforskjeller mellom leverandører i bransjen, også mellom store og små leverandører. Men som en tredje bedriftsleder påpekte, må «små og nye bedrifter beviske at de kan levere kvalitet, hvis ikke holder de ikke lenge i bransjen».

Blant tillitsvalgte møtte vi noe mer skepsis til den sterke vektingen på pris. Ifølge en av våre informanter har man sett eksempler der kvalifiseringskravene, som gjennomføringsevne, ikke har klart å skille ut mer useriøse aktører, fordi man i for stor grad er blitt «styrt av pengeboka». Vedkommende tillitsvalgt påpekte imidlertid at det har vært en bedring den siste tiden, ved at Statens vegvesen ikke nødvendigvis tildelte oppdraget til aktøren med det billigste tilbudet når det var grunn til å sette spørsmålsteget ved entreprenørens gjennomføringsevne. Denne bedringen ble knyttet sammen med et økende press utenfra og at flere ser offentlige innkjøpere i kortene. Som et apropos pekte den tillitsvalgte på at det kunne stilles spørsmålsteget ved de leverandører som var kritiske til vektingen av pris, da disse leverandørene selv ofte kjører samme prisvekting på sine underleverandører.

Kontraktsfestede krav til lønns- og arbeidsvilkår

Anleggskontrakter i regi av Statens vegvesen inngått etter mars 2008, har kontraktsfestede krav til lønns- og arbeidsvilkår. Disse presenteres utførlig i de aktuelle konkur-

ransegrunnlag. Ifølge våre informanter hos Statens vegvesen vil det være noe variasjon i hvordan kravene utformes, men de underliggende kravene er de samme, og de forholder seg til forskrift om lønns- og arbeidsvilkår i offentlige kontrakter av 08. februar 2008 med krav til både entreprenører og underleverandører. Gjennom våre informanter i Statens vegvesen fikk vi tilgang til kontraktsgrunnlag som illustrerte dette. Et konkret kontraktsgrunnlag i den aktuelle regionen formulerte kravene som følger:

«Ansatte hos entreprenøren og eventuelle underentreprenører og underleverandører som direkte medvirker til å oppfylle kontrakten, skal ha lønns- og arbeidsvilkår som ikke er dårligere enn det som følger av gjeldende landsomfattende tariffavtale, eller det som ellers er normalt for vedkommende sted og yrke. Dette gjelder også arbeid som skal utføres i utlandet.»

Videre kreves det at entreprenøren, på forespørsel fra byggherren, skal dokumentere lønns- og arbeidsvilkårene til de ansatte som medvirker til å oppfylle kontrakten, samt at alle avtaler om underentrepriser og øvrige avtaler om utførelse av arbeid eller leveranse under kontrakten skal inneholde tilsvarende bestemmelser som de anvendte i kontrakten med Statens vegvesen. Konkret betyr dette at:

«Entreprenøren skal på forespørsel kunne godtgjøre at han har undersøkt lønns- og arbeidsvilkårene og bekrefte at det foreligger skriftlige arbeidsavtaler eller tariffavtaler som minst regulerer lønnsvilkår (herunder timelønn), gjennomsnittlig ukentlig arbeidstid samt godtgjørelser for reise, kost og losji i tilfeller hvor slike godtgjørelser er aktuelle.»

Sanksjoner, oppfølging og kontroll – en utfordring

Som vi vil komme nærmere inn på senere i dette kapittelet, er etterlevelse av kravene som stilles til leverandørene et utfordrende felt for de fleste involverte, spesielt oppfølging og kontroll av kravene som stilles til arbeidstakernes lønns- og arbeidsvilkår. I kontrakter i regi av Statens vegvesen er økonomiske sanksjoner kontraktsfestet. Dette kommer også tydelig frem i konkurransegrunnlaget:

«Dersom entreprenøren ikke etterlever forpliktelsene [til ansattes lønns- og arbeidsvilkår] har byggherren rett til å holde tilbake deler av kontraktssummen til det er dokumentert at forholdet er brakt i orden. Tilbakeholdt beløp skal tilsvare ca 2 ganger arbeidsgivers besparelse. Ved uenighet fastsetter byggherren beløpets størrelse.».

I intervju med representanter for den aktuelle regionen i Statens vegvesen kom det også frem at ved alvorlige og vesentlige overtramp vil man vurdere å terminere kontrakten. Dette har ikke vært en reell problemstilling i den aktuelle regionen, da man

ikke har avdekket overtramp når det kommer til lønnsdumping eller andre brudd på arbeidstakerrettigheter.

Når det gjelder rutiner for oppfølging og kontroll av kontraktskravene, er det en gjennomgående tilbakemelding fra både arbeidstaker- og arbeidsgiversiden at dette er mangelvare. Regionale representanter fra Statens vegvesen bekrefter at de som innkjøpere sjelden utøver kontroller basert på kravene fremsatt i kontraktene. I de tilfellene det har kommet opp saker, har de vært basert på eksterne henvendelser og ikke egne kontrollrutiner. Dette gjelder for eksempel saker som har gått på kritikkverdige boforhold. Det blir presisert at kritikkverdige forhold blir fulgt opp, men at det i utgangspunktet ikke er noen klare rutiner for kontroll og oppfølging dersom ingenting meldes inn.

Det eksisterer likevel rutiner for oppfølging av andre deler av kontrakten, spesielt kvalitet. Ifølge tillitsvalgte er dette det sentrale området for oppfølging fra innkjøpernes side, og ikke arbeidsmiljø eller arbeidstakerrettigheter. På disse områdene stoler man i større grad på anbudsgrunnlaget og den dokumentasjon som foreligger, slik som HMS-egenerklæring. Som påpekt i kapittel 1, er forskrift om lønns- og arbeidsvilkår i offentlige kontrakter kontrollpliktige, noe som innebærer at innkjøpere er pliktige til å følge opp kravene som stilles i kontrakten. Ifølge våre informanter er det i praksis slik at dette ansvaret i dag legges på hovedentreprenøren. Det forventes at hovedentreprenørene selv har ryddige forhold for sine ansatte, samt utfører nødvendige kontroller av underentreprenører og andre underleverandører. Statens vegvesen selv utfører imidlertid ingen stikkprøver eller andre kontrollrutiner verken overfor sin hovedentreprenør eller dens underentreprenører. Det forventes at den som har vunnet anbudet skal sitte med oversikten og bære ansvaret for at ansatte har ordentlige forhold. At ansvaret på denne måten skyves over på hovedentreprenørene, var det delte meninger om blant bedriftslederne vi intervjuet. Det oppleves som urimelig at tilsynsansvaret skal bæres av hovedentreprenørene alene, og at ikke offentlige tilsynsmyndigheter var mer aktive overfor typiske underleverandører. Siden tariffavtalen i anlegg ikke er allmenngjort, har ikke Arbeidstilsynet tilsynsansvar når det kommer til ansattes lønnsvilkår. I intervjuer med bedriftsledere og tillitsvalgte kom det frem at forståelsen og oppfatningen av hva som var, og burde være, Arbeidstilsynets rolle, var sprikende. Enkelte bedriftsledere oppfattet at grensesnittene mellom innkjøpers, leverandørs og Arbeidstilsynets rolle og ansvar når det kom til oppfølging av krav til lønns- og arbeidsvilkår var lite tydelige. Spesielt med hensyn til underleverandører og arbeidsforhold blant arbeidere som ikke er direkte ansatt i bedriften. Kort sagt ble det oppfattet som vanskelig og eller nærmest umulig å følge opp denne typen krav når man beveget seg nedover i arbeidskjeden. På den andre siden var det også bedriftsledere som ikke oppfattet dette ansvaret for oppfølging av underleverandørers lønns- og arbeidsvilkår som problematisk:

Som bedrift tar vi ansvaret selv om vi juridisk kanskje ikke har det. Jeg opplever ikke det som komplisert. Nå blir det mer og mer til at man prøver å presse innkjøper til å formelt få et større ansvar og videreføre dette nedover, spesielt da til hovedentreprenørene. Så tendensen er at det skyves opp for å få bukt med den useriøsiteten som har vært rundt omkring. Men vi opplever ikke dette som problematisk, men nå har vi heller ikke hatt store avvikssaker.

Leder for en anleggsentreprenør

Som sitatet ovenfor indikerer, oppfattet lederen at ansvaret for arbeidstakernes lønns- og arbeidsvilkår burde skyves oppover heller enn nedover i kontraktskjeden. Selv om lederen her gir uttrykk for et ønske om å ta ansvar, opplever de tillitsvalgte vi har intervjuet at det reelle ansvaret for denne oppfølgingen i praksis falt på dem. Ingen av de tillitsvalgte vi snakket med hadde noen gang opplevd noen typer ekstern kontroll ute på anleggsområdene. Dette var noe som ble forbundet med byggebransjen, og ikke anleggsbransjen. Med allmenngjøringen av deler av byggoverenskomsten blir slike kontroller gjort i regi av Arbeidstilsynet. Siden tariffavtalen ikke er allmenngjøring innen anlegg, ligger det ikke til Arbeidstilsynets mandat å kontrollere lønnsforholdene i bransjen. Arbeidstilsynet har kun ansvar for arbeidsmiljølovens bestemmelser, ikke å følge opp om tariffavtalens lønnsbestemmelser er oppfylt i områder som ikke er omfattet av allmenngjøring. Blant våre bransjeinformanter ble det fremholdt at ingen instanser (verken innkjøpere eller leverandører) i praksis fører oppsyn med lønns- og arbeidsvilkår ute på anleggene med mindre det kommer inn konkrete tips. Disse tipsene kommer sjelden fra de arbeiderne som utsettes for overtramp, fordi de ikke tør å melde fra i frykt for konsekvensene. Arbeidstilsynets begrensede mandat, kombinert med entreprenørenes og Statens vegvesens passive rolle, gjør at det dermed ofte er tillitsvalgte som er eneste kontrollinstans når det kommer til oppfølging av krav om lønnsvilkår ute på anleggene (se mer om dette i avsnittet «En kontrollør uten verktøykasse»).

Det var også et inntrykk av at dette var gjennomgående for bransjen, både i offentlige og private anbudprosesser. Ifølge våre informanter er offentlige innkjøpere mer opptatt av å stille formelle krav til lønns- og arbeidsvilkår, da dette er lovpålagt. Til sammenligning påpekte våre bransjeinformanter at private byggherrer bryr seg i mindre grad om slike formaliteter når det gjelder lønn, men de er til gjengjeld ofte mer på hugget når det gjelder arbeidstider. Dette initiativet kommer imidlertid heller fra

³⁶ I anleggsbransjen er det også regionale verneombud som har et særlig ansvar for arbeidsplasser som ikke har valgt verneombud eller opprettet arbeidsmiljøutvalg (se forskrift av 19. september 1997 nr. 18 om regionale verneombud for bygge- og anleggsvirksomhet). De regionale verneombudene skal sjekke om bedriften har arbeidsmiljøutvalg dersom de er store nok til at de er pålagt å ha dette, om det er valgt verneombud og om det er avtalt hvem som skal ha ansvar for samordning av verne- og miljøarbeidet på arbeidsplasser hvor flere arbeidsgivere er til stede. Inntil verneombud er valgt, har det regionale verneombudet samme myndighet som ordinære verneombud har etter arbeidsmiljøloven.

tillitsmannsapparatet i innkjøperbedriften snarere enn fra ledelsen. En tillitsvalgt dro frem et eksempel på hvordan tillitsmannsapparatet hos en privat innkjøper systematisk hadde revidert arbeidstiden til anleggsarbeiderne på deres prosjekter, noe som hadde resultert i forbedring i turnusordningene og stoppet ulovlige arbeidstidsordninger. Et annet sterkt insentiv for store private aktører som trekkes frem av våre informanter, er at de ikke kan risikere negativ omtale på samme måte som offentlige aktører.

Dersom de skulle bli omtalt for å ha brukt lurvete underentreprenører slår det ut på deres benchmarking og deres aksjekurs, og det er de livredde for.

Tillitsvalgt

Basert på våre intervjudata kan vi ikke si noe om systematiske forskjeller mellom private og offentlige innkjøpere når det kommer til oppfølging og kontroll av lønns- og arbeidsvilkår. Blant annet fordi vi i denne studien først og fremst har fokusert på offentlige innkjøp og en utvalgt region i Statens vegvesen. Det vår studie imidlertid gir indikasjoner på, er at det er grunn til bekymring når det gjelder oppfølging av kravene om arbeidstakernes lønns- og arbeidsvilkår i offentlige innkjøp. Med tanke på at Statens vegvesen er en av de mest rutinerte innkjøperne på anleggssiden, og oppfattes som en ryddig og ansvarlig innkjøper blant leverandører og tillitsvalgte, er det påfallende at man ikke her finner tydelige rutiner for oppfølging av forskrift om lønns- og arbeidsvilkår i offentlige kontrakter av 09. februar 2008. Det stilles riktignok krav i kontraktene, men vi har ingen indikasjoner på at det foretas kontroll av at kravene etterleves i praksis.

Hovedutfordring – økt bruk av underentreprenører og innleie

Anleggsbransjen er i dag en bransje som er 100 prosent konkurranseutsatt og som har lang erfaring med anbudsregimer, og den representerer dermed en bransje hvor man kan analysere hva slags konsekvenser anbudshverdagen har for arbeidstakerne og deres rettigheter. Ifølge tillitsvalgte er det ikke et problem å arbeide i et konkurranseutsatt marked så lenge ting blir gjort på rett måte. Det ble pekt på hvordan anbudsprosesser hadde potensial for å skjerpe konkurranseinstinktet hos leverandører og dermed øke kvaliteten og effektiviteten i markedet.

Uakseptable lønnsvilkår ser ut til å være et begrenset problem i anlegg. Bransjen illustrerer imidlertid godt andre utfordringer som møter arbeidstakere i møte med anbudsregimet – som for eksempel økt jobbusikkerhet, økt arbeidspress og dårlig arbeidsmiljø. De fleste av utfordringene for arbeidstakerne henger sammen med at bransjen i økende grad benytter seg av underentreprenører og innleie av arbeidskraft.

Dette er ikke et nytt fenomen (se Eldring 1994), men blir trukket frem av våre respondenter som stadig mer fremtredende.

Bruk av underentreprenører og innleid arbeidskraft ble ofte omtalt under ett hos våre informanter. På tross av mange likheter når det kommer til hva slags konsekvenser de to strategiene har for arbeidstakerne, er det viktig kort å presisere ulikhetene. Ved bruk av underentreprenører settes deler av oppdraget ut til en annen bedrift. Underentreprenører fungerer som en samarbeidspartner med et visst rapporteringsansvar til hovedentreprenør. Ved bruk av innleie er deler av arbeidsstokken leid inn fra bemanningsfirmaer/vikarbyråer eller andre produksjonsbedrifter, men tas inn som en del av arbeidslaget til hovedentreprenøren. I slike tilfeller ligger styringen hos hovedentreprenøren, og de innleide har ingen egen ledelse. I praksis vil man finne en sammenblanding av disse to gjennom at underentreprenører benytter innleie i utførelsen av sin del av oppdraget.

Det er en gjennomgående tilbakemelding fra våre informanter at bruk av underentreprenører og innleie har økt de senere årene. Tall fra 2007 indikerer at 20 prosent av anleggsbedrifter med mer enn ti ansatte benytter seg av arbeidskraft fra nye EU-land (Ødegård m.fl. 2007:22).³⁷ Samtidig viser Andersen m.fl (2009:14) at bruken av utenlandsk arbeidskraft fra de nye EU-landene har økt i perioden 2006 til 2009. Likevel er det eksakte omfanget usikkert. Hvor stor andel av anleggsbransjen som driftes gjennom innleie eller bruk av underentreprenører, vil variere ut fra hvem som vinner anbudene og hva slags type oppdrag som blir gjennomført til enhver tid. Dessuten bruker de ulike selskapene ulike arbeidskraftstrategier, som igjen vil variere ut fra oppdragets natur. Noen virksomheter har en bevisst strategi på i størst mulig grad å benytte egne ansatte, mens andre virksomheter «spesialiserer og trimmer organisasjonen» gjennom å redusere andelen egne ansatte på visse områder. Basert på våre data synes det likevel at de fleste store selskapene i anleggsmarkedet i dag benytter en blanding av egne ansatte og innleie/underentreprenører. Dette bekreftes også av tillitsvalgtundersøkelsen, der drøyt 83 prosent av de tillitsvalgte oppgir at deres arbeidsgiver benytter seg av innleie og/eller underentreprenører (se kapittel 2).

Når det kommer til årsakene til at hovedentreprenører i økende grad benytter seg av innleid arbeidskraft og underentreprenører, peker samtlige av våre informanter på at de oppfatter konkurransen om å vinne oppdrag som hardere. På grunn av den sentrale vektingen av pris hos innkjøpere, slik som hos Statens vegvesen, må leverandørene spare inn der de kan. Gjennom å sette ut deler av oppdraget eller leie inn arbeidskraft på korttidskontrakter, sparer man effektivt inn de sosiale kostnadene som kommer med faste ansettelser (som sykepenges, permisjonsordninger og pensjonskostnader).

³⁷ De nye EU-landene refererer her til de østeuropeiske landene som har blitt medlemmer av EU etter utvidelsene i 2004 og 2007. Det vil si: Bulgaria, Estland, Latvia, Litauen, Polen, Romania, Slovakia, Slovenia, Tsjekkia, Ungarn. I tillegg ble Kypros og Malta medlemmer i 2004, men er ikke inkludert i disse studiene, fordi de tok for seg bruk av østeuropeisk arbeidskraft i Norge.

Entreprenørene blir også i stand til å nedbemanne raskere i perioder med få oppdrag. I tillegg er det ofte slik at den innleide arbeidskraften i anleggsbransjen, er utenlandsk. Det kan derfor også være en del å spare inn når det gjelder lønnskostnader. I et tøft marked med mindre marginer og svingninger i oppdragsmengde, opplever bedriftene å bli tvunget til å velge mellom høy frekvens av permitteringer og oppsigelser eller høy grad av innleie. Bedriftene må finne en måte å overleve nedgangene i arbeidstilgangen uten for høyt tap, og det ser ut til at de fleste da lander på å øke andelen innleide arbeidstakere eller bortsetting av deler av oppdraget til underentreprenører.

Før vi går nærmere inn på hva slags konsekvenser som blir trukket frem som sentrale for arbeidstakers lønns- og arbeidsvilkår, vil vi først kort se på hvilke konsekvenser som trekkes frem av arbeidsgiver og innkjøpshold når det kommer til denne utviklingen.

Økt fleksibilitet og lavere pris...

Økt bruk av innleie og/eller underentreprenører i anleggssektoren ble av noen bedriftsledere fremstilt som et nødvendig onde, og av andre igjen som en mulighet for utvikling. De sistnevnte pekte på hvordan bruk av innleie og underentreprenører skapte økt fleksibilitet for bedriften. Det blir lettere å komme seg gjennom trange tider, og man unngår å sette ansatte i en vanskelig situasjon gjennom permitteringer. Opp- og nedbemanning kan gjøres på kortere tidsfrister. Tillitsvalgte fortalte om tilfeller hvor man på én ukes varsel fikk ansatt nye eller sagt opp folk ute på anleggene. Mer sentralt ble det også trukket frem av bedriftsledere at gjennom innleie og/eller underentreprenører var det lettere for selskapene å skape seg en skarpere profil i markedet. Dette ved at de selv kan dyrke en form for spisskompetanse på et område, mens man kjøper øvrig kompetanse hos underleverandører eller hos bemanningsfirma. Spesialisering på fag og felt er, ifølge våre informanter, mye mer fremtredende i dag enn tidligere. Tidligere var anleggsarbeid nærmest et fellesbegrep. I dag ser man spesialfirmaer som er svært gode på deler av anleggsarbeidet. En bedriftsleder fortalte at områder av anleggsarbeidet som tidligere var en del av kjernevirksomheten til bedriften, i dag var dominert av spesialfirmaer, og de hadde konkludert med at de ikke lenger hadde mulighet for å være konkurransedyktige på disse delene. Som et resultat av denne spesialiseringen, er det i større grad rene grensesnitt hvor det er naturlig å ta inn underentreprenører. Man setter ut hele deler av en prosess, og organiserer det sjelden slik at egne arbeidstakere og arbeidstakere hos underentreprenørene jobber i samme lag: «enten er det 100 prosent våre ressurser eller så er det ikke det».

...men mindre kontroll

Andre bedriftsledere var mer opptatt av de negative sidene ved denne utviklingen. Nedbemanning i egne rekker ble sett som et nødvendig onde som medførte økt risiko

i oppdragene og mindre grad av kontroll, både når det gjaldt kvalitet og lønns- og arbeidsvilkår ute på anleggene. Disse bedriftslederne, så vel som representanter for arbeidsgiverorganisasjoner, opplevde at denne utviklingen er vanskelig å snu. Det er i dag tilgang på (norsk) arbeidskraft i anleggssektoren, men på grunn av store svingninger i markedet, er det høy risiko forbundet med faste ansettelser. Det synes som om det er en gjennomgående tro blant bedriftsledere at anleggsbransjen i fremtiden ville bli mer avhengig av alternativer til norske faste ansettelser, på samme måte som man i dag ser i byggebransjen. Dette kan i hovedsak løses på tre måter; i) gjennom økt bruk av innleie, ii) gjennom økt bruk av underentreprenører eller, iii) gjennom direkteansettelse av utenlandske arbeidstakere. Det sistnevnte valget vil kunne være med på å redusere lønnskostnader, da norske anleggsarbeidere i dag ligger relativt høyt over tariffens minstesats. Men dette strategien vil likevel ikke gjøre noe med den fleksibiliteten som fremholdes som avgjørende for å kunne møte svingninger i markedet.³⁸ Mange bedriftsledere mente derfor man ville se stadig økning i bruk av underentreprenører og innleid arbeidskraft i tiden fremover. En utfordring for hovedentreprenørene som blir trukket frem av flere, er hvordan de nye arbeidskraftstrategiene som tvinger seg frem vil påvirke muligheten for å følge opp kvalitet og arbeidsforhold på anleggene. Slik kontroll i dag reguleres ved at det er hovedentreprenørs ansvar å etterse at ansatte hos underentreprenører og innleid arbeidskraft får oppfylt sine rettigheter. Som omtalt tidligere bidrar også de tillitsvalgte hos hovedentreprenørene sterkt til å følge opp denne kontrollen i praksis. På tross av at de entreprenørbedriftene vi har sett på i denne studien, ifølge tillitsvalgte og/eller bedriftsledere, har omfattende retningslinjer for slik kontroll, blir det fra ledelseshold påpekt at det i realiteten er «håpløst å følge med på». Dette bekrefter tilbakemeldinger fra tillitsvalgte:

Alle (leverandører) har nok regler. Tjukke permer med regler. Men oppfølging nedover i ledda – det er der man finner problemene.

Tillitsvalgt

Det er ofte vanskelig å få god informasjon fra underentreprenører om deres bruk av innleie eller andre underentreprenører igjen. Ifølge våre informanter er det ofte slik at lokale ledere på anleggene blir målt på økonomi, og derfor kan tjene på å se mellom fingrene på eventuelle overtramp nedover i kjeden. Det er, som tidligere nevnt, ofte tillitsvalgte som følger opp, ved at de har myndighet fra arbeidsgiver til å etterspørre papirer (ID-kort, lønsslipper og HMS-dokumentasjon). Ifølge de tillitsvalgte er imidlertid denne dokumentasjonen ofte vanskelig å oppdrive, og dersom man oppdager eller mistenker brudd, er det nærmest umulig å klare å dokumentere det.

³⁸ Det er interessant at de fleste av våre bransjeinformanter beskriver anleggsbransjen som en bransje preget av mer stabilitet i oppdragsmarkedet enn andre sammenlignbare bransjer, mens når det er snakk om fremtidige arbeidskraftstrategier, vektlegger de sterkt de store svingningene i markedet.

Konsekvenser for arbeidstakerne

Anbudsregimets konsekvens for arbeidstakerne og deres rettigheter er i stor grad linket til utviklingen pekt på ovenfor – den økte bruken av underentreprenører og innleie. Fire momenter ble spesielt trukket frem av våre informanter.

1. Større jobbusikkerhet på grunn av nedbemanninger og nedskjæringer i faste ansettelser.
2. Økende press på lønnsnivået, spesielt blant innleid utenlandsk arbeidskraft.
3. Økende grad av ignorering av arbeidstidsbestemmelsene, spesielt for arbeidstakere hos underentreprenører og innleid arbeidskraft.
4. Konsekvenser for arbeidsmiljøet på grunn av språkproblemer og større grad av oppdeling ute på anleggene.

Under vil vi presentere hvert av disse punktene mer inngående.

Nedbemanning og jobbusikkerhet

Det er en tendens at flere av de store entreprenørene i bransjen kutter andelen faste stillinger og prioriterer midlertidige bemanningsløsninger fremfor nyansettelser. Ifølge våre informanter har dette ført til økt jobbusikkerhet blant arbeidstakerne. Dette var en så sterk tendens at flere tillitsvalgte kalte det et bransjeproblem, og heller ikke alle bedriftslederne ønsket denne utviklingen velkommen.

Samtlige tillitsvalgte som vi intervjuet, bekreftet at de hadde opplevd nedbemanning i egen virksomhet. En tillitsvalgt fortalte at arbeidsgiveren i løpet av de siste ti årene hadde halvert egen stab. Hoveddelen av de ansatte hadde gått av frivillig gjennom å bli tilbudt sluttpakker, og det var dermed liten dramatikk, men det illustrerer en tendens som påvirker arbeidshverdagen til anleggsarbeiderne. Jobbusikkerheten i bransjen er stor og økende. Fordi pris vektes høyt, og ofte er det eneste selskapene faktisk konkurrerer på, fører det til et press på egne ansatte. Virksomheter shopper i (arbeids-) markedet i større grad enn før. Når noen virksomheter bemanner opp med nesten bare innleie, hevder både tillitsvalgte og enkelte bedriftsledere at dette svekker kvaliteten i arbeidet. At enkelte entreprenører velger økt bruk av innleie som arbeidskraftstrategi, tvinger også de andre entreprenørene «inn i samme spiral». En tillitsvalgt forteller at det alltid oppleves en uro på anleggene når det nærmer seg slutten på en kontrakt. Ofte er arbeidsgiverne litt for raskt ute med å varsle permitteringer, fordi de er redde for å «brenne inne med folk». Dette skaper ofte mer usikkerhet enn nødvendig, noe som går utover arbeidsmiljøet. Selv om det ofte varsles om permitteringer uten grunnlag, er det, ifølge våre informanter, som regel slik at man som anleggsarbeider opplever en

kort periode med permittering mellom oppdrag. Anlegg anses likevel som en tryggere bransje for arbeidstakerne enn byggebransjen – og i perioder der man er permittert, er det flere arbeidstakere som tar en kontrakt hos en konkurrent for å ha noe å gjøre. Hyp-pige jobbskifter kan gå ut over ansienniteten til den enkelte, i tillegg til at det påvirker arbeidsmiljøet ute på anleggene. Ifølge en tillitsvalgt er det gjerne slik at rekrutteringer gjøres gjennom ansatte, ved at man går god for tidligere arbeidskamerater. Det skjer derfor ofte at man blir en gjeng som flyttes fra prosjekt til prosjekt, spesielt på store prosjekter. På denne måten opprettholdes et mer stødig arbeidsmiljø, men det omfatter ikke alle ansatte. Videre kan liten tro på fast ansettelse også påvirke arbeidsmiljøet. De fleste entreprenører sier de antar at utviklingen i fremtiden vil være «trimming og spesialisering» av egen organisasjon snarere enn nyansettelser, men også her finner man forskjeller. Det finnes eksempler på bedrifter som ansetter folk fremfor å leie inn, men også disse bedriftene må tilpasse seg svingninger i markedet. En tillitsvalgt uttrykker det slik:

Da er det bedre at bedriften permitterer, da har de ansatte i det minste mulighet til å komme tilbake når nye oppdrag kommer inn. Dette kom litt skjevt ut i media når krisa kom og noen av konkurrentene våre påstod at de ikke sa opp eller permitterte noen ansatte, men at de satte fra seg 1000 personer fra [et bemanningsfirma] sa de ingenting om. Vi hadde ingen folk fra innleid så vi var nødt til å nedbemanne.

Tillitsvalgt

Blant noen tillitsvalgte var det en bekymring for at norske faglærte arbeidstakere ville bli utkonkurrert på grunn av det økende prispresset. De hadde derfor et ønske om å utvikle et system som gjør at bransjen kan møte utfordringene med svingninger i markedet uten de store nedbemanningene. Et forslag fremmet fra flere tillitsvalgte, som allerede var delvis satt ut i livet, var å lage et system for innleie mellom bedrifter, basert på nullprofitt. Allerede i dag er det slik at noen store selskap tidvis leier folk av hverandre. I en av de store virksomhetene var det en intern avtale som kartla prioriteringer når man trengte arbeidskraft. Først skal bedriften se om det finnes permitterte ansatte i egne rekker, deretter skal bedriften undersøke om konkurrentene har ansatte som kan lånes ut. Først dersom ingen av disse strategiene fører frem, benyttes profesjonelle bemanningsfirmaer. På den måten får virksomheten tilgang på kvalifiserte folk, og virksomheter med få oppdrag får et tilbud til sine permitterte ansatte.

Dette er ikke et nytt fenomen. Flere av våre informanter peker på at det tidligere var mer utbredt med leie av arbeidskraft entreprenørene imellom. Med liberaliseringen av reglene for utleie av arbeidskraft (fra juli 2000) økte utbredelsen av bemannings-selskapene. Det som finnes av utleie mellom bedriftene i dag, er ifølge våre informanter initiert av samarbeid mellom tillitsmannsapparatet i flere virksomheter. Systemet er imidlertid mangelfullt, da noen bedrifter i større grad benytter det, mens andre velger å

satse på innleie fra bemanningsbedrifter. Noen selskap er også multinasjonale og dekker behovet for arbeidskraft gjennom å hente inn fra egne rekker i utlandet. På grunn av den skjeve bruken av systemet, opparbeides ikke tillit konkurrentene imellom, og det blir vanskelig å opprettholde. Likevel er det flere av våre informanter som mener dette systemet er levedyktig. Blant annet blir det pekt på at innleie fra bemanningsselskap krever mer ressurser når det kommer til kontroll av kvalitet og lønns- og arbeidsvilkår enn det man behøver ved innleie fra konkurrenter.

Press ned mot minstelønnsatser

Lønnen i anleggsbransjen er generelt ansett som høy. Minstelønn etter tariff er 151 kroner timen, men på grunn av tillegg knyttet til reisetid, arbeidstid og andre tillegg er den reelle gjennomsnittslønnen 200–250 kroner timen. Det er likevel slik at deler av bransjen systematisk faller utenfor dette høye lønnsnivået, og da spesielt utenlandske arbeidstakere engasjert gjennom innleie og underentreprenører. Overenskomsten i anleggsbransjen er ikke allmenngjort slik som i bygg, men det er en gjennomgående oppfatning at sosial dumping i form av systematisk underbetaling per i dag er et begrenset problem i bransjen. Likevel er det flere som henviser til enkeltepisoder for å illustrere at lønsdumping ikke er et totalt ukjent fenomen i anlegg. Gjennomgående i disse tilbakemeldingene er at problemene ikke finnes hos de store aktørene i bransjen, men hovedsakelig i mindre bedrifter uten tariffavtaler som ofte blir brukt som underentreprenører, og ved bruk av innleid arbeidskraft.

På tross av at overenskomsten ikke er allmenngjort, er det, som presentert i kapittel 1, i alle offentlige kontrakter krav om at minstelønn må følges, også hos underleverandører og innleid arbeidskraft. Ifølge våre informanter finnes det likevel måter å omgå dette på. Én strategi, som en tillitsvalgt hadde mistanke om er utbredt, er at man kontraktsfester vilkårene i byggefagoverenskomsten, som ligger lavere enn i anlegg. På den måten kan man bekrefte at man følger overenskomsten, men samtidig spare lønnskostnader. Siden anleggsarbeidere ofte er borte fra hjemmet i lengre perioder og bor sammen i forbindelse med oppdragene, får arbeidstakerne gjerne informasjon om hverandres lønns- og arbeidsvilkår, uavhengig av hva slags type kontrakt man har i prosjektet. Ifølge tillitsvalgte var det ikke uvanlig at man bodde sammen med utenlandsk innleid arbeidskraft som tjente signifikant mindre enn norske anleggsarbeidere.

De som er innleid har mye mindre lønn enn oss, mye mindre.

Tillitsvalgt

Selv om slik informasjon kan være lett å få bekreftet uformelt mellom kolleger, er det gjerne vanskelig å få grundig dokumentasjon på lønns- og arbeidsvilkår for ansatte hos underentreprenører. Dette henger dels sammen med at arbeidstakere kvier seg for å

dele slik informasjon, dette gjelder spesielt utenlandske arbeidstakere. En tillitsvalgt viser til at han hadde fått tilgang til kontraktene til utenlandsk innleid arbeidskraft hvor det stod at det var forbudt å snakke med andre ansatte i innleiebedriften om sine lønns- og arbeidsforhold. Dette var, ifølge kontrakten, en konfidensiell avtale mellom bemanningsselskapet og den enkelte arbeidstaker. Selv i de tilfellene der arbeidstakerne er villige til å snakke og fremlegger dokumentasjon, er det ikke alltid like lett å få på det rene hva de faktisk får i lønn. Som en tillitsvalgt påpeker:

Det er et krav at utenlandske ansatte som arbeider i Norge i det minste skal ha norsk minstelønnsstandard. Jeg sjekket et prosjekt, der vi har engasjert [et utenlandsk selskap] som har 82 datterselskap. Allerede der begynner man jo å skjønne at ikke alt er som det skal. Når jeg ba om å få se lønsslippene deres så stod det bare «working hour», «wage», «taxes» og «total utbetaling». Samlet var det 51 prosent av lønna som var trukket, men det kom ikke frem hva det var trukket til. De ligger og balanserer der på minstelønn og tarifflønn og det de har lov til, men så vet jo ikke vi hva slags internavtaler de har med sin arbeidsgiver. De må sikkert betale for både det ene og det andre, og det vises ikke i lønslippet, fordi da kommer det ned under minstelønnsatsene. Det er så vanskelig for oss å finne.

Tillitsvalgt

Blant de tillitsvalgte var det generelt svært lav tillit til bemanningsbedriftene. En av dem fremholder at de fleste bemanningsbedriftene er useriøse, blant annet fordi de bevisst presser lønninger til sine ansatte ned for å gjøre seg konkurransedyktige i markedet. En annen enkeltepisode illustrerer en slik måte å behandle arbeidstakere på. En tillitsvalgt fortalte at han hadde fått innsyn i kontrakter på polsk fra et stort bemanningsselskap, hvor det kom frem at arbeidstakerne selv betalte 5000 kroner for norskopplæring og i tiden frem til de fikk jobb gjennom bemanningsselskapet ikke fikk lov til å ta andre jobber. De polske arbeiderne satt derfor og ventet på oppdrag, uten mulighet til å ta seg annen jobb, og uten å få utbetalt lønn fra bemanningsselskapet. Dette setter arbeidstakerne i en vanskelig situasjon.

Basert på våre intervjuer har vi ikke grunnlag for å vurdere hvorvidt disse enkelt-episodene representerer unntak i bransjen eller om slik behandling av utenlandsk innleid arbeidskraft er utbredt. Men det var en gjennomgående frustrasjon blant tillitsvalgte over det ansvar som falt på deres skuldre på grunn av manglende kontroll fra andre institusjoner. På tross av at lønnsavvik oppdages av tillitsvalgte, opplevde de det som vanskelig å gjøre noe med dette, da det sjelden var lett å dokumentere slike forhold. Denne uklare grensegangen gjør at tillitsvalgte ofte er usikre på hva de kan reagere på. Flere tillitsvalgte viser til at det først er når det er helt åpenbart at underentreprenør eller bemanningsfirma bedriver omfattende lønnsdumping, at tillitsmannsapparatet eller andre vil reagere.

Ulovlige arbeidstidsordninger

Med økt bruk av innleid arbeidskraft og underentreprenører var det også en bekymring blant tillitsvalgte at man oftere så brudd på arbeidstidsbestemmelsene. I anlegg er det vanlig med arbeidsturnuser hvor det jobbes mange timer i perioden man er på anlegget, mens dette kompenseres med lengre friperioder. Slike arbeidstider krever at det inngås avtaler som fraviker reglene i arbeidsmiljøloven (jf. aml. 10-5 (2) og/eller 10-12 (4)). Et inntrykk flere tillitsvalgte satt med, var at innleid arbeidskraft ofte ble satt på andre oppdrag i friukene sine og dermed jobbet overtid uten at det ble registrert hos hovedentreprenør. Dette oppfattet de tillitsvalgte å være en problemstilling som ligger utenfor deres mandat og mulighet å gjøre noe med. Med tanke på den ofte manglende kontroll og oppfølging som vi tidligere har redegjort for, fremholdt flere tillitsvalgte at disse bruddene på arbeidsmiljøloven trolig ikke blir fanget opp av noen.

Det ble dessuten pekt på at i tilfeller hvor hovedentreprenør hadde inngått avtale om fravik fra arbeidsmiljølovens bestemmelser om arbeidstid, valgte underentreprenører å følge de samme arbeidstidsordningene uten at de hadde inngått nødvendige avtaler om dette. Tillitsvalgte som har konfrontert underentreprenører med dette, har opplevd at de ikke får dokumentasjon, og at svarene fra ledelsen ofte drøyer. En tillitsvalgt fortalte at han i en slik situasjon hadde sendt saken videre til forbundet for avklaring, men at dette kan være en vanskelig avgjørelse å ta med tanke på reaksjonene man møter fra egen ledelse og underentreprenør.

Dårligere arbeidsmiljø og tendens til fraksjonering

En siste gjennomgående tilbakemelding når det gjelder konsekvenser av anbud for lønns- og arbeidsvilkår, er hvordan arbeidsmiljøet ute på anleggene påvirkes. Økt bruk av innleid arbeidskraft og underentreprenører fører ifølge noen tillitsvalgte til fraksjonering på arbeidsplassene. Dette relaterer de til språkproblemer, lønnsforskjeller og manglende flyt i arbeidet.

Ifølge våre informanter er innleid arbeidskraft i all hovedsak arbeidstakere av utenlandsk opprinnelse. I prinsippet er kunnskap til «skandinavisk språk» et krav for arbeid på norske anlegg, men dette brytes ofte. Flere viser til at innleiemarkedet domineres av østeuropeere som sjelden behersker norsk. Dette bekreftes av funn fra en undersøkelse fra 2009, hvor 78 prosent av bedriftsledere i bygg og anlegg sier seg helt eller delvis enige i at arbeidstakere fra nye EU-land medfører språkproblemer på arbeidsplassen (Andersen et. al 2009: 36). Ifølge våre informanter er det ofte slik at de innleide arbeidstakerne kommer i en gruppe der et par snakker norsk eller engelsk, og disse fungerer som bindeledd mellom arbeidslagene ute på anleggene. I tillegg til de sosiale barrierene språkproblemene medfører, trakk også en tillitsvalgt frem at manglede norsk- og engelskkunnskaper kunne innbære en sikkerhetsrisiko på enkelte anlegg. Dette ble likevel aldri trukket frem som et problem fra bedriftsledere vi intervjuet.

I tillegg til de språklige utfordringene, skapes det gjerne skiller mellom utenlandske og norske arbeidstakere på grunn av lønnsdifferensen på anleggene. Som en tillitsvalgt påpekte, fører det med seg problemer når én arbeidstaker tjener 200 kroner timen og en annen 450 kroner.

Det sier seg jo selv, hvilket arbeidslag skal fungere når den ene har dobbelt så mye i lønn som den andre.

Tillitsvalgt

Bruk av innleie eller underentreprenører kan også skape utfordringer i flyten på arbeidet på anleggene, noe som tidvis kan føre til konflikter.

Når deler av oppdraget blir satt bort har man plutselig noen som har ansvar for begrensede deler av prosessen. Problemer oppstår ofte når man skal bruke samme maskiner – skal man da vente til de er ferdige med det og det før man får gjort neste del?

Tillitsvalgt

Språkbarrierer, kombinert med store lønnsforskjeller og tidvis konflikter med hensyn til utførelsen av arbeidet har ifølge flere tillitsvalgte bidratt til å økt splittelse og fraksjonering mellom arbeidstakerne ute på anleggene. Stadig oftere ser man også at det utvikler seg et hierarki og nedlatende holdninger mellom norske arbeidere ansatt i bedrifter og utenlandsk innleide. Spesielt utbredt er det at innleide arbeidstakere blir sett på som mindre arbeidsomme, med lavere arbeidsmoral. En tillitsvalgt vi snakket med hevdet at innleid arbeidskraft generelt var «dårligere folk» enn de ansatte i vedkommendes bedrift. Ifølge denne tillitsvalgte var det en generell oppfatning av at når man leide inn arbeidskraft, måtte man belage seg på å få arbeidstakere som man måtte be om å gjøre jobben sin. Slike holdninger kan skape mistrivsel og dårlig arbeidsmiljø ute på anleggene.

Igjen kan vi ikke på bakgrunn av våre intervjuer si noe om hvor utbredt slike problemer er, men det er verdt å notere seg at denne typen problemer ble tatt opp av tillitsvalgte ved flere ulike virksomheter med ulike erfaringer. Interessant nok ble ikke denne typen problematikk trukket frem i noen intervjuer med bedriftsledere eller innkjøpere. Dette var bekymringer tillitsvalgte opplevde at de var alene om å fokusere på.

Tillitsvalgtes handlingsrom

Begrenset inkludering i anbudsprosessen

De tillitsvalgte vi har intervjuet jobber alle for en av de store entreprenørbedriftene i Norge. De store selskapene kan alle skilte med relativt ryddige og gode forhold for tillitsvalgte. Likevel er det, som dels beskrevet ovenfor, fortsatt en del utfordringer for de tillitsvalgte.

En sentral og gjennomgående tilbakemelding fra de tillitsvalgte i anleggsbransjen er at det er et svært godt forhold mellom tillitsmannsapparatene i de større virksomhetene. Det arrangeres årlig samlinger hvor hovedtillitsvalgte i de ulike selskapene møtes for å snakke om markedet generelt og om de ulike bedriftene. I snitt møter mellom fem og ti representanter, noe som representerer majoriteten av de store aktørene i bransjen. I tillegg møtes konserntillitsvalgte på en årlig samling hvor man rapporterer bemanningssituasjonen, hvilken fremtidstro bedriften har om vekst og så videre. Det er også en jevnlig og god dialog mellom de ulike tillitsmannsapparatene i hverdagen, og flere opplever andre tillitsvalgte i bransjen som gode støttespillere for å møte de utfordringene man selv står overfor.

Når det kommer til anbudsprosesser, var det gjennomgående at tillitsvalgte ble inkludert til en viss grad, men ikke på detaljnivå. Man ble ikke involvert i kalkulasjoner og risikoanalyser som man ikke hadde utgangspunkt for å kunne noe om, men i mer overordnede problemstillinger, slik som bemanningsstrategier eller om man skal sette bort deler av oppdragene til underleverandører. At man ikke ble involvert mer i selve anbudsprosessen, var en situasjon de fleste rapporterte å være tilfreds med. Som én uttrykker det:

Selv om vi hadde vært med i forarbeidet på det anbudet hadde det ikke hjulpet noe. Det er jo 70–80 000 punkter på et anbud, en stakkars tillitsmann kan ikke sitte og sjekke at det er kalkulert riktig.

Tillitsvalgt

Aksepter bortsetting eller mist jobben

Likevel ble anbudsprosessen av flere beskrevet som krevende, med et stadig økende press på de tillitsvalgtes rolle. Det trukket frem som spesielt utfordrende hvordan tillitsvalgte gjerne havner i klemma når det er spørsmål om hvorvidt deler av oppdraget skal settes bort til underentreprenører. Flere tillitsvalgte fremholder at entreprenørene tidligere valgte å sette ut arbeid eller leie inn arbeidskraft som en siste utvei når man oppdaget at man ikke kunne dekke behovet med egne arbeidstakere, mens man i dag allerede i planleggingsfasen i større grad spekulerer i om man kan presse prisen ved sette ut deler av arbeidet eller leie inn arbeidskraft. Denne utviklingen utfordrer tillitsvalgtes rolle

i forbindelse med anbud, og blir av flere beskrevet som den vanskeligste delen ved å være tillitsvalgt. Det forekommer også at de ansatte i denne prosessen blir stilt overfor ultimatum fra sin arbeidsgiver av typen: «Hvis de ansatte ikke er villige til å fire på sine krav, legger vi ikke inn noe bud». På denne måten står de ansattes representanter overfor valget mellom å godta økt bruk av innleie eller at mange kollegaer potensielt mister jobben når det ikke legges inn bud. Flere hadde opplevd slike tilbakemeldinger fra ledelsen, og med kort frist. De tillitsvalgte forholdt seg ulikt til denne typen dilemmaer. Én fremholdt at han så det som sin plikt å nekte å akseptere økt grad av innleie og/eller bortsetting av deler av oppdraget til underleverandører. Som vedkommende selv uttrykker det:

Når det kommer til bortsetting av arbeid må jeg være aktivt med å bremse denne utviklingen. [...] Det gir meg mer jobb, men det er min jobb. Jeg må passe på folkene mine. [...] For om jeg setter i gang og signerer på altting og lar alt fly fritt, da kan jeg jo ikke sitte som tillitsvalgt og forsvare mitt folk. Det er jo de jeg skal beskytte.

Tillitsvalgt

Andre tillitsvalgte fokuserte på at de i slike situasjoner så seg nødt til å prioritere å få oppdragene, og eventuelt ta slike kamper i ettertid. En tillitsvalgt mente at å krangle om jobber man uansett ikke får, er misbruk av tillitsmannsapparatet:

Ofte kommer det beskjeder som: Du nå sitter vi og regner [på en jobb]. For å få jobben så er vi nødt til å bruke en utenlandsk underentreprenør sammen med oss. Om vi får jobben, har vi mulighet til å sysselsette 20 av våre egne til å jobbe der. Dersom vi bare legger opp til å bruke norsk arbeidskraft, får vi ikke jobben. Det er den informasjonen som de kommer med. Da bruker jeg å si at jeg må vel akseptere at dere gjør det sånn. Få nå jobben først så kan vi finpusse det etterpå.

Tillitsvalgt

Uavhengig av hva slags strategi som velges, er denne typen situasjoner blitt stadig mer vanlige og stadig mer utfordrende. Man presses mellom arbeidstakerne man er satt til å representere og ledelsen som arbeidsgiver – og uansett hva man lander på, vil noen blir forbannet. Som en tillitsvalgt uttrykte det: «det er jobben vår å få kjeft».

En kontrollør uten verktøykasse

Tillitsvalgte gir uttrykk for at de opplever rollen som kontrollør overfor underentreprenører og innleid arbeidskraft som særlig utfordrende. Til forskjell fra i byggebransjen hvor tariffavtalen er allmenngjort, har ikke tillitsvalgte samme støtte gjennom lovverket og tilsynsmyndigheter når det gjelder innsyn i vilkårene for innleide og ansatte hos underentreprenører. Selv om de ofte sitter i en posisjon som gir muligheter for å

oppdage brudd på lønns- og arbeidsvilkår, opplever de likevel at de ikke får hjelp til å følge opp de konkrete sakene. Flere tillitsvalgte mente at de i praksis fungerte som eneste kontrollinstans for de kontraktsfestede lønns- og arbeidsvilkårene for anleggsarbeidere. Situasjonen beskrives av tillitsvalgte som urovekkende, og det etterlyses økt fokusering på problematikken og tilstedeværelse fra hovedentreprenør, innkjøper og/eller Arbeidstilsynet i denne jobben. Tillitsvalgte forteller at de gjerne ender opp i en situasjon hvor de vet det blir begått overtramp, men de har ingen mulighet til å gjøre noe med det siden det ikke er noe apparat rundt dem som tar slike saker alvorlig nok og prioriterer dem:

Det jeg savner er at når jeg som tillitsvalgt oppdager et problem så må jeg ha et verktøy. [...] Det burde vært et raskere system for å reagere i slike saker. Ofte er det slik at man har fine tekster og dokumenter, men når man ikke får brukt det, hjelper det lite. Jeg har [gjennom min bedrift] rett til å kreve lønsslipp for de som arbeider for oss, men dette er det alltid utsettelse på. Hvorfor kunne vi ikke bare ha skåret gjennom og sagt at i morgen så ligger de her ellers så er dere ute. Det er noe slikt som måtte skje.

Tillitsvalgt

Flere opplever rollen som ansvarlig for å kontrollere, oppdage og følge opp lønns- og arbeidsvilkår på anlegg som utfordrende. Å være den som går på jakt etter snusk hos en bedrift din egen arbeidsgiver har en avtale med, beskrives som ubehagelig. Når underentreprenører benytter seg av innleie, møter man ytterligere vansker. En tillitsvalgt viser til at man på vegne av sin bedrift har innsynsrett og mulighet til å sjekke arbeidsforholdene hos underentreprenør. I de tilfeller hvor underentreprenør benytter seg av innleie, opphører innsynsretten til hovedentreprenør, og med dette muligheten for tillitsvalgt til å følge opp. Da det typisk kan være opp til fire ledd nedover på et anlegg, er det umulig for tillitsvalgte å følge opp uten at det foreligger svært spesifikke kontraktsmessige avtaler om hvilken adgang hovedentreprenøren har til å kontrollere arbeidstakerforholdene nedover i leverandørkjeden.

Hva kan gjøres?

Som det kommer frem i dette casekapittelet fra anleggsbransjen, synes de største utfordringene med hensyn til anbud og arbeidstakers rettigheter å være knyttet opp mot økt bruk av innleid arbeidskraft og/eller underentreprenører. Flere tar derfor til orde for bedre rutiner for oppfølging av ansattes lønns- og arbeidsvilkår hos underleverandører

og bemanningsvirksomheter, samt mer opplæring av egne tillitsvalgte, ettersom de i praksis gjerne fungerer som anleggsbransjens eneste «vaktbikkjer».

Bedre system/rutiner for oppfølging

En sentral tilbakemelding fra tillitsvalgte vi intervjuet, er at ansvaret for oppfølging av lønns- og arbeidsvilkår i anleggsbransjen i for stor grad tillegges tillitsvalgte. Generelt var tilbakemeldingen at dette var en rolle de fleste var komfortable med å inneha, såfremt de ble gitt muligheter for å følge opp dette arbeidet på en ordentlig måte. Slik situasjonen er i dag, opplever imidlertid mange seg å være alene med ansvaret, uten effektive sanksjonsmidler når problemer blir avdekket. En av de tillitsvalgte ønsket en mer aktiv medvirkning fra Norsk Arbeidsmandsforbund i disse spørsmålene:

Vi trenger å ha et verktøy vi kan bruke når vi avdekker problemer. Vi trenger noen som helt konkret jobber kun med denne typen saker i forbundet. Om vi går til forbundet i dag har vår kontaktperson for slike saker også ansvaret for å godkjenne arbeidstidsordninger, løse konflikter, reise hit og dit og i tillegg skal han dekke dette, det er jo ingen mulighet for han å følge opp. Samtidig er det slik at de også sliter med økonomien da medlemstallene synker. Så det er nok ikke lett, men det skulle vært en avdeling som jobbet kun med dette.

Tillitsvalgt

Det var tydelig i våre intervjuer at det hersket uenighet og uklarhet når det kom til hvor ansvaret for oppfølging nedover i kjedene på anleggene faktisk lå. Forståelse av grensedragningene mellom tillitsvalgte, arbeidsgiver, innkjøper og Arbeidstilsynet i dette arbeidet kan best beskrives som uklare. Det var tydelige forskjeller i hvordan ledelsen i leverandørbedriftene forholdt seg til ansvaret. En tydeligere ansvarsfordeling er altså også noe som etterspørres.

Kursing av tillitsvalgte

På bakgrunn av de utfordringene tillitsvalgte ofte står overfor i forbindelse med anbud, ble det uttrykt et behov for kunnskap. Samtlige tillitsvalgte vi intervjuet i forbindelse med denne studien, opplyste om at de ikke hadde deltatt på kurs eller fått annen opplæring i arbeidstakernes rettigheter i forbindelse med anbud og bruk av innleid arbeidskraft og/eller underentreprenører. Et flertall mente at et slikt kurs burde stå på agendaen til forbundet. Særlig fordi mange opplever at det bare er de tillitsvalgte som aktivt søker å avdekke kritikkverdige forhold overfor ansatte hos underleverandører og bemanningsvirksomheter.

Oppsummering

Anleggsbransjen i Norge beskrives jevnt over som en ryddig bransje. Markedet domineres av få, men sterke aktører med store markedsandeler. De store aktørene har alle et godt organisert tillitsmannsapparat som samarbeider godt på tvers av bedriftene. Vårt dypdykk i bransjen for å avdekke konsekvenser av anbudsprosesser har vært konsentrert til én enkelt region i Statens vegvesen. Som innkjøper oppfattes Statens vegvesen både av entreprenører og tillitsvalgte som ryddig og forutsigbar. Konkurransvilkårene beskrives som tøffe, men rettferdige, med en klar vekting på pris når en rekke tydelige krav er oppfylt. Med større prisfokus er det bekymring knyttet til økende bruk av utenlandske konkurrenter i markedet. Foreløpig oppfattes det ikke som noen akutt utfordring på det norske markedet, men det er en gjennomgående skepsis til hvordan dette kommer til å påvirke bransjen i årene som kommer. Relatert til dette er også en bekymring fra tillitsvalgte for hvordan denne utviklingen vil påvirke lønns- og arbeidsvilkårene i bransjen. Statens vegvesen har krav til at lønns- og arbeidsvilkår er i tråd med forskrift om lønns- og arbeidsvilkår i offentlige kontrakter. På tross av at disse rettighetene er kontraktsfestede, beskriver alle våre informanter – både representanter for innkjøp, underentreprenører og tillitsvalgte – utfordringer knyttet til oppfølging av kravene. Det beskrives en virkelighet med uklare grensesnitt når det kommer til ansvarsfordeling mellom aktører (innkjøper, entreprenør, tillitsvalgte og Arbeidstilsynet). Ut fra våre data synes det tydelig at tillitsvalgte i praksis gjerne fungerer som eneste reelle kontrollinstans for at krav om lønns- og arbeidsvilkår faktisk følges opp. Likevel opplever de tillitsvalgte selv at de mangler oppfølging og verktøy for å klare å forvalte dette ansvaret på en god måte.

En utvikling som trekkes frem med hensyn til arbeidstakerrettigheter i bransjen, er innleie- og underentreprenørkulturen. Selv om innleid arbeidskraft og bruk av underentreprenører lenge har vært en del av anleggsbransjen, oppleves det en tendens til en økt bruk som i større grad enn tidligere er kalkulert og oppleves som nødvendig for å vinne oppdrag. Den økte bruken av ekstern arbeidskraft gir innkjøpere lavere pris og leverandørene mer fleksibilitet, men reduserer muligheten for kontroll og oppfølging av kvalitet, og kanskje mest når det gjelder lønns- og arbeidsvilkår for arbeidstakerne. Konsekvenser for arbeidstakerne er nedbemanning og kutt i faste ansettelser, noe som har skapt økt jobbusikkerhet i bransjen. Det rapporteres også om økt press på lønninger, ned mot minstelønn, og i noen tilfeller lavere, spesielt blant arbeidstakere av utenlandsk opprinnelse. I tillegg beskrives misbruk av arbeidstidsbestemmelser, og et mer splittet og fraksjonert arbeidsmiljø ute på anleggene. Tillitsvalgte opplever denne anbudshverdagen som mer utfordrende enn tidligere og forteller at de stadig oftere finner seg selv i klemma mellom behovet for oppdrag og prinsipielle krav på vegne av de ansatte. Endelig oppleves presset på å kontrollere og følge opp lønns- og arbeidsvilkår

hos underleverandører og innleid arbeidskraft som vanskelig, og flere etterlyser rutiner og verktøy for å møte disse utfordringene på en bedre måte.

6 Konklusjoner

Offentlig sektor setter hvert år en rekke tjenester og oppdrag ut på anbud. Dette bidrar forhåpentligvis til at fellesskapets midler utnyttes på en effektiv måte, og til å utvikle et konkurransedyktig næringsliv. De fleste vi har intervjuet i denne studien, er generelt positive til anbudsutsetting. Likevel har undersøkelsen avdekket en rekke kritiske punkter og utfordringer knyttet til den økende bruken av anbud. Selv om studien omfatter et begrenset antall case, mener vi at det er sannsynlig at funnene har relevans også mer generelt i de tre bransjene. De som har lest rapporten med forventning om å få dokumentert enkeltvis skrekkehistorier, har antakelig blitt skuffet. Vårt utgangspunkt har vært å få mer kunnskap om intenderte så vel som uintenderte konsekvenser av anbudsutsetting, organiseringen av anbudsprosesser, tillitsvalgtes handlingsrom, samt indirekte effekter både for arbeidstakernes vilkår og for tjenestenes kvalitet.

Anbudsutsetting er ikke et nytt fenomen, men det finnes likevel lite systematisk dokumentasjon av hvilke konsekvenser anbudsutsetting har for arbeidstakerne og deres vilkår. Prosjektets formål har vært å fylle en del av dette kunnskapshullet gjennom å studere tre anbudsutsatte bransjer. Gjennom tre casestudier i bransjene renhold, vakt og anlegg og en systematisk innsamling av tillitsvalgtes erfaringer, har vi i rapporten drøftet hvilke konsekvenser anbudsutsetting kan ha for arbeidstakernes lønns- og arbeidsvilkår. Drøftingen har tatt utgangspunkt i hvilke dokumentasjonskrav som stilles, hva slags klausuler som legges inn i kontraktene, hvilke tildelingskriterier som legges til grunn, og hvordan dette igjen påvirker arbeidstakernes rettigheter. Både bransjeorganisasjoner, kunder, tilbydere, tillitsvalgte og ansatte har bidratt med sine perspektiver knyttet til disse problemstillingene.

I rapporten har vi konsentrert oss om offentlige anskaffelser. Både fordi offentlig sektor ifølge regjeringen har et særlig ansvar for å ivareta grunnleggende arbeidstakerrettigheter, men også fordi Norsk Arbeidsmandsforbund gjennom sine tillitsvalgte har fått tilbakemeldinger som tyder på at offentlig sektor oppleves som «verstingen» i anbudsmarkedet. I tillegg har offentlige virksomheter siden 1. mars 2008 vært forpliktet til å stille krav til lønns- og arbeidsvilkår til ansatte hos leverandører og eventuelle underleverandører som bidrar til å oppfylle kontrakten. Offentlig virksomheter er dermed i en særstilling i Norge, med et utvidet ansvar for nettopp å sikre arbeidstakere i anbudsprosesser.

Hard konkurranse og indirekte lønnspress

Bransjene vi har sett på, er både like og ulike. De er like ved at de beskrives som bransjer preget av hard konkurranse og at de i hovedsak får sine oppdrag gjennom anbudsprosesser. Tillitsvalgtundersøkelsen viste at 89 prosent av de tillitsvalgte opplever konkurransen om å vinne anbud i sin bransje som svært hard eller hard, og drøyt 55 prosent er ansatt i virksomheter som er i anbudskonkurranser flere ganger i året.

Et viktig formål med å sette en tjeneste eller et oppdrag ut på anbud, er å redusere kostnadene. Dette er ikke nødvendigvis det eneste motivet, men det ligger i anbudets natur at pris vil være en viktig variabel i konkurransen. I alle de tre casene finner vi at pris er det mest sentrale tildelingskriteriet i de offentlige anbudskonkurransene. Riktignok stilles det også krav til kvalitet, soliditet og andre forhold for å kunne være med i konkurransene, men når det kommer til tildeling, er det som regel prisen som avgjør. I renholds- og i anleggscaset vektes pris 100 prosent, mens i vaktcaset vurderes pris 60 prosent. Likevel fremholdes det at vakselskapene alltid vektes likt på andre variabler enn pris, slik at det i praksis også her vil være en ren priskonkurranse. Hvilke konsekvenser den tunge vektleggingen på pris får for arbeidstakerne, varierer mellom de tre bransjene.

Bransjene som er med i denne undersøkelsen, og særlig renhold og vakt, kan i stor grad karakteriseres som arbeidsintensive. Utgifter til lønn utgjør den største kostnaden for virksomhetene i disse bransjene. I arbeidsintensive bransjer er det trolig vanskelig å unngå at ikke harde priskonkurranser vil få konsekvenser for de ansattes lønns- og arbeidsvilkår. Antall aktører i markedet og størrelsen på både kundene og tilbyder- virksomheter er forhold som er med på å påvirke maktbalansen mellom innkjøper og tilbydere, og dermed også arbeidstakerne. Når tilbyderbedriftene er svake og blir presset på pris, vil dette igjen sette press på lønns- og arbeidsvilkårene for ansatte.

I casene vi har tatt for oss i denne rapporten, synes ikke lønnsdumping å være et utbredt problem. Det bør likevel understrekes at vi har tatt for oss det som må antas å være det mest seriøse segmentet av bransjene. Likevel er ikke problemet med press på lønn fraværende. I renholdscaset fant vi renholdere som ikke fikk lønn for alle timer de arbeidet. I vaktcaset ble fraværet av muligheten for å prisjustere femårskontrakten under kontraktperioden påstått å legge demper på lønnsutviklingen og andre goder for de ansatte. Tillitsvalgte i anleggsbransjen fortalte at det blant ansatte nedover i kontraktskjedene i anleggsbransjen ikke var uvanlig med press ned mot, eller under tariffavtalens minstelønnsseter. Felles for disse eksemplene er at presset på lønnsvilkårene ikke er lett å identifisere eller kontrollere. Om man kun ser på lønnslippene til de ansatte, vil man ofte ikke kunne avdekke om vedkommende har fått betalt for alle timer på jobb, om de blir trukket for utgifter til bolig, språkkurs eller transport, eller om de får betalt for reisetid mellom oppdrag. Dette illustrerer ikke minst noen av de utfordringene offentlige innkjøpere står overfor når forskriften om lønns- og arbeidsvilkår i offentlige anskaffelser skal kontrolleres.

Svekkede arbeidstakerrettigheter – men forskjeller mellom bransjene

Debatten om anbud og arbeidstakerrettigheter har ofte dreid seg om direkte eller indirekte lønnsdumping. Dette representerer imidlertid et snevert syn på arbeidstakerrettigheter. Funnene i denne undersøkelsen peker på en rekke andre måter arbeidstakerrettigheter blir utfordret på eller brutt i forbindelse med anbudsutsetting i offentlig sektor.

Tillitsvalgtundersøkelsen viste at urovekkende mange tillitsvalgte oppgir at det er svært vanlig eller vanlig med uakseptable lønns- og arbeidsvilkår i deres bransje. Samlet sett fremholdt en tredjedel av de tillitsvalgte dette, men her var det signifikante forskjeller mellom bransjene. Verst stilt er det i renholdsbransjen, der over halvparten av de tillitsvalgte oppgav at det er vanlig med uakseptable lønns- og arbeidsvilkår i deres bransje. Rundt tre av ti har en slik oppfatning i vaktbransjen og anleggsbransjen, og dette må også betraktes som høyt. Samlet er det rundt halvparten som oppfatter at anbud svekker arbeidstakernes rettigheter, mens vurderingene av hvilke konsekvenser anbud har for tjenestekvaliteten er noe mer positive. Vurderingene av bransjen trenger ikke nødvendigvis å samsvare med erfaringene de tillitsvalgte har fra egen virksomhet, særlig fordi vi kan anta at de representerer de mer ryddige delene av sine respektive bransjer. Svarene fra spørreundersøkelsen viser likevel at en stor andel av de tillitsvalgte også føler problemene på kroppen: I løpet av de siste to årene er det hele 30 prosent som selv har erfart at de ansattes rettigheter har blitt svekket som følge av et anbud deres virksomhet har vunnet. Ytterligere 20 prosent er usikre, så i realiteten kan omfanget være noe høyere enn det som her indikeres.

Våre funn tyder på at det først og fremst er i renholdsbransjen og nedover i kontraktskjedene i anleggsbransjen det er vanlig med uakseptable lønns- og arbeidsvilkår. Vi har i rapporten også pekt på hvordan andre elementer enn lønn kan påvirkes av anbudsutsetting. Casestudiene avdekket for eksempel forverring av turnusordninger, økt bruk av deltid, økt jobbusikkerhet, utstrakt bruk av overtid og forverring av arbeidsmiljø. Både måten de ulike bransjene er strukturert på, og hvordan anbudsprosessene er organisert, påvirker hva slags konsekvenser anbud har for arbeidstakerrettigheter. I vaktbransjen synes lønnsdumping å være uvanlig. Dette henger antakelig sammen med de strenge reguleringene av bransjen mer generelt. I vaktbransjen finnes en viktig etableringshindring gjennom kravet til politigodkjenning for etablering av vaktelskap og godkjenning/sertifisering av vektere. Det er derfor en bransje dominert av en håndfull store tilbydere som har oppfylt strenge krav. Fordi det er store opplæringskostnader og krav til formell sertifisering av arbeidstakerne, er det innen flyplassikkerhet foreløpig ikke særlig utbredt med bruk av underleverandører og bemanningsselskaper. En konsekvens av denne typen bransjestruktur er derfor at man i mindre grad enn i renhold og anlegg finner mindre aktører som kan tillate seg å drive «på kant med loven».

Omfattende dokumentasjonskrav i anbudsprossessene, men...

Et viktig formål med prosjektet var å kartlegge hvordan offentlige innkjøpere organiserer anbudsprossesser og hva slags konsekvenser ulike strategier får for arbeidstakerrettigheter. Et sentralt element i denne analysen var hva slags dokumentasjonskrav de ulike offentlige virksomhetene stilte til tilbydere.

De offentlige virksomhetene som inngår i våre casestudier ble åpenbart oppfattet som seriøse og ryddige av både tilbydere og tillitsvalgte. Alle stilte i første omgang omfattende dokumentasjonskrav for at tilbydere skulle kunne kvalifisere for konkurransedeltakelse. Typiske krav i alle bransjer er at foretaket oppfyller lovbestemte krav i Norge innen helse, miljø og sikkerhet (HMS-egenerklæring), at foretaket er lovlig registrert (firmaattest), at foretaket har ordnede forhold hva gjelder skatter og avgifter (skatteattester) samt at foretaket kan vise til en god økonomi (årsregnskap, rating eller annen dokumentasjon som sikrer god soliditet). I tillegg krever innkjøperne tilfredsstillende kvalitetssikringssystemer som er relevante for tjenesten som kjøpes inn, at virksomheten kan vise til nøkkelpersonell med relevant kompetanse, samt en beskrivelse av hvordan kontrakten skal gjennomføres og bemannes.

Kravene som stilles i de tre ulike bransjene er relativt sammenfallende, og det er tydelig at innkjøperne forholder seg til de krav som skal ligge til grunn for alle offentlige anskaffelser i Norge. Basert på informasjon fra våre informanter er dette omfattende krav, sammenlignet med hva som kreves av andre offentlige og private innkjøpere i de tre bransjene. Selv om slike krav skal stilles i henhold til forskrift om offentlige anskaffelser, er det ikke alle offentlige virksomheter som gjør dette like godt som våre tre case. På tross av at kravene er relativt sammenfallende i de tre bransjene, fant vi også at forskjeller mellom bransjene gjorde at kravene gav ulike utslag. Et konkret eksempel er at tilbyderbedriftene i vaktbransjen fremholdt at prekvalifiseringskravene er minimale og uten evne til å skille mellom tilbydere. Dette henger høyst sannsynlig sammen med at denne dokumentasjonen i stor grad kreves for i hele tatt å kunne danne et vaktsselskap. Derfor er ikke denne typen anbudskrav i stand til å skille selskapene fra hverandre, for eksempel med hensyn til kvalitet. De formelle dokumentasjonskravene vil dermed i denne bransjen ikke tjene oppdragsgivers intensjoner i like stor grad som i for eksempel renholdsbransjen. I renholdsbransjen vil slike krav i teorien effektivt kunne bidra til å skille ut useriøse aktører fra konkurransen. Uavhengig av hvor effektive dokumentasjonskravene er i å skille seriøse fra useriøse aktører, er det nødvendig å understreke at kravene i all hovedsak stilles kun til hovedleverandør/hovedentreprenør.

Et annet problem med dokumentasjon som trekkes frem av våre informanter i anleggsbransjen, er at dokumentasjonskravene som oftest kun forholder seg til hovedentreprenør. Innen anleggsbransjen er det utbredt bruk av underentreprenører og innleid arbeidskraft, og våre informanter viser til at problemer med useriøsitet først og fremst er å finne blant underentreprenører og bemanningsbyråer. Disse omfattes ofte ikke av samme typen dokumentasjonskrav, og eventuell useriøsitet i oppdrag vil

kunne forbli skjult. Denne utfordringen er møtt i vår caseregion ved at Statens vegvesen krever at hovedentreprenører stiller lignende krav til alle sine underentreprenører. Informasjon fra våre informanter tyder imidlertid på at dette ikke er en utbredt praksis hos andre innkjøpere, og at man derfor i liten grad fra innkjøpshold kontrollerer at det er ordnede forhold nedover i kontraktskjedene.

Mange klausuler – liten kontroll

Et annet sentralt punkt når det gjelder i hvilken grad offentlige innkjøpere ivaretar arbeidstakerrettigheter i forbindelse med anbudprosesser, er om krav til lønns- og arbeidsvilkår er tatt inn som en kontraktsklausul. Dette er et krav til alle offentlige anskaffelser inngått etter 1. mars 2008 i henhold til forskrift om lønns- og arbeidsvilkår i offentlige anskaffelser.

I tillitsvalgtundersøkelsen kom det frem at 39 prosent av de tillitsvalgte oppfatter at oppdragsgivere sjelden eller aldri stiller bestemte krav til lønns- og arbeidsvilkår i kontraktene. En tredjedel var usikre, noe som kan være uttrykk for at fraværet av kontraktskrav er enda større enn det som her indikeres. Et viktig forbehold er imidlertid at det er få som oppgir at de som tillitsvalgte i det hele tatt får særlig innsikt i anbudsprosessene og/eller i kontraktene, noe som til dels også bekreftes i våre casestudier. Det kan følgelig være at slike krav stilles uten at tillitsvalgte har kjennskap til det.

I alle våre casevirksomheter er forskriftens krav om kontraktsklausuler om ansattes lønns- og arbeidsvilkår fulgt på en tilfredsstillende måte. I vår casekommune og caseregion i Statens vegvesen blir slike klausuler inkludert i alle kontrakter. På caseflyplassen var en slik kontraktsklausul ikke inkludert i den nåværende kontrakten. Dette fordi kontrakten ble inngått før forskriften trådte i kraft. Det ble imidlertid påpekt at denne typen kontraktskrav skulle inkluderes i neste anbudsprosess.

Et mer problematisk aspekt henger sammen med at forskriften forplikter oppdragsgivere til å føre nødvendig kontroll med at kravene til lønns- og arbeidsvilkår overholdes. Våre funn tyder på store utfordringer og utbredt usikkerhet når det kommer til denne kontrollen; hvordan skal den gjennomføres, hvem har ansvaret etter at kontrakten er inngått, hva slags sanksjoner kan benyttes dersom man skulle oppdage overtramp? Bare åtte tillitsvalgte i vår spørreundersøkelse (2–4 i hver bransje) oppgav at de alltid eller ofte opplevde at oppdragsgivere utførte kontroller av at krav til lønns- og arbeidsvilkår ble fulgt. Casestudiene viser at kontraktskrav til ansattes lønns- og arbeidsvilkår først og fremst søkes ivaretatt gjennom de forhåndsstilte dokumentasjonskravene som er beskrevet ovenfor. Unntaket er caset fra renholdsbransjen, der kommunen i tillegg regelmessig kontrollerer sine tilbydere med hensyn til kvalitet og ansattes vilkår. At vi likevel i denne kommunen finner eksempler på kritikkverdige forhold for ansatte hos benyttede renholdsbedrifter, er nok en bekreftelse på hvilke store utfordringer denne bransjen står overfor.

På flyplassen som inngikk som case, kontrollerte kunden i liten grad forhold knyttet til lønns- og arbeidsvilkår. Dette skyldes trolig dels at forhold knyttet til lønn fremstod som ryddige, og at det i nesten ingen grad ble benyttet underleverandører eller innleie fra bemanningsbyråer. Det foregår dessuten en implisitt kontroll ved at kunden i dette caset er «tettere på» de ansatte i vaktbedriften, ved at representanter for kunden stadig var i kontakt med vekterne på flyplassen. Et forhold som imidlertid ble hyppig kontrollert fra kunden, var bruk av overtid. Dette skyldes at kunden tidligere hadde fått kritikk av Arbeidstilsynet for overtidsbruken som var blitt praktisert av den forrige tilbyderer. Det er likevel grunn til å påpeke at til tross for påstått kontroll av overtidsbruk, så mente de tillitsvalgte at også deres nåværende arbeidsgiver bryter arbeidsmiljølovens bestemmelser om overtid.

I anleggsbransjen spiller de tillitsvalgte en viktig rolle med hensyn til kontroll av kontraktsbestemmelsene om lønns- og arbeidsvilkår. De klarer å ivareta denne kontrollfunksjonen overfor sin egen arbeidsgiver, men melder om problemer med å kontrollere nedover i kjeden hos underentreprenører og innleide arbeidstakere. Det fremholdes at det er svært vanlig med kritikkverdige lønns- og arbeidsvilkår, særlig for utenlandske arbeidstakere som kommer fra bemanningsbyråer, eller som er ansatt hos underentreprenører av deres underentreprenører igjen.

Et generelt inntrykk av alle tre bransjene er at ansvaret for og organiseringen av oppfølging av krav til lønns- og arbeidsvilkår er utydelig. Det rådet blant annet en viss usikkerhet når det kom til grensedragning av ansvar mellom ulike institusjoner. Skal innkjøper selv følge opp? Kan dette ansvaret tillegges hovedleverandør/hovedentreprenør? Er det først og fremst tillitsvalgte som skal kontrollere og melde videre ved brudd? Hvem skal i så fall tillitsvalgt melde videre til? Dersom man oppdager noe, hvordan kan man sanksjonere? Og hvordan forholder Arbeidstilsynets ansvar og rolle seg til denne forskriften og oppfølging? Det synes tydelig at det her er behov for tydeligere og mer tilgjengelige retningslinjer når det kommer til nettopp hva som ligger i at forskriften om lønns- og arbeidsvilkår i offentlige kontrakter er kontrollpliktig. Gjennom våre intervjuer kom vi over tilfeller av åpenbar misoppfatning av Arbeidstilsynets rolle og av kontrakter som ikke gav mulighet for å sanksjonere brudd og usikkerhet blant bedriftsledere, innkjøpere og tillitsvalgte når det gjaldt hvem som hadde ansvar for oppfølgingen. I hvilken grad denne typen uklarhet er utbredt, kan vi ikke si noe om basert på denne studien. Likevel bør det igjen understrekes at vi har valgt ut case som kan betegnes som potensielle mønstercase på innkjøpssiden. At man selv her ser såpass store problemer med hensyn til forskriften, sannsynliggjør at dette også er et problem hos andre offentlige innkjøpere.

Tøft å være tillitsvalgt

En gjennomgående tilbakemelding i alle tre bransjene at anbudshverdagen hadde bidratt til å utfordre tillitsvalgsrollen. Våre funn viser at det ikke er utbredt praksis å involvere tillitsvalgte i anbudsprosessen. Det var også delte meninger blant de tillitsvalgte når det gjelder hvorvidt de burde være involvert. Anbudsprosesser ble sett på som kompliserte prosesser og det var bred enighet om at tillitsvalgte ikke burde involveres i kalkulasjoner og andre tekniske biter av tilbudsutforming. Det er imidlertid problematisk for tillitsvalgte å fremme arbeidstakerrettigheter i etterkant av en anbudskonkurranse, uten å bli rådført på disse punktene i forkant. Når anbudet er vunnet og kontrakten signert, er mange av premissene som påvirker arbeidstakerne og deres rettigheter allerede lagt, og muligheten for å endre disse premissene er stort sett minimale.

Når det kommer til tillitsvalgtes handlingsrom i anbudsprosesser, er det også en rekke bransjespesifikke ulikheter og utfordringer. Tillitsvalgte i renhold sliter med at det er en bransje med lav organisasjonsgrad. Det er vanskelig å få taket på de store utfordringene i bransjen, da disse gjerne er å finne nettopp blant de mindre organiserte delene. Blant tillitsvalgte i vaktbransjen trekkes det frem hvordan man, delvis som et resultat av anbudsprosessen og med eventuelt påfølgende bytte av arbeidsgiver og kontraktsvilkår, stadig oftere opplever at man står alene i å fremme arbeidsmiljøloven. På grunn av økt bruk av deltid, er det stadig ønsker blant arbeidstakere om å ta ekstravakter og «jobbe seg inn» i perioder. Ofte innebærer slike ønsker overtramp av arbeidsmiljølovens arbeidstidsbestemmelser. Tillitsvalgte befinner seg derfor i en situasjon hvor både ansatte (medlemmer og ikke-medlemmer) og arbeidsgiver ønsker å bruke overtid utover det som er innenfor lovens rammer. Tillitsvalgte blir dermed den «stygge ulven» når han eller hun alene må stoppe en slik praksis og sette arbeidsmiljøloven høyere enn de ansattes ønsker.

I anleggsbransjen pekes det særlig på to forhold knyttet til anbudsprosesser som krymper handlingsrommet for tillitsvalgte. Anbudshverdagen og økt prispress har ført til at entreprenører i større grad enn før kalkulerer med bruk av innleie og bortsetting av deler av arbeidet for å kunne nå opp i konkurransen. Tillitsvalgte i denne situasjonen havner derfor ofte i klemma, gjennom at de blir stilt overfor ultimatumet «godkjenn bortsetting, ellers vinner vi ikke jobben og da blir alle permittert». På denne måten opplever de tillitsvalgte at de blir «medskyldige» i økt jobbusikkerhet for medlemmene uavhengig av hva de velger – enten vil de ansatte ikke få jobben, eller de vil miste deler av oppdraget. Den andre hovedutfordringen for tillitsvalgte i anleggsbransjen er at det ikke er gode rutiner for oppfølging og kontroll av lønns- og arbeidsvilkår for ansatte hos underleverandører og innleid arbeidskraft. Tillitsvalgte er derfor gjerne i praksis eneste kontrollinstans. Dette oppleves som krevende og vanskelig. Flere forteller om at de avdekker kritikkverdige forhold uten at de ser noen mulighet til å ta det videre.

Problemer i «mønstercase» – hvorfor?

Vår undersøkelse har ikke avdekket brudd på arbeidstakerrettigheter som kan betegnes som grove, sammenlignet med de medieoppslagene som har dominert nyhetsbildet den siste tiden. Det er likevel tydelig at anbudspresesser også påvirker arbeidshverdagen til arbeidstakere ansatt i tilsynelatende ryddige bedrifter med ordnede forhold og som tar oppdrag for innkjøpere som betegnes som ryddige og seriøse.

I renholdscaset finner vi, til tross for omfattende kontroll, eksempler på kritikkverdige forhold. Vi kjenner ikke til eksempler på ansatte som mottar betaling under tariffert lønn, men det forekommer at renholdere ikke får betalt for alle timene de er på jobb, ikke får betalt for reisetiden fra ett bygg til et annet, ikke får utbetalt overtids-tillegg og/eller føler seg presset til å jobbe når de er syke. Når slike forhold kan oppstå hos en kommune som tilsynelatende har gode rutiner for ivaretagelse av arbeidstakerrettigheter i forbindelse med anbudsutsetting, er dette et tydelig signal om store utfordringer på innkjøper- og tilbydersiden. Det bør også være grunn til bekymring at den sterke prisorienteringen hos offentlige virksomheter synes å få negative følger for tjenestekvaliteten. Når kundene ikke belønner tidligere levert kvalitet i kommende anbudsrunder, fremholdes det at tilbyderne ikke er like opptatt av å levere god kvalitet, og at de vil velge å benytte sine flinkeste arbeidstakere i privat sektor, der god kvalitet belønnes med videreføring av kontrakter.

I vaktbransjen finner vi heller ingen tegn på at underbetaling er et utbredt problem. På tross av virksomhetsoverdragelse der de ansatte i utgangspunktet skal beholde sine opparbeidede rettigheter, medførte overgangen til ny arbeidsgiver etter anbudskonkurranse forverring av arbeidsvilkårene. Dette skjedde særlig gjennom økt bruk av deltidsstillinger for å møte en kontraktsmodell som betaler for passasjergjennomstrømming heller enn for antall personer på jobb. Siden flytrafikken og reisemønsteret er slik at mange reiser i en kort periode om morgenen og i en kort periode om ettermiddagen, medfører en slik kontraktsendring at leverandøren enten må øke deltidsandelen, at de ansatte jobber såkalte splittvakter, eller en kombinasjon av disse to. I en bransje som allerede sliter med høy turnover, er en slik forverring av arbeidstidene neppe med på å bedre situasjonen.

I anleggsbransjen ser det ut til at ansatte hos de store entreprenørene ikke får sveket sine lønnsvilkår eller andre rettigheter. Oppdragssituasjonen i anleggsbransjen blir beskrevet som mer stabile enn for eksempel i byggebransjen. Likevel blir det hevdet at svingningene i etterspørselen etter anleggsarbeid, kombinert med økt konkurranse og prispress, fører til at entreprenørene må velge mellom to arbeidskraftstrategier. Dersom entreprenøren bemanner oppdrag i hovedsak med egne ansatte, må han også være beredt til å ta i bruk permitteringer i perioder med få oppdrag. Alternativt kan en strategi være å ha en mindre kjernestab bestående av egne fast ansatte, og kombinere dette med omfattende bruk av innleie fra bemanningsbyråer og underentreprenører. Etter EU-utvidelsene i 2004 og 2007 og økt arbeidsinnvandring til Norge (og økt

konkurranse fra utenlandske entreprenører), har flere valgt den sistnevnte strategien. Det å bruke arbeidskraft fra Øst-Europa er prinsipielt sett uproblematisk, men når disse arbeidstakerne ansettes hos underentreprenører og bemanningsbyråer som lønner dem langt dårligere enn norske fast ansatte, kan dette være med på å underminere vanlige standarder i norsk arbeidsliv. Fra regjeringens side var formålet med forskrift om lønns- og arbeidsvilkår i offentlige kontrakter blant annet å forebygge og hindre lavlønnskonkurranse og dårlige arbeidsvilkår i forbindelse med anskaffelser i offentlig sektor. Så lenge det ikke eksisterer gode nok kontroller av at lønns- og arbeidsvilkår hos typiske underentreprenører og innleide ansatte, og entreprenørene i økende tar i bruk denne typen arbeidskraftstrategier for å møte en hardere konkurranse, kan det hevdes at denne utviklingen bryter mot regjeringens intensjoner med forskriften og ivaretagelse av ILO konvensjon nr. 94.

Referanser

- Andersen, Rolf K., Mona Bråten, Line Eldring, Jon Horgen Friberg og Anne Mette Ødegård (2009), *Norske bedrifiers bruk av østeuropeisk arbeidskraft*. Fafo-rapport 2009:46.
- BNL (2009), *Fakta om byggenæringens landsforening 2010*. Byggenæringens landsforening (BNL). http://www.bnl.no/getfile.php/Filer/Publikasjoner/169_BNL-faktabrosjyre2010_FINAL.pdf
- Borgerud, Ingeborg Moen (2010), «L17.06.2005 nr. 62 Lov om arbeidsmiljø, arbeidstid og stillingsvern mv. (arbeidsmiljøloven)» i *Norsk rettsdata*, sist oppdatert mai 2010.
- Bjurstrøm, Hanne (2011), Innlegg på konferansen «Fra skitten vask til ren idyll», Oslo Konserthus, 26. januar 2011.
- Dagbladet. (2010), «Lover full opprydning i renholdsbransjen.» *Dagbladet* 07. juli 2010. <http://www.dagbladet.no/2010/07/07/nyheter/politikk/innenriks/arbeiderpartiet/arbeid/12451692/> (sist lest 27.04.2011)
- Dagbladet. (2011), «Mangler hjemmel for å si opp 20-millioners kontrakt.» *Dagbladet* 13. april 2011. <http://www.dagbladet.no/2011/04/13/nyheter/adecco/innenriks/arbeidsliv/politikk/16182487/> (sist lest 27.04.2011)
- Dølvik, Jon Erik, Line Eldring, Jon Horgen Friberg, Torunn Kvinge, Sigmund Aslesen og Anne Mette Ødegård (2006), *Grenseløst arbeidsliv? Endringer i norske bedrifiers arbeidskraftsstrategier etter EU-utvidelsen*. Fafo-rapport 548.
- Eldring, Line (1994), *Arbeidsmiljø i vegsektoren. En undersøkelse av hvordan helse, miljø og sikkerhet ivaretas innenfor Statens vegvesens ulike driftsformer*. Fafo-rapport 160.
- Fornyning og administrasjonsdepartementet (2008), *Høringsnotat om endring i lov om offentlige anskaffelser – krav til gjengs lønns- og arbeidsvilkår i offentlige kontrakter*. 26. mars 2007. http://www.regjeringen.no/upload/FAD/Vedlegg/Konkurransepolitikk/Hoeringsnotat_arbeidsklausuler.pdf

Fornynings- og administrasjonsdepartementet (2006), *Veileder til reglene om offentlige anskaffelser*.

Forskrift om regionale verneombud for bygge- og anleggsvirksomhet av 19. september 1997 nr. 18

Forskrift om lønns- og arbeidsvilkår i offentlige kontrakter av 8. februar 2008 nr. 112

Forskrift om offentlige anskaffelser av 7. april 2006 nr. 402

Forskrift om sikkerhet, helse og arbeidsmiljø på bygge- eller anleggsplasser (byggherreforskriften) av 3. august 2009 nr. 1028

Forskrift om regionale verneombud for visse bransjer av 16. november 2010 nr 1452.

Goller, Morten (2010), «Avvisningsregler, kvalifikasjonskrav, utvelgelseskriterier, kontraktsgjennomføringskrav og tildelingskriterier» i Jan Einar Barbo og Lasse Simonsen, red., *På rett grunn: Festskrift til Norsk Forening for Bygge- og Entrepriserett*. Oslo: Gyldendal Akademisk.

KS (2008), Forskrift mot sosial dumping. KS 10. november 2008. <http://www.ks.no/tema/Arbeidsgiver/Lonns-og-arbeidsvilkar/Forskrift-mot-sosial-dumping/>

KS (2011), *KS oppfordrer til grundig kontraktsoppfølging*, KS 1. mars 2011. <http://www.ks.no/tema/Okonomi/Offentlige-anskaffelser/KS-oppfordrer-til-grundig-kontraktsoppfolging/>

Lov om allmenngjøring av tariffavtaler m.v. (Allmenngjøringsloven) av 4. juni 2003 nr. 58.

Lov om arbeidsmiljø, arbeidstid og stillingsvern mv. (Arbeidsmiljøloven) av 17. juni 2005 nr. 62

Lov om offentlige anskaffelser av 16. juli 1999 nr. 69

Miljøverndepartementet, Fornynings- og administrasjonsdepartementet og Barne- og likestillingsdepartementet (2007), *Handlingsplan for miljø- og samfunnsansvar i offentlige anskaffelser 2007–2010*.

Moderniseringsdepartementet. (2005), Rundskriv nr. 2/2005 av 16. juni 2005.

NS-INSTA 800 (2006), *Norsk Standard NS-INSTA 800, 2. utgave juli 2006*. Standard Norge.

NS-INSTA 800 (2008), *Rent eller ikke rent? Veiledning til NS-INSTA 800 om rengjøringskvalitet*. Standard Norge.

- Tenden, Lasse (2010a), *Renhold – Bransjestatistikk 2010*. NHO Service, august 2010.
<http://www.nhoservice.no/getfile.php/Filer/Statistikk/Renhold2010ny.pdf>
- Tenden, Lasse (2010b), *Sikkerhet – Bransjestatistikk 2010*. NHO Service, august 2010.
<http://www.nhoservice.no/getfile.php/Filer/Statistikk/rapport%20Sikkerhet%202010.pdf>
- Trygstad, Sissel C., Kristin Alsos, Øyvind M. Berge, Mona Bråten, Line Eldring, Bård Jordfald, Kristine Nergaard og Anne Mette Ødegård (2011 under publisering), *Kartlegging av forholdene i renholdsbransjen* (foreløpig tittel). Fafo-rapport.
- Vekteroverenskomsten (2010), *Vekteroverenskomsten 2010–2012*. Avtale mellom Norsk Arbeidsmandsforbund og NHO Service. <http://www.arbeidsmandsforbundet.no/images/sider/Tariffavtaler/Vekteroverenskomst%202010–2012.pdf>
- Ødegård, Anne Mette, Sigmund Aslesen, Mona Bråten og Line Eldring (2007), *Fra øst uten sikring? EU-utvidelsen og HMS-konsekvenser på norske bygge- og anleggsplasser*. Fafo rapport 2007:03.
- Ødegård, Anne Mette og Øyvind M. Berge (2010), *Useriøsitet i bemanningsbransjen. En casestudie i bygg*. Fafo-notat 2010:05

Anbud og arbeidstakerrettigheter

Fører anbudsutsetting og internasjonalisering av det norske arbeidsmarkedet til at arbeidstakerrettigheter kommer under press? På oppdrag av Norsk Arbeidsmandsforbund har dette blitt undersøkt gjennom tre casestudier i bransjene renhold, vakt og anlegg, samt en systematisk innsamling av tillitsvalgtes erfaringer. I denne rapporten presenteres funnene fra undersøkelsen, og vi drøfter hvilke konsekvenser anbudsutsetting har for arbeidstakernes lønns- og arbeidsvilkår. Vi ser særlig på hvilke dokumentasjonskrav som stilles, hva slags klausuler som legges inn i kontraktene og hvordan disse eventuelt kontrolleres, hvilke tildelingskriterier som legges til grunn og hvordan dette igjen påvirker arbeidstakernes rettigheter.



Fafo

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

Fafo-rapport 2011:14
ISBN 978-82-7422-806-1
ISSN 0801-6143
Bestillingsnr. 20205