

Sissel C. Trygstad, Mona Bråten,
Kristine Nergaard og Anne Mette Ødegård

Vil tiltakene virke?

Status i renholdsbransjen 2012



Sissel C. Trygstad, Mona Bråten,
Kristine Nergaard og Anne Mette Ødegård

Vil tiltakene virke?

Status i renholdsbransjen 2012

© Fafo 2012

ISBN 978-82-7422-958-7 (papirutgave)

ISBN 978-82-7422-959-4 (nettutgave)

ISSN 0801-6143

Omslag: Fafos Informasjonsavdeling

Trykk: Allkopi AS

Innhold

Forord	5
1 Nullpunktundersøkelse i renhold	7
1.1 Bakgrunn.....	7
1.2 Metodisk tilnærming og problemstillinger	10
1.3 Rapportens oppbygging	18
2 Hva vet vi om renholdsbransjen?	19
2.1 Årtier med bekymring	19
2.2 Arbeidsmiljøutfordringer	20
2.3 Tiltak for å sikre økt seriøsitet 2009–2012	27
2.4 Oppsummering.....	28
3 Renholdsbransjen i tall	31
3.1 Innledning	31
3.2 Bransjestruktur	31
3.3 Arbeidstakerne i bransjen	41
3.4 Kjennetegn ved arbeidsforholdet.....	45
3.5 Oppsummering.....	50
4 Reguleringer og HMS-arbeidet	51
4.1 Hva sier lov og forskrifter?	51
4.2 Ansettelsesforhold	52
4.3 Arbeidstid og tidspress	55
4.4 HMS-ressurser	61
4.5 Status i det systematiske HMS-arbeidet.....	67
4.6 Hvilke forhold påtales av Arbeidstilsynet?	73
4.7 Oppsummering.....	75
5 Tiltak mot useriøs virksomhet: erfaringer og forventninger	79
5.1 Allmenngjøring av tariffavtaler	79
5.2 Allmenngjøring av renholdsoverenskomsten	80
5.3 Erfaringer med allmenngjøring i renhold	82
5.4 Erfaringer med allmenngjøring i andre bransjer	85
5.5 Godkjenningssystem og id-kort i renholdsbransjen	87

5.6 Erfaringer med id-kort i bygg og anlegg	89
5.7 Regionale verneombud i renhold og hotell og restaurant	90
5.8 Erfaringer med regionale verneombud i bygg og anlegg	91
5.9 Krav om lønns- og arbeidsvilkår ved offentlige anskaffelser.....	92
5.10 Forventninger til tiltak i renholdsbransjen.....	94
5.11 Oppsummering.....	97
6 Hvordan øke seriøsiteten og hindre sosial dumping?.....	99
6.1 Anbud og konkurranseforhold	101
6.2 Bedriftenes arbeidskraftstrategier.....	102
6.3 Konkurranse fra useriøse tilbydere.....	104
6.4 Kundekontroll	107
6.5 Bedriftenes rolle: kontroll, opplæring og partssamarbeid	109
6.6 Sosial dumping?	110
7 Indikatorer.....	113
7.1 Hva bør ha blitt bedre?	115
7.2 Ti mål på utviklingen i bransjen	116
Referanser	121
Vedlegg 1 Spørreskjema	123

Forord

I denne rapporten retter vi oppmerksomheten mot renholdsbransjen. Etter flere tiår med diskusjoner og forsøk på å rydde opp i den useriøse delen av bransjen, tok partene og regjeringen grep i 2011. Fra 1. september det året ble deler av renholdsoverenskomsten allmenngjort, og fra 1. september 2012 ble det innført en offentlig godkjenningsordning i bransjen. I denne godkjenningsordningen hører det også med id-kort for arbeidstakerne. Kort sagt innebærer godkjenningsordningen at alle virksomheter som tilbyr renholdstjenester må være godkjent av Arbeidstilsynet for å drive lovlig. Ytterligere et tiltak er innført. Ordningen med regionale verneombud i hotell, restaurant og renhold trådte i kraft høsten 2012. De regionale verneombudene vil, til forskjell fra samme type jobb i bygg og anlegg, ansettes i Arbeidstilsynet.

Blant partene er det stor tro på at de ulike virkemidlene i kombinasjon skal gjøre situasjonen svært mye vanskeligere for de useriøse aktørene i bransjen. Håpet er dermed å få mer oversiktlige og ryddige forhold og at konkurranseforholdene i bransjen skal bli mer like. Hvorvidt de innførte tiltakene vil bidra til dette, gjenstår å se. For å kunne synliggjøre en mulig endring, har Direktoratet for arbeidstilsynet ønsket å få gjennomført en «nullpunktundersøkelse». Denne rapporten er et resultat av dette ønsket.

Rapporten benytter ulike data. Vi har intervjuet ledere og arbeidsgivere, verneombud og tillitsvalgte. I tillegg har vi gjennomført samtaler med representanter for partene sentralt. Vi har også benyttet oss av intervjumaterialet som vi samlet inn i forbindelse med rapporten «Til renholdets pris», som Fafo gjennomførte for Arbeidsdepartementet i 2011. Videre bygger vi på en telefonbasert spørreundersøkelse til 205 renholdsbedrifter. I tillegg bruker vi registerbaserte data. All datainnsamling ble avsluttet innen iverksettelsen av godkjenningsordningen 1. september.

Vi ønsker å takke alle som har vært villig til å la seg bli intervjuet av oss, og til alle de lederne og arbeidsgiverne som besvarte spørreundersøkelsen. Uten velvillig hjelp fra dere, hadde dette blitt en helt annen og mye mindre interessant rapport. Responsanalyse har gjennomført telefonundersøkelsen – og vi takker særlig Idar Eidset. Vi vil også rette en stor takk til våre oppdragsgivere, og referansegruppa som har bestått av Solveig Gaupset og Asgeir Wing, som har kommet med konstruktive innspill og vært behjelpelige med informasjon. På Fafo har Øyvind Berge vært delaktig i utforming av spørreskjema, Tom Erik Vennesland har laget flere figurer, og sist men ikke minst skal Fafos publikasjonsavdeling takkes for å ha tilrettelagt rapporten for publisering.

Oslo, november 2012

Sissel C. Trygstad, prosjektleder

1 Nullpunktundersøkelse i renhold

Etter flere tiår med stadig voksende bekymring for utviklingen i renholdsbransjen markerte 2011 et vendepunkt. 1. september 2011 ble deler av renholdsoverenskomsten allmenngjort, og det ble besluttet å innføre en offentlig godkjenningsordning for renholdsbedrifter med virkning fra 1. september 2012, noe som også innebærer at alle ansatte skal ha id-kort. I tillegg er det bestemt at det skal være regionale verneombud i bransjen.

Direktoratet for arbeidstilsynet (Arbeidstilsynet) har som et ledd i arbeidet med å forbedre tilstanden i bransjen ønsket en «nullpunktundersøkelse». Hensikten er todelt. For det første skal den gi et situasjonsbilde av forholdene i bransjen slik de framsto før iverksettelsen av godkjenningsordningen. Datainnsamlingen i dette prosjektet ble derfor avsluttet innen 1. september. For det andre skal funn og resultater fra undersøkelsen i 2012 kunne sammenliknes med funn og resultater fra tilsvarende datainnsamling noen år fram i tid. Slik vil man kunne følge utviklingen og få informasjon om hvorvidt de iverksatte tiltakene har hatt betydning for forholdene i bransjen.

1.1 Bakgrunn

En vanskelig konkurransesituasjon og dårlige vilkår for de ansatte i renholdsbransjen har skapt bekymring helt tilbake til 1970-tallet (se f.eks. NOU 1981: 27). Tidligere utredninger og forskningsrapporter beskriver en bransje som har hatt utfordringer knyttet til lave krav til formell kompetanse, lave etableringskostnader og lite kontroll og oppfølging fra myndighetenes side. Dette har bidratt til at bransjen er spesielt utsatt for useriøse aktører.

Renholdsyrket er arbeidsintensivt. Erfarne aktører forteller at mellom 80 og 85 prosent av renholdsutgiftene er lønnsrelatert. Hvor effektivt renholdet kan utføres, og til hvilken pris, blir derfor viktige konkurranseparametere. I mange tilfeller er det kun pris som teller i anbudskonkurranser om renholdsoppdrag, ikke minst gjelder det i offentlig sektor (Trygstad et al. 2011; Berge & Sønsterudbråten 2011). Selv om nytt utstyr og nye metoder har gjort arbeidet mer effektivt, meldes det om et økende tids- og arbeidspress (Trygstad et al. 2011). Innslaget av useriøse aktører i bransjen har ført til at vi i løpet av de siste årene har lest en rekke nedslående reportasjer om arbeidstakere som

tilbys uverdige lønns- og arbeidsvilkår. Samtidig er det viktig å understreke at bransjen er sammensatt. Mange virksomheter opptrer seriøst, betaler skatter og avgifter, har tariffavtale og legger vekt på å følge arbeidsmiljølovens bestemmelser. Det finnes også positive utviklingstrekk, blant annet når det gjelder kjemisk arbeidsmiljø og at flere jobber dagtid. Like fullt er renholdsyrket et fysisk belastende yrke. Risikofaktorer som tunge løft, alenejobbing og nedslitende arbeidsforhold nevnes hyppig i litteraturen. At konkurransesituasjonen har hardnet til, påvirker også bedriftenes rammebetingelser og de ansattes arbeidssituasjon. Når det gjelder negative trekk i yrket og i bransjen, framheves særlig følgende forhold i den foreliggende forskningen i Norge (og Norden):¹

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

Noe av forklaringen på disse problemene er knyttet til strukturelle forhold i bransjen. Renhold utføres som oftest utenfor virksomheten man er ansatt i. Renholderne er gjerne spredd hos ulike kunder, og arbeidet er manuelt. For ledelsen kan det være krevende å fange opp signaler om eventuelle problemer, blant annet fordi den ikke møter arbeidstakerne regelmessig. Studier viser at det finnes et klart forbedringspotensial når det gjelder ledelsesutøvelse i bransjen (Trygstad et al. 2011).

Videre er konflikter mellom arbeidstakere og ledere, og da særlig arbeidsledere, ikke uvanlig. Dette påvirker arbeidsmiljøet i negativ retning. Vi vet også at det i mange virksomheter mangler en operativ og effektiv vernetjeneste, og vi vet at det systematiske HMS-arbeidet forsømmes i flere virksomheter. Andersen et al. (2009) finner eksempelvis at kun halvparten av virksomhetene i privat tjenesteyting, der renhold inngår, har verneombud. Privat tjenesteyting plasserer seg dessuten på bunnen av lista når det gjelder andelen av daglige ledere som har gjennomført lovpålagt HMS-opplæring (Andersen & Bråten 2011).

Forskning viser at sykefraværet i bransjen er høyt, og at en relativt stor andel arbeidstakere blir uføretrygdet. Arbeidets karakter er ikke den eneste forklaringen på renholdernes helseproblemer. Renholdsyrket rekrutterer flere arbeidstakere med dårligere helse enn hva mange andre yrkesgrupper gjør (Gamperiene 2007; Enehaug et al. 2008).

Bransjen har også lav organisasjonsgrad. I tillegg er det ofte svært vanskelig å rekruttere tillitsvalgte i organiserte bedrifter.

I løpet av de siste tiårene har renholdsbransjen endret seg. Det har for det første vært en sterk vekst i antall arbeidstakere med innvandringsbakgrunn. For det andre har det vært en kraftig økning i antall registrerte firma. En ukjent andel av disse virksomhetene driver på kanten av eller utenfor lovverket. Kreativiteten omtales som stor.

¹ Se blant annet NOA 2008: 41; Enehaug et al. 2008; Trygstad et al. 2011.

Utviklingen i bransjen har vekket bekymring hos partene og myndighetene. I «Felles ansvar for eit godt og anstendig arbeidsliv» (Meld. St. 29 (2010-2011), s. 15) står det blant annet: «Enkelte bransjar, til dømes reinhaldsbransjen og restaurantbransjen, er prega av mange useriøse verksemdar og sosial dumping.»

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

Figur 1.1 Seriøsitetensmodell



Kilde: Trygstad et al. 2011, s. 21.

Det er enighet mellom myndighetene og partene om at vilkårene i de useriøse delene representerer store utfordringer for den seriøse delen av bransjen. Tidligere funn viser at det er svært utfordrende for de seriøse virksomhetene å konkurrere mot tilbydere som på grunn av brudd på eksempelvis arbeidstidsbestemmelser eller skatteunndragelser, kan presse prisene ned på et nivå som ikke er forenlig med å følge lovverket. Ulike konkurransevilkår vil kunne bevege mellomkategorien over til mer useriøs virksomhet, samtidig som det også vil kunne påvirke selve driftsgrunnlaget for de seriøse (Trygstad et al. 2011). De tiltakene som er og skal iverksettes i renholdsbransjen, har som mål å få virksomheter som opererer i det grå og svarte markedet, over til lovlydig og seriøs drift. Vedtaket om allmenngjøring av lønnssetningene i bransjeavtalen har, ifølge våre undersøkelser, eksempelvis hatt betydning for lønnsnivået (se kapittel 5) og da kanskje særlig i bedriftene i mellomkategorien.

Fafos kartlegging i 2011 (Trygstad et al. 2011) viste at bransjens aktører særlig framhevet *kombinasjonen* av de ulike tiltakene som viktig. Samtidig er kontroller og sanksjoner avgjørende forutsetninger for at de planlagte tiltakene skal ha effekt. I den forbindelse pekte både arbeidsgivere og arbeidstakernes representanter på at tilsynsmyndighetene har en viktig rolle, og etterlyste blant annet et tettere samarbeid mellom skattetaten, politiet, Nav og Arbeidstilsynet.

1.2 Metodisk tilnærming og problemstillinger

Et sentralt element i denne rapporten er en kartlegging av det systematiske HMS-arbeidet og de organisatoriske arbeidsbetingelsene innenfor renholdsbransjen i Norge. I sistnevnte inngår også arbeidstidsordninger, opplæring, ledelse, arbeidsavtaler og mulighet til å påvirke sin egen arbeidssituasjon. Hensikten er å etablere et «nullpunkt» som sier noe om tilstanden i bransjen, for så å undersøke om denne endrer seg i tråd med det som er målet med innføringen av godkjenningsordningen for renholdsvirk-somheter og etableringen av regionale verneombud i bransjen.

I arbeidet med å lage en nullpunktundersøkelse har ett sentralt spørsmål blitt diskutert grundig: I hvilken grad krever en slik kartlegging en spørreundersøkelse blant ansatte i bransjen? Renhold er en krevende bransje å undersøke fordi de ansatte jobber svært spredt, mange jobber alene, tidlig morgen, kveld og/eller natt, og mange har begrensede språkferdigheter på norsk. Eksempelvis vil de som jobber i patruljetjenesten, som ofte er et team på to som betjener en rekke kunder, utføre renhold på alt fra 5 til 16 steder i løpet av en arbeidsdag (Trygstad et al. 2011). En spørreundersøkelse blant ansatte i norske hoteller (Aasland & Tyldum 2011) viste at kun 22 prosent av de ansatte innenfor renhold og oppvask (cleaning/dishwashing) besvarte undersøkelsen. Forarbeidet som ble nedlagt i denne undersøkelsen, var betydelig, men likevel ble altså svarprosenten svært lav. En tilsvarende framgangsmåte innen renholdsbransjen vil være umulig innenfor tids- og økonomirammene for dette prosjektet.

Alternativt kunne man tenke seg en survey basert på et utvalg ansatte i renholdsbedrifter som stilte sine ansattelister til disposisjon. Også her ville det være krevende å få tilstrekkelig høy svarprosent, og man må anta at det kun ville være de mest «ryddige» virksomhetene som ville være med på et slikt opplegg, noe som ville gi et skjevt bilde av situasjonen i bransjen.

Vi har derfor valgt en alternativ framgangsmåte. Ved hjelp av Respons Analyse har vi gjennomført en spørreundersøkelse på telefon blant virksomhetene (bedriftssurvey), noe som betyr at vi ikke har nådd de ansatte, men deres daglige leder (eller tilsvarende). Manglende deltakelse fra ansatte er selvsagt en ulempe, men som påpekt over tilsa verken tid eller økonomiske rammer en undersøkelse blant arbeidstakerne. Det viste seg også å være krevende å gjennomføre en bedriftssurvey (se under).

Vi har lagt vekt på å kartlegge arbeidsbetingelser gjennom intervjuer med tillitsvalgte og verneombud. I bransjen er frikjøpt tid til tillitsvalgt- og vernearbeid en sjeldenhet (Trygstad et al. 2011). Det betyr at de arbeidstakerne som har slike verv, i hovedsak arbeider daglig med renhold, og dermed vil de ha gode forutsetninger for å vurdere lønns- og arbeidsforhold.

Vi drar videre vekslers på Fafos tidligere kartlegging av bransjen.

Sentrale tema i undersøkelsen

I forbindelse med den tidligere kartleggingen av renholdsbransjen (Trygstad et al. 2011) ble det samlet inn informasjon fra politi, Skatteetaten, Arbeidstilsynet, partene i arbeidslivet, intervjuer med daglig ledere, tillitsvalgte og verneombud og 40 innkjøpere av renholdstjenester fra offentlig og privat sektor. Vi benytter disse dataene sammen med data fra herværende undersøkelse til å drøfte og identifisere ulike indikatorer som Arbeidstilsynet kan bruke som temperaturmålere på bransjen. Formålet er å gi robuste mål som kan brukes i påfølgende kartlegginger av bransjen, for eksempel når tiltakene har vært virksomme over en tid.

En ikke ubetydelig del av renholdsmarkedet retter seg inn mot private hushold. Dette er et uoversiktlig og vanskelig tilgjengelig felt å studere (jf. Alsos & Eldring 2010). I dette prosjektet konsentrerer vi oss om virksomhetsmarkedet. Vi undersøker følgende problemstillinger:

1. Hva er det faktiske omfanget og bruken av:
 - offisielt registrerte arbeidstakere i virksomhetene?
 - bedriftshelsetjeneste?
 - vernetjeneste?
 - skriftlige arbeidsavtaler?
 - ordninger for økonomisk kompensasjon i tilfelle yrkesskade?
2. Hva kjennetegner det systematiske HMS-arbeid i virksomhetene? Og hvilke utfordringer står bransjen overfor når det gjelder å ha et tilfredsstillende arbeidsmiljø og et virkemiddelapparat som tilfredsstiller kravene i arbeidsmiljøloven?
3. Hva er omfanget av sentrale sider ved sosial dumping, som lønnsbetingelser og arbeidstid?
4. På bakgrunn av våre analyser; hvilke indikatorer kan brukes som mål på tilstanden i bransjen?

De to første problemstillingene (1 og 2) innebærer en kartlegging av hvordan bransjen oppfyller sentrale og målbare krav til HMS-arbeidet/ansettelsesforholdet. Kartleggingen vil også gi informasjon om antall ansatte og antall virksomheter i bransjen før iverksettelse av godkjenningsordningen. Spørsmålene (og underspørsmålene) besvares ved hjelp av:

1. spørreundersøkelse til virksomheter med fem ansatte og flere,
2. gruppeintervjuer med i) arbeidsgivere/ledere, ii) verneombud og iii) tillitsvalgte i Oslo, Bergen og Trondheim.

I tillegg benytter vi også allerede publisert statistikk (Trygstad et al. 2011) og ny tilgjengelig offentlig statistikk for å gi en nullpunktanalyse når det gjelder antall virksomheter, bedriftsstørrelse, organisasjonsform, sysselsetting og kjennetegn ved de sysselsatte med videre. Vi ser også nærmere på pålegg gitt av Arbeidstilsynet i 2010 og 2011.

Når det gjelder forskningsspørsmålet om sosial dumping (problemstilling 3), krever det en helhetlig drøfting av funnene. I diskusjonen om useriøse virksomheter er lønn, arbeidstid, helse, miljø og sikkerhet, skatter og avgifter, arbeidsavtaler og boforhold viktige områder. Derfor opptrer ofte begrepene «useriøsitet» og «sosial dumping» samtidig. Disse begrepene oppfattes ulikt, og det finnes ingen fasttømrede definisjoner. «Sosial dumping» er imidlertid et begrep som i hovedsak er brukt i forbindelse med arbeidsinnvandrere fra de nye EU-/EØS-landene.² Arbeids- og bedriftsvandringer fra de nye medlemslandene i EU har også påvirket den norske renholdsbransjen i løpet av de siste årene.

Kartleggingen vil munne ut i indikatorer som hver for seg og samlet vil kunne gi viktig informasjon om tilstanden i bransjen på ulike tidspunkter.

I avsnittene under går vi nærmere inn på bedriftssurveyen, de kvalitative intervjuene og registeranalysene.

Bedriftssurvey

Respons Analyse gjennomførte i perioden 24. mai–4. juli 2012 en spørreundersøkelse blant bedrifter i renholdsbransjen, der de intervjuet daglig leder eller HR-ansvarlig i virksomhetene.³ Målgruppen var virksomheter innen NACE-kode 81210, rengjøring av bygninger. Utvalget ble hentet fra bedriftsdatenbanken Bizweb, og i utgangspunktet besto det av virksomheter som var oppført med fem eller flere ansatte. Dette inkluderer også avdelinger i større konsern. Totalt ble 702 virksomheter tatt ut, men på grunn av at det ikke var mulig å finne telefonnummer til 27 av disse, ble bruttoutvalget 675. Undersøkelsen kan betegnes som en populasjonsundersøkelse i den betydning at utvalget av bedrifter (702) er lik hele populasjonen. Det viste seg at det var krevende å få gjennomført det ønskede antallet intervjuer. I og med at vi hadde inkludert alle bedriftene innen bransjen i vårt utvalg, kunne ikke undersøkelsen utvides ved å supplere utvalget med flere bedrifter fra målgruppen.

Målet var å intervju 250 virksomheter, noe som i utgangspunktet var ambisiøst tatt i betraktning at dette er en vanskelig bransje å gjøre undersøkelser i. Vanskelighetene ligger hovedsakelig i at ansvarlig leder eller HR-ansvarlig kan være lite tilgjengelig og vanskelig å få i tale. Det ble brukt mye tid på å forsøke å lage avtaler fram i tid, som

² Se Eldring et al. (2011). Brudd på HMS-regelverket, inklusive regler om arbeidstid og boforhold, samt uakseptable lønnsvilkår, er essensen i regjeringens definisjon på sosial dumping.

³ Dette avsnittet bygger på *Gjennomføringsrapport* forfattet av Respons Analyse. Se vedlegg 1.

ofte måtte skyves på når det kom til stykket. Dette gjorde at Respons Analyse måtte utvide gjennomføringsperioden med nærmere tre uker i forhold til det som var planen.

Et problem med å basere seg på registeropplysninger om antall ansatte er at tallene i en del tilfeller er lite oppdatert. Det er ikke uvanlig at antall ansatte avviker fra det som står oppført i Brønnøysundregisteret, og som ligger til grunn for antall ansatte i databaser som Bizweb. Dette skyldes blant annet at disse opplysningene i beste fall oppdateres én gang i året, mens antall ansatte kan gå opp eller ned i løpet av året.

Bedrifter som er registrert med ned mot fem ansatte, kunne ha færre enn fem ansatte på intervjudispunktet. Undersøkelsen ble derfor innledet med et spørsmål om hvor mange ansatte bedriften hadde, inkludert vikarer og ekstravakter. Siden vi også inkluderte vikarer og ekstravakter, viste det seg at en del virksomheter hadde flere ansatte enn det som var oppgitt i databasen. Derfor besluttet vi å legge inne et ekstrautvalg bestående av virksomheter som sto oppført med tre til fire ansatte. Formålet var å øke antall intervjuer ved å fange opp de bedriftene i denne størrelsesgruppen som likevel hadde fem ansatte eller mer. Dette ekstrautvalget utgjorde totalt 188 nye virksomheter, noe som økte bruttoutvalget til 863. Det er viktig å minne om at de som besvarte innledningsspørsmålet med *hadde* færre enn fem ansatte, ikke ble intervjuet.

Like fullt var tilbakemeldingen fra Respons Analyse at målet om 250 intervjuer ikke ville la seg gjennomføre innen de tidsfristene som var satt av Fafo og oppdragsgiverne. Totalt ble det gjennomført 205 intervjuer. Frafallet i undersøkelsen kan oppsummeres på følgende måte:

Tabell 1.1 Gjennomførte intervjuer og ulike grunner for frafall.

Frafallsgrunn	Antall
Ubesvart	505
Holdt utenfor pga. antall ansatte	36
Utenfor målgruppen	18
Nekt	99
Totalt	658
Intervju	205
Totalt	863

Ubesvarte henvendelser er den største frafallsgrunnen; intervjuerne lyktes ikke med å få rette vedkommende i tale eller få gjort avtale om intervju. 505 av de 863 som inngikk i bruttoutvalget hadde fortsatt ikke besvart henvendelsen eller undersøkelsen da den ble avsluttet. 60 av disse var uoppfylte avtaler. 91 av de ubesvarte var virksomheter som Respons Analyse ikke hadde kommet i kontakt med i det hele tatt, selv etter mange forsøk. Alle ubesvarte er oppringt mellom 6 og 17 ganger.

36 virksomheter ble tatt ut av undersøkelsen fordi de hadde færre enn fem ansatte. Om lag halvparten av disse var i gruppen av bedrifter med fire ansatte som vi inkluderte i utvalget i andre omgang.

Det er også 18 virksomheter som er kategorisert som «utenfor målgruppen». Dette innebærer i denne sammenheng at språkproblemer gjorde det umulig å gjennomføre intervju med vedkommende på en faglig forsvarlig måte. I 99 virksomheter ga daglig leder eller annen kontaktperson uttrykk for at virksomheten ikke ville delta i undersøkelsen, åtte av disse oppga tema eller oppdragsgiver som begrunnelse.

I tabell 1.2 ser vi hvordan vårt utvalg fordeler seg sett i forhold til fordelingen i strukturstatistikk for næringslivstjenester. Her er enheten foretak (juridisk enhet), det betyr at fordelingen ikke er direkte sammenliknbar med vårt utvalg. Vi har også tatt ut tall fra en annen database over bedrifter (Proff) som omfatter både foretak og deres underavdelinger. Vårt utvalg omfatter underavdelinger og kan dermed sammenliknes med dataene fra bedriftsdatabasen.

Tabell 1.2 Fordelingen av virksomheter etter antall ansatte. Prosent.

	SSB (foretak)*	Fafos bedriftssurvey	Bedriftsdatabase, bedrifter **
5-9 ansatte	45	31	37
10-19 ansatte	28	24	27
20-49 ansatte	16	24	22
50-99 ansatte	6	8	8
100+ ansatte	5	13	8
Antall foretak	518/100	205/100	736/100

* SSB Strukturstatistikk. Foretak

** Proff november 2012. Bedrifter (omfatter enkelte dobbelttelling, jf. at både bedrift og foretak vil være registrert)

De minste bedriftene er noe underrepresentert i utvalget sammenliknet med anslaget basert på bedriftsdatabasen. Dette kan trolig forklares med at daglig leder eller personalsjef/HR-ansvarlig i denne type virksomheter vil være vanskelig å få tak i av flere grunner. For det første vil virksomheter av denne størrelsen sjelden ha en egen personal- eller HR-avdeling, og mange vil nok mangle en personalsjefsfunksjon (eller liknende). For det andre vil trolig daglig leder selv ofte være ute på oppdrag, blant annet for å følge opp ansatte og kunder og for å utføre renholdsoppgaver (jf. Enehaug et al. 2008). For det tredje vil trolig daglig leder gjerne være opptatt med andre presserende gjøremål, noe som medfører at det sjelden vil passe å gjennomføre et telefonintervju. Hovedinntrykket er likevel at utvalget i rimelig grad avspeiler fordelingen av bedrifter etter størrelse i bransjen.

Nærmere om sentrale spørsmål i undersøkelsen

Vår spørreundersøkelse når neppe de bedriftene som opererer i det svarte markedet. I kapittel 4 framgår det at en svært stor andel av virksomhetene har på plass verneombud og arbeidsmiljøutvalg. Disse andelene er større enn hva vi finner i andre undersøkelser

der renhold inngår. Hvorvidt vi i vår undersøkelse ser en tendens til overrapportering, eller om virksomhetene som inngår i undersøkelsen, er bedre enn gjennomsnittet i privat servicesektor, vet vi ikke. Kvalitative intervjuer og pålegg fra Arbeidstilsynet viser likevel at det også er klare utfordringer når det gjelder tilstedeværelse av lovpålagte ordninger (se kapittel 4 og Trygstad et al. 2011). Til tross for at vi må ta visse forbehold, gir spørreundersøkelsen viktig informasjon om bedrifters erfaringer med og vurderinger av både tilstanden i bransjen og utviklingen over tid. Sentrale tema i undersøkelsen er:⁴

- Bakgrunnsinformasjon om virksomhetene: antall ansatte og tilknytningsform, hvilke type oppdrag man har, om man har tariffavtale
- Om de ansatte: skriftlige arbeidsavtaler for de ansatte, arbeidstid, om det er til-litsvalgte
- HMS: om virksomheten har verneombud, bedriftshelsetjeneste,⁵ om de har tegnet yrkesskadeforsikring for sine ansatte⁶, og hvis aktuelt om de har arbeidsmiljøutvalg
 - Herunder: om hvordan verneombudet er valgt, hvor ofte AMU-møter holdes, om det gjennomføres risikokartlegging og vernerunder, om arbeidsgiver har gjennomført obligatorisk HMS-opplæring
- Erfaringer med anbudsprosesser: konkurranse fra useriøse tilbydere (tiltakende/avtakende), bruk av ulike arbeidskraftstrategier, prispress og større krav til ytelser, om oppdragsgivere/kunder etterspør dokumentasjon
- Om tiltak: endringer i lønnen etter allmenngjøringsvedtaket høsten 2011, endringer i konkurransesituasjonen i etterkant av dette vedtaket, bedriftenes holdninger til godkjenningsordning, id-kort, allmenngjøring og regionale verneombud

⁴ Se vedlegg 1 for spørreundersøkelse.

⁵ Rengjøringsvirksomheter har plikt til å være tilknyttet en godkjent bedriftshelsetjeneste. BHT skal ha en uavhengig stilling og fungere som rådgivere for bedriftene på arbeidsmiljøområdet. BHT har en selvstendig plikt til å informere arbeidsgiver, arbeidstakere og deres representanter om risikofaktorer på arbeidsplassen.

⁶ I Norge finnes det per i dag et tosporet system for økonomisk kompensasjon ved yrkesskader og yrkes-sykdommer. Både folketrygdloven og yrkesskadeforsikringsloven gir rett til ytelser til arbeidstakere som har blitt påført en yrkesskade, og skal totalt sett gi full økonomisk kompensasjon. Yrkesskadeforsikringsloven nedfeller en plikt for alle arbeidsgivere til å tegne yrkesskadeforsikring for sine ansatte, og denneplikten er straffesanksjonert (Alsos 2009). Tall fra Finansnærings Hovedorganisasjon viser at det i 2010 var tegnet vel 1,6 millioner yrkesskadeforsikringer. Det finnes ikke noen oversikt over hvor mange virksomheter som ikke oppfyller sin plikt etter loven.

Fokusgruppeintervjuer

Vi har gjennomført fokusgruppeintervjuer med tillitsvalgte, verneombud og arbeidsgivere i tre byer (Bergen, Oslo og Trondheim) i perioden mai–august 2012. Vi valgte å rette oppmerksomheten mot byområder fordi vår tidligere kartlegging har vist at informantene fra bransjen vurderer utfordringen med useriøse aktører som større i byene enn på mindre og mer oversiktlige steder. Til sammen er tolv arbeidsgivere og fjorten tillitsvalgte/verneombud intervjuet, tre av disse hadde doble verv, det vil si at de kombinerer vervene som tillitsvalgt og verneombud. I tillegg er det gjennomført samtaler med partene sentralt. I en av byene hadde vi avtale med langt flere tillitsvalgte og verneombud, men av uvisse grunner var det kun to som dukket opp til avtalt tid og sted. Sentrale spørsmål har vært:

- Hva preger rammebetingelsene (herunder konkurransevilkår, anbudsproblematikk, kontraktsvarighet) og lønns- og arbeidsvilkårene i bransjen, og hva kjennetegner henholdsvis den seriøse og den useriøse delen av renholdsbransjen?
- Hva preger tilstanden og utviklingen i bransjen? Hvem er arbeidsgiverne, og hvem er arbeidstakerne? Har informantene kjennskap til bruk av svart arbeid og ulovlig innvandring?
- Hvordan har utviklingen vært når det gjelder bevissthet om betydningen av HMS, opplæring i HMS og faglig oppfølging? Hva er de store arbeidsmiljøutfordringene? I hvilken grad har renholdere muligheter til å påvirke sin egen arbeidssituasjon? Er ledelsen lydhør når ansatte påpeker feil og mangler?
- Hva preger utviklingen i lønns- og arbeidsvilkår de siste ti årene? Har innslaget av arbeidskraft fra de nye medlemslandene i EU bidratt til å endre vilkårene? Har endringer i organisasjons- og konkurranseforhold ført til andre betingelser? Har tilknytningsformene endret seg?
- Er de nye virkemidlene egnet til å bedre forholdene i bransjen? Og hvordan må de følges opp?

Det ble benyttet opptak av intervjuene, og samtlige er transkribert. Hvert gruppeintervju ble avsluttet med at hver deltaker fikk et kort skjema der vi ba dem oppgi de viktigste utfordringene i bransjen i dag, hva som kan være de beste virkemidlene for å løse disse, og hva som etter deres mening vil være viktige indikatorer på seriøsitet.

Statistikk, registertall og andre kilder

Økt kontroll i form av den nye godkjenningsordningen og andre tiltak vil i seg selv føre til at flere arbeidstakere registreres. Samtidig kan tiltakene gjøre det mer krevende for de mindre seriøse bedriftene, noe som kan føre til en forskyning fra små til større

bedrifter. På den andre siden vil ordninger som allmenngjøring av tariffavtalens lønns-satser kunne føre til økt bruk (og misbruk) av selvstendig næringsdrivende i bransjen siden allmenngjorte satser ikke gjelder for denne gruppen.

Vi vil fortsatt ikke få tall for bedrifter som ikke registrerer seg, eller som feilregistrerer antall sysselsatte. Men en gjennomgang av bransjestatistikken – med det formål å trekke fram noen indikatorer for endring – er en naturlig del av en ståstedsansalyse. I rapporten *Til renholdets pris* (Trygstad et al. 2011) gis en omfattende beskrivelse av sysselsetting og bedriftsstruktur innen renholdsbransjen basert på offentlig statistikk og registerbaserte tall. Denne ståstedsanalysen baserer seg dels på denne rapporten, og dels på oppdaterte tall og nye data:

a) Vi ser på antall sysselsatte registrert før oppstart av godkjenningsordningen. Det vil gjøre det mulig å undersøke disse spørsmålene:

- Blir det flere sysselsatte i alt? Blir det flere ansatte i små selskaper? Blir det flere selvstendig næringsdrivende?
- Endres arbeidsstokkens sammensetning med hensyn til kjønn, alder, innvandrersstatus, bopelstatus med mer?
- Endres den registrerte arbeidstiden? Får ansatte lengre arbeidstid?

b) Vi foretar en kartlegging av kjennetegn ved registrerte virksomheter når det gjelder størrelse og organisasjonsform med mer, som vil gi indikasjoner på:

- om det blir det flere selskaper
- om de minste selskapene forsvinner, eller om strengere krav til registrering fører til at flere små selskaper blir registrert med sysselsetting
- om det blir endringer i antall selskaper som er registrert med aktivitet (omsetning/sysselsetting). Vil det bli færre NUF og enkeltpersonforetak?

c) Vi gir en beskrivelse av bransjen når det gjelder omsetning og lønnskostnader.

d) Vi tar for oss SSBs lønnsstatistikk for renholdsbransjen:

- Lønsspredning
- Hvor mange renholdere har en anslått lønn under den allmenngjorte minstelønns-satsen?

Om tilstanden

På bakgrunn av tilgjengelige data utvikler vi indikatorer som kan brukes til å måle temperaturen i bransjen. Indikatorene vil bli utformet på bakgrunn av funn i data-innsamlingen, og hensikten er at de skal kunne benyttes som utgangspunkt for senere kartlegginger i bransjen.

1.3 Rapportens oppbygging

Rapporten består av sju kapitler. I kapittel 2 retter vi oppmerksomheten mot særskilte trekk ved både de ansatte og arbeidsgiverne. Vi diskuterer blant annet bakgrunnen og drivkreftene for et bransjeprogram. I kapittel 3 tar vi for oss bransjen med utgangspunkt i offentlig statistikk. Vi undersøker bedriftsstørrelse, antall ansatte, tilknytningsform, kjønnsfordeling, arbeidstid og turnover blant virksomheter og ansatte i bransjen. Helse, miljø og sikkerhet er tema for kapittel 4. Hvilke ordninger er på plass i virksomhetene, hvordan fungerer de, og hva er særlige utfordringer med hensyn til arbeidsmiljø? I kapittel 5 retter vi blikket mot de innførte tiltakene i bransjen. Flere av tiltakene er tidligere prøvd ut i andre bransjer, og vi ser derfor nærmere på erfaringene med blant annet allmenngjøring og bruk av id-kort. Seriositet og useriositet – «sosial dumping» – diskuteres i kapittel 6. Her undersøker vi også arbeidskraftstrategier og konkurranseforhold. I kapittel 7 avslutter vi med å presentere ti mulige indikatorer for å måle utviklingen i bransjen.

2 Hva vet vi om renholdsbransjen?

I dette kapitlet skal vi se nærmere på foreliggende kunnskap om renholdsbransjen. Vi tar utgangspunkt i rapporten *Til renholdets pris* (Trygstad et al. 2011), der det blir gitt en gjennomgang av kunnskapsstatusen for renholdsbransjen og i noen grad også for renholderyrket. Vi retter blikket mot den delen av bransjen som selger renholdstjenester til det private bedriftsmarkedet og til offentlige virksomheter. Det er imidlertid grunn til å understreke at problemer knyttet til useriøsitet trolig er vel så stort i privatmarkedet, altså renhold i private hjem. Undersøkelser fra Sverige viser at det ikke er uvanlig at de som selger tjenester til private hjem, kombinerer salg av hvite og svarte renholdstjenester (Gavanas 2010).

2.1 Årtier med bekymring

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

Det er 36 år siden stortingsrepresentant Kjell Helland satte renholdernes arbeidsvilkår på dagsordenen i Stortinget. Etter den tid skulle det komme to NOU-er om situasjonen i bransjen. I den siste fra 1993 ble det pekt på uheldige sider ved markeds- og konkurransesituasjonen:

En renholdsbedrift kan i dagens marked utføre sine tjenester med lav kvalitet uten at dette nødvendigvis straffer seg i form av tapte kontrakter. Arbeidsgivere som velger kostnadsreduksjon som hovedstrategi, og går så langt som til å bryte regelverk, blir i dag sjelden utsatt for sanksjoner eller reguleringer. Effekten av dette forsterkes av at lønns- og lønnsavhengige kostnader i gjennomsnitt utgjør ca. 80 % av renholdsbedriftenes totale kostnader. Den alvorligste følgen av dette er

at de renholdsbedrifter som ønsker å skape bedre arbeidsmiljøforhold ved å følge arbeidsmiljøloven, taper kontrakter fordi de ikke kan konkurrere på pris. (NOU 1993: 10, s. 8, sitert i *Til renholdets pris*)

Renholdsbransjen forble imidlertid en bransje som ble assosiert med store arbeidsmiljøutfordringer. I forbindelse med regjeringens Handlingsplan 2 mot sosial dumping (presentert i forbindelse med statsbudsjettet for 2009) ble det varslet tiltak i nye bransjer, og det ble pekt på særlige utfordringer knyttet til at økt arbeidsinnvandring forsterker allerede eksisterende arbeidsmiljøproblemer i bransjer innen servicesektoren:

Innenfor hotell- og restaurant- og renholdsbransjen er det noen særlige utfordringer. Det er avdekket uryddige forhold i form av brudd på helse-, miljø- og sikkerhetsregler og svart arbeid. I tillegg har disse bransjene lav organisasjonsgrad, arbeidstakere med løs tilknytning til arbeidsplassen, og mange mangler eller har ufullstendige arbeidskontrakter. Basert bl.a. på observasjoner gjort på tilsyn i disse bransjene, mener Arbeidstilsynet at risikoen for sosial dumping er høy og at det er behov for tiltak fra myndighetenes side. Erfaringen er at problemer som allerede finnes i enkelte bransjer ofte tydeliggjøres og forsterkes ved økt tilstrømming av arbeidstakere fra andre land. Dette innebærer at innsatsen mot sosial dumping må ses i sammenheng med andre deler av arbeidet på arbeidsmiljø- og sikkerhetsområdet. (St.prp. nr. 1 (2008-2009))

I 2009 ble det sendt ut på høring et forslag om å innføre regionale verneombud innen hotell-, restaurant- og renholdsbransjen, blant annet for å forsterke vernetjenesten i bransjene. Økt innslag av arbeidsinnvandrere og utenlandske arbeidstakere ble igjen trukket fram som et risikomoment som tydeliggjør og forsterker de problemene som allerede finnes i disse bransjene. I rapporten *Til renholdets pris* gir vi også en gjennomgang av norske og nordiske forskningsresultater som omhandler bransjen eller renholdsyirket. Vi viser til denne rapporten for en mer detaljert gjennomgang og begrenser oss her til å trekke fram de mest sentrale utfordringene som forskningen peker på.

2.2 Arbeidsmiljøutfordringer

Arbeidsmiljø og helse

Statens arbeidsmiljøinstitutt (STAMI) og Nasjonal overvåking av arbeidsmiljø og helse (NOA) overvåker norske arbeidsmiljø og relevante helseforhold. SSBs levekårsundersøkelser for 2006 og 2009 ligger til grunn for analyser av arbeidsmiljøtilstanden i ulike bransjer og yrker. Yrkesgruppen «renholder» er skilt ut som en gruppe og omfatter renholdere i renholdsbransjen så vel som renholdere som er ansatt i offentlig sektor

eller andre deler av privat sektor («renhold i egen regi»). Ved hjelp av data fra SSBs levekårsundersøkelser i 2006 og 2009 utførte NOA analyser av:

- psykososialt arbeidsmiljø
- organisatorisk arbeidsmiljø
- fysisk arbeidsmiljø
- kjemisk og biologisk arbeidsmiljø
- ergonomisk (og mekanisk) arbeidsmiljø

NOA fant i 2006 så vel som i 2009 at renholdere sammen med andre servicearbeidere er de yrkesgrupper som gjennomgående er mest utsatt for *psykososiale arbeidsmiljøbelastninger*. Renholdere er den yrkesgruppen i undersøkelsen som rapporterer om dårligst muligheter til faglig videreutvikling (2009), og yrkesgruppen scorer lavt på variabler som måler sosial støtte fra egen leder (NOA 2011, s. 95–96). Renholdere opplever også manglende informasjon om beslutninger som angår deres arbeidssituasjon, og har dårlige muligheter for å påvirke beslutninger som er viktige for arbeidet. I tillegg er renholdere ofte lavt motivert for og engasjert i arbeidet. På den positive siden er at renholdere i minst grad opplever at kravene på jobben forstyrrer privatlivet, og at de sjelden blir kontaktet av arbeidsgiver utenom arbeidstid.

Renholdere er blant yrkesgruppene i levekårsundersøkelsen som oftest arbeider deltid. Dette bekreftes av andre datakilder. I Arbeidskraftundersøkelsen fra 2009 framgår det at 64 prosent av de ansatte i yrket renholder jobber deltid, og av disse ønsker rundt en av fire større stilling enn det de får tilbud om av sin arbeidsgiver (Trygstad et al. 2011). NOA finner videre at renholdernes arbeidsmiljø er preget av gjentatte og ensidige arm- og håndbevegelser, ensidige arbeidsoppgaver og relativt høy eksponering av mekaniske arbeidsmiljøfaktorer blant annet knyttet til arbeidsstillinger og utstyr (utfordringer i ergonomisk arbeidsmiljø) (NOA 2011)

Når det gjelder selvopplevde helseplager, finner NOA høy forekomst av slike både i kvinnedominerte grupper som renholdere og service- og omsorgsarbeidere og i tradisjonelt tungt mannsdominert arbeid innen for eksempel industri. Renholdere er blant de yrkesgruppene som oftest melder om fysiske plager (muskel- og skjelettsmerter i form av smerter i nakken, skuldrene, korsryggen eller beina) så vel som psykiske plager (depresjoner, angst). Renholdere er også blant de yrkesgruppene som oftest rapporterer om eksem og hudkløe. I tillegg kommer at renholdere og omsorgsarbeidere har høyt arbeidsrelatert sykefravær og høyt generelt sykefravær (NOA 2011, s. 230–232). Også andre undersøkelser trekker fram tilsvarende utfordringer. Arbeidsforskningsinstituttet (AFI) gjennomførte tidlig på 2000-tallet et prosjekt om arbeidsmiljø og helse i renholdsbransjen med vekt på organisasjonsutvikling og tiltaksutprøving (Enehaug et al. 2008). Som hos andre pekes det på økt tidspress og slitasje. Dårlig ergonomisk

utformet utstyr tvinger ofte den enkelte renholder til å jobbe i arbeidsstillinger som resulterer i ekstra belastning for muskler og skjelett (ibid.). I likhet med NOA finner også Enehaug at det er psykososiale arbeidsmiljøutfordringer. Det vises videre til spørreundersøkelser i Finland, Danmark og Tyskland som finner at 35 til 55 prosent av de ansatte innen profesjonell rengjøring har liten eller ingen mulighet for å påvirke egne arbeidstidsordninger, arbeidsplass, utstyr og maskiner eller valg av arbeidspartner. Disse undersøkelsene viser at daglig leder både bestemmer hva slags type arbeid som skal utføres, og når det skal gjøres. De utfordringene som trekkes fram her, samsvarer med andre ord godt med de arbeidsmiljøproblemer som er kartlagt gjennom arbeidsmiljøundersøkelsene i 2006 og 2009.

Dårlig helse som følge av jobb?

Nordiske studier viser at sykefraværssraten er dobbelt så høy blant renholdere og hjelpepleiere sammenliknet med andre kvinneyrker, selv etter at det er kontrollert for alder, ansiennitet, utdanning og lønn (Enehaug et al. 2008, s. 9). Som omtalt viser også undersøkelser i Norge at kvinnelige renholdere ligger høyt på sykefraværstatistikken, og de blir i større grad uføretrygdet enn kvinner i andre yrker (Skilbrei 2009; Gamperiene 2007). Rapporten om arbeidsmiljøtilstanden i Norge tar også for seg sykefravær etter yrke, basert på Navs registerbaserte tall. Tallene omfatter sykefravær på 16 dager eller mer, og her er det antall innrapporterte sykefraværsk dager som måles. Renholdere er blant de yrkesgruppene som har høyest sykefravær målt ved antall dager per 1000 arbeidstakere. Det er også i renholdsyrket man finner de minste forskjellene mellom kjønnene i registrert fravær på 16 dager. Dette betyr at både kvinnelige og mannlige renholdere har høyt fravær (NOA 2011, s. 199).

Tilsvarende sammenhenger er påvist i Danmark, men dårlig helse er ikke kun et resultat av arbeidet. Det Nationale Forskningscenter for Arbejdsmiljø (NFA) har gjennomført et forskningsprosjekt blant 351 rengjøringsassistenter fra ni arbeidsplasser. I undersøkelsen inngikk etnisk danske og ikke-vestlige innvandrere, og både målte og selvrapporterte helseaspekter ble kartlagt. Resultatene viser at renholdere generelt har dårlig helse sammenliknet med andre, og at alkohol, røyking og høyt blodtrykk er mer utbredt, særlig hos etnisk danske renholdere. Likevel vurderer ikke-vestlige innvandrere sin egen helse og arbeidsevne som dårligere enn sine etnisk danske kolleger. Overvekt er også mer utbredt blant sistnevnte gruppe av renholdere.

Undersøkelsen konkluderer blant annet med at det er behov for å målrette innsatsen mot de to gruppene, etnisk danske og ikke-vestlige renholdere, dersom helsen skal forbedres. Det dreier seg både om å legge til rette for et arbeid som gir mindre

ergonomiske påkjenninger, og det handler om å forsøke å gjøre noe med de helseeffektene som trolig har sammenheng med livsstil (NFA 2.2.2011).⁷

Tidspress

I NOU 1993: 10 ble det lagt stor vekt på konsekvensene av den økte arbeidsintensiveringen for ansatte i renholdsbransjen. Mens man tidlig på 1980-tallet regnet det som uholdbart å pålegge arbeidstakerne mer enn 350 kvadratmeter renhold per time, var antall kvadratmeter økt til 600 per time på begynnelsen av 1990-tallet. Økningen i antall kvadratmeter ble blant annet forklart med økt priskonkurranse i markedet (ibid.). I Trygstad og medforfattere (2011) kommer det fram at kravet har økt til 1000 kvadratmeter i timen. Mer effektive metoder og redskaper gjør at renholderne kan jobbe mer effektivt, men dette forklarer langt fra hele økningen.

Forholdet mellom arbeidstid og tidspress er en utfordring for bransjen. I Trygstad og medforfattere (2011) påpeker Arbeidstilsynets inspektører at det kan være et problem for renholdere å få betalt for den tiden det faktisk tar å utføre en jobb. Arbeidstakere i virksomheter uten tariffavtale blir sjelden betalt for den tiden som går med til å reise fra det ene oppdraget til det andre, og i en del tilfeller registreres kun tid til selve renholdet – ikke den reelle tiden det tar å utføre oppdraget.

Organisering og ledelse

Oppstartskostnadene for å etablere et foretak i renholdsbransjen er lave. Selv om flertallet av arbeidstakerne er i bedrifter med mer enn 20 ansatte, er det mange små enheter i bransjen. Det er imidlertid ikke uvanlig at daglig leder i en renholdsbedrift har ansvar for operativ drift av arbeidet og/eller utfører renholdsoppgaver selv (Enehaug et al. 2008). Det er heller ikke uvanlig at ufaglærte renholdere rekrutteres inn i lederstillinger. Dette er på den ene siden svært positivt fordi det betyr at det finnes interne karrieremuligheter for de ansatte. På den andre siden kan dette by på utfordringer dersom de internt rekrutterte lederne ikke har eller får kunnskap om det å være leder.

Byrkjeland og Djuve (2003) finner i en undersøkelse av ISS Norge at flere gir «uttrykk for at det er mye kjefting» dersom man gjør noe galt i jobben som renholder (s. 8), og at «dårlig personkjemi mellom arbeidsleder og servicemedarbeider er av de vanligste grunner til at folk slutter» (s. 9). I 2003, da undersøkelsen ble gjennomført, sluttet årlig 34 prosent av arbeidsstokken. Byrkjeland og Djuve konkluderer med at teamlederjobben – eller arbeidslederjobben – er viktig, men krevende:

⁷ <http://www.arbejdsmiljoforskning.dk/da/nyheder/arkiv/2011/forskelle-i-rengoeringsassistenters-helbred-og-arbejdsevne>

En mer formalisert opplæringsplan for teamledere, eventuelt i kombinasjon med organisatoriske grep som kan gi avlastning, vil kunne lette presset på teamlederne [...] Når mange informanter framhever «kjeftekulturen» i ISS gir dette grunn til å gjennomgå hvordan tilbakemeldinger blir gitt. (ibid., s. 19)

Også Enehaug og medforfattere påpeker betydelige mangler ved hvordan ledelse blir utøvd i renholdsbransjen. Renholdere rapporterte i større grad enn andre arbeidstakere om dårligere forhold til leder og kolleger. Det dreide seg blant annet om manglende støtte til de ansatte, mangelfull informasjon av betydning for arbeidet som skal utføres, og den ansattes egen trivsel (Enehaug et al. 2008, s. 3). Dette bekreftes av hvordan renholdere generelt opplever yrket, jamfør resultatene fra levekårsundersøkelsene i 2006 og 2009, der renholdere er blant yrkesgruppene som sjeldnest opplever at ledelsen gir dem støtte i arbeidshverdagen. Trygstad og medforfattere (2011) framhever også at mellomlederrollen i renholdsbedrifter er krevende, og at dette, sammen med lav formalkompetanse, gjør at lederopplæring er viktig:

Vi har i rapporten pekt på at forholdet mellom ansatte og mellomleder kan være konfliktfylt, og at jobben som mellomleder er krevende. Noen tillitsvalgte påpeker at mellomlederne har et svært stort arbeidspress. De skal følge opp mange renholdere som jobber hos ulike kunder. Mange av mellomlederne har også ansvar for å oppfylle tøffe budsjettkrav. Samtidig rekrutteres mellomlederne ofte fra de ansattes rekker. Dette har vi framhevet som positivt, fordi det fungerer som en karrierevei i virksomheten. Like fullt er dette ofte arbeidstakere med liten formell utdanning, og de har heller ikke nødvendigvis erfaring fra ledelse tidligere. Dette betyr at lederopplæring er viktig. Det handler blant annet om hvordan man som mellomleder skal følge opp og kommunisere med ansatte. Det handler også om ansattes behov for anerkjennelse og ros, og det dreier seg om å etablere et tillitsforhold mellom ansatte og leder. (Trygstad et al. 2011:181)

En annen faktor som vanskeliggjør ledelse, er organiseringen av renholdernes arbeidshverdag. For arbeidstakere i renholdsbransjen vil arbeidsgivers lokaler og arbeidssted være skilt geografisk. Ofte utfører også renholderne arbeid for flere kunder med ulik geografisk lokalisering, enten daglig eller ukentlig. Samlet sett vil det bety at renholderen sjelden befinner seg sammen med sin arbeidsgiver. Arbeidsmiljøet til disse arbeidstakerne blir således påvirket av forhold som ligger utenfor lederens direkte kontroll, og vil være preget av forhold hos kundebedriften(e). Samtidig vil opplevelsen av arbeidsmiljøet også ha sammenheng med arbeidsgivers tilrettelegging for tilhørighet (Enehaug et al. 2008, s. 20).

Ledelse er altså en nøkkelfaktor når forbedring av arbeidsbetingelsene i renholdsbransjen står på dagsordenen. På grunn av bransjens særtrekk er det ekstra viktig å integrere renholderne i bedriften de er ansatt i. Ledelsen har også en viktig oppgave som buffer mellom renholdsarbeideren og kunden dersom det skulle være behov for det.

Partssamarbeid

I det norske arbeidslivet har tillitsvalgte og verneombud sentrale roller. Forskning viser at disse er viktige for å utvikle inkluderende og meningsfulle arbeidsplasser preget av deltakelse og innflytelse (se for eksempel Trygstad & Bråten 2011). Trygstad og medforfattere (2011) trekker fram manglende tradisjon for partssamarbeid som en utfordring for bransjen. Tillitsvalgte (og verneombud) i renholdsbransjen kommer ofte sent inn i saker og oppfattes i liten grad som en ressurs for bedriftene av arbeidsgivere og ledere. Dette betyr at partsforholdene ofte blir preget av konfliktfylte saker fordi kontakten dem imellom dreier seg om feil og mangler. Forklaringene på at «den norske samarbeidsmodellen» ofte står svakt på grunnplanet innen renholdsbransjen, kan være flere. Lav organisasjonsgrad og høy turnover i medlemsmassen påvirker den tillitsvalgtes maktgrunnlag. Manglende tilrettelegging for verneombud og tillitsvalgte – som ofte må utføre oppgavene i tillegg til full stilling som renholder – er en annen forklaring. Trygstad og medforfattere peker derfor på et klart forbedringspotensial for partssamarbeidet innen renholdsbransjen:

Det å utvikle partssamarbeidet og relasjonene mellom ledelsen, tillitsvalgte og verneombud på ulike nivåer i virksomheten framstår derfor som et viktig virkemiddel for bedre lønns- og arbeidsvilkår i renholdsbransjen, og vi vil legge til – kanskje også for å finne fram til gode og effektive måter å organisere og løse arbeidet på. For å få dette til må ledere, verneombud og tillitsvalgte anerkjenne sine og andres rettigheter og plikter. Dette handler mye om skolering i lov- og avtaleverk, men det handler også i høy grad om kommunikasjon, respekt og interesse. I vårt materiale har vi eksempler på velfungerende partssamarbeid, men majoriteten av våre informanter beskriver et partssamarbeid med et klart forbedringspotensial. (Trygstad et al. 2011:182)

Verneombud og systematisk HMS-arbeid

Forskning viser systematiske forskjeller mellom små og store virksomheter når det gjelder HMS-arbeidet.

Ved en gjennomgang av den internasjonale HMS-litteraturen finner Hasle og Limborg (2006) en tendens til at små virksomheter ofte nedprioriterer det systematiske HMS-arbeidet til fordel for daglig drift. Det er også store forskjeller mellom bransjene når det gjelder hvorvidt virksomhetene gjennomfører et systematisk HMS-arbeid, og hvilke holdninger lederne har til dette (Andersen et al. 2009). (Trygstad et al. 2011:115)

Andersen og medforfattere (2009) undersøker også om virksomhetene har verneombud og arbeidsmiljøutvalg (AMU), og finner at en ikke uvesentlig andel av virksomhetene

innenfor privat tjenesteyting ikke oppfyller lovens krav om både verneombud og AMU. Det er for få virksomheter innen renhold til at disse kan tas ut som egen gruppe.

I Trygstad og medforfattere (2011) ble det gjennomført intervjuer med verneombud innen renhold. Dette var i hovedsak verneombud i virksomheter som tilhører den seriøse delen av bransjen, og der det fra ledelsens side var interesse for å ha et velfungerende verneapparat. Vernerundene ble også betraktet som viktige, og verneombudene forsøkte å gjennomføre disse systematisk. Det vises likevel til at det kan være utfordringer med samarbeidet på lavere nivå, og det er også praktiske utfordringer knyttet til å utøve vervet som verneombud:

Problemet for verneombudene er at verneoppgavene må gjennomføres innimellom egne arbeidsoppgaver, som ofte er definert innenfor et stramt tidsskjema. Inntrykket er at verneombudene ofte strekker seg langt for å få unna både egne arbeidsoppgaver og oppgavene som verneombud i en hektisk arbeidshverdag. Det er ikke uvanlig at de tar fritiden i bruk for å skjøtte sine oppgaver. Det kan derfor diskuteres hvorvidt verneombudene egentlig kan utføre verneoppgavene i tråd med lovgivers intensjon uten at det går ut over timeplanen for egne arbeidsoppgaver (jf. AML § 6-2(2)). (Trygstad et al. 2011:120-121)

Det er en utfordring å få noen til å påta seg vervet som verneombud, noe som tidvis fører til at ledelsen peker ut verneombud, eller at hovedverneombudet må ta ansvar for områder der man ikke har fått verneombud på plass (Trygstad et al. 2011). Dette er også en atskillig større utfordring i den mindre seriøse delen av bransjen.

Mangler ved verneapparatet og mangelfulle rutiner er også forhold som regelmessig påtales fra Arbeidstilsynets side. Arbeidstilsynet erfarer at det er «lite oppmerksomhet rundt og kunnskap om helse, miljø og sikkerhet (HMS) i deler av renholdsbransjen, noe som blant annet fører til at ordningen med verneombud omtrent er fraværende i de bedriftene som Arbeidstilsynet oppsøker» (Trygstad et al. 2011).

Anbud og outsourcing

Økende konkurranseutsetting og anbudsproblematikk er sentrale problemstillinger i renholdsbransjen. Det har i flere tiår vært en politisk bekymring knyttet til den store veksten i antall renholdsbedrifter kombinert med tiltakende effektivitetskrav og økt konkurranse. Forholdet mellom konkurranseutsetting og prispress har ikke blitt mindre relevant i løpet av de siste to tiårene, hvor særlig såkalte «produksjonsoppgaver» er blitt betraktet som godt egnet for konkurranseutsetting og utskilling (Trygstad et al. 2006). I offentlig sektor har nye regler ført til mer formaliserte anbudsprosesser og en diskusjon om hvilke krav virksomheter i offentlig sektor skal eller bør stille i slike prosesser.

I 2011 pekte bransjens aktører på at bedrifter som følger lov- og tariffavtaleregulerte bestemmelser, taper oppdrag i konkurranse med dem som har betingelser som ligger

langt under dette nivået, og at dette medfører et betydelig press på den seriøse delen av bransjen (Trygstad et al. 2011).

En undersøkelse blant kundene (ibid.) viste at et flertall har kontraktsbestemmelser for å sikre lønns- og arbeidsvilkårene for ansatte hos de renholdsbedriftene som de kjøper tjenester av. Offentlige virksomheter er pålagt å inkludere slike kontraktsbestemmelser i henhold til forskrift om lønns- og arbeidsvilkår i offentlige kontrakter. Men også kunder i privat sektor har i noen grad slike bestemmelser. Samtidig tar kundene det ofte for gitt at slike bestemmelser følges. Tre fjerdedeler av kundene har aldri kontrollert hvilke lønns- og arbeidsvilkår renholderne har. Forskrift om lønns- og arbeidsvilkår i offentlige kontrakter pålegger offentlige virksomheter å gjøre dette, men bare fire av de 20 offentlige kundene som ble intervjuet, hadde utført slike kontroller.

Dette samstemmer med inntrykket som tillitsvalgte i renholdsbransjen gir (Berge & Sønsterudbråten 2011).

Useriøsitet

Over halvparten av de tillitsvalgte i renholdsbransjen svarte i en undersøkelse at uakseptable vilkår er svært vanlig eller vanlig i bransjen. Drøyt 16 prosent av de renholdstillitsvalgte rapporterte også om kjennskap til dårligere vilkår enn i lov- og avtaleverk hos egen arbeidsgiver (Berge & Sønsterudbråten 2011). Dette dreier seg gjerne om arbeidstidsordninger som avviker fra det som er lovlig eller tariffestet (for eksempel at de jobber mer enn det som er tillatt i henhold til arbeidsmiljøloven, eller at de må jobbe splittvakter uten lønn for passiv tid, eksempelvis jobbing morgen og ettermiddag), lavere lønn enn tariffavtalens satser, at de systematisk får feil lønn, eller at det jobbes flere timer enn det betales for, dårligere HMS-forhold eller manglende arbeidsavtaler. Andelen må betraktes som høy ettersom denne undersøkelsen i hovedsak har gått til renholdsbedrifter med tariffavtale, det vil si den delen av bransjen som i størst grad betraktes som seriøs.

2.3 Tiltak for å sikre økt seriøsitet 2009–2012

Det økte presset på renholdere som følge av konkurranseutsetting og outsourcing rammer ikke bare de ansatte i den delen av renholdsbransjen som konkurrerer om oppdrag. Presset økes generelt fordi opplevelsen av å være lett erstattelig er en reell trussel. I tillegg rammer innslag av uredelighet og konkurranse også bedriftene som ønsker å drive seriøst. Når flere bedrifter unndrar skatter og ikke forholder seg til lov- og avtaleverk, skaper dette en uholdbar og urettferdig konkurransevridning i disfavør av de seriøse bedriftene. Det vises videre til at økt innslag av arbeidsinnvandrere og arbeidstakere

med innvandrerbakgrunn bidrar til å forsterke de utfordringene renholdsbransjen står overfor. Samlet har dette ført til et knippe av nye tiltak fra 2009 og framover.

Som del av regjeringens Handlingsplan 2 mot sosial dumping ble det varslet tiltak som skal bidra til å bekjempe useriøse bedrifter og dårlige arbeidsvilkår innen renhold og hotell og restaurant. Det ble blant annet varslet økte bevilgninger til Arbeidstilsynet, en obligatorisk ordning med id-kort for renholdere og å innføre regionale verneombud etter modell fra bygg og anlegg. Ved lønnsoppgjøret i 2010 ble partene enige om å be regjeringen om bistand til et treparts bransjeprogram for å sikre et seriøst og velfungerende arbeidsliv. Renholdsbransjen er første bransje ut på dette området. Bransjeprogrammene var også del av den politiske plattformen for den rødgrønne regjeringen i 2009 (Soria Moria 2-erklæringen). I 2011 ble det innført allmenngjøring av deler av renholdsoverenskomsten, og i 2012 kom godkjenningsordningen på plass (se kapittel 5).

Arbeidstilsynet er de senere årene tilført økonomiske midler for å kunne styrke innsatsen for å avdekke og forebygge sosial dumping i blant annet renholdsbransjen. Arbeidstilsynet har i tillegg fått ansvaret for ordningen med regionale verneombud, for godkjenningsordningen for renholdsbedrifter og for ordningen med id-kort (se kapittel 5).

2.4 Oppsummering

- Bekymringer for arbeidsmiljø, lav lønn, tidspress og konkurranse fra useriøse aktører er ikke et nytt fenomen innen renholdsbransjen. Problemstillingene har vært diskutert i drøye 35 år, men diskusjonene er nå intensivert, blant annet på grunn av den økte arbeidsinnvandringen de siste årene.
- Renholdere er blant yrkesgruppene med størst utfordringer målt etter indikatorer på psykososialt arbeidsmiljø. Renholdere rapporterer om dårlige muligheter til faglig videreutvikling, scorer lavt på variabler som måler sosial støtte fra egen leder, opplever manglende informasjon om beslutninger som angår deres arbeidssituasjon, og har dårlige muligheter for å påvirke beslutninger som er viktige for arbeidet.
- Undersøkelser viser utfordringer i det ergonomiske arbeidsmiljøet. Arbeidet er preget av gjentatte og ensidige arm- og håndbevegelser, ensidig arbeidsoppgaver og høy eksponering av mekaniske arbeidsmiljøfaktorer.
- Renholdere er blant de yrkesgruppene som oftest rapporterer om helseplager (egenrapportert helse). Dette gjelder både dårlig helse generelt og helseplager som er relatert til arbeidsmiljøet spesielt. Sykefraværstatistikk viser at renholdere har høyt langtidssykefravær, og yrkesgruppen er blant dem som oftest rapporterer om

oppbrukte sykepengeperioder. Helseutfordringer for renholdere kan også knyttes til generelt dårligere helsetilstand, det vil si forhold man tar med seg inn i yrket.

- Ulike undersøkelser trekker fram organisasjon og ledelse som en utfordring. Mellomledere har ofte lite formell lederopplæring og er rekruttert internt. Flere studier peker på at forholdet mellom renholder og arbeidsledelse i en del tilfelle er preget av dårlige relasjoner, manglende støtte eller «kjefting». Samtidig framheves det at ledelsen, og mellomlederrollen, er sentral for styrking av arbeidsmiljøet i renholdsbransjen.
- Tidligere studier viser at renholdsbransjen har utfordringer når det gjelder parts-samarbeidet på bedriftsnivå, og at dette er et område med klart forbedringspotensial. Tillitsvalgte opplever ofte å komme sent inn i sakene og at de har liten mulighet for å påvirke saker. Kontakten mellom tillitsvalgte og ledelse dreier seg ofte om konfliktsaker av ulik art.
- Det systematiske HMS-arbeidet er krevende i renholdsbransjen. Dette er et felles-trekk for mindre bedrifter innen privat tjenesteyting. Bransjens aktører rapporterer om at det generelt er vanskelig å få verneombud på plass, og verneombudene melder at det i en del tilfeller ikke legges til rette for at de kan utføre sine oppgaver på en forsvarlig måte. Bransjens aktører peker på at utfordringene er større i den mindre seriøse delen av bransjen, og mangler ved det systematiske HMS-arbeidet – inkludert bedriftshelsetjeneste og manglende verneombud – er forhold som påtales av Arbeidstilsynet.
- Renholdsoppdrag vinnes ofte på anbud. Studier viser at oppdragsgiver i mange tilfeller kun legger pris til grunn, og at det i liten grad kontrolleres hvilke lønns- og arbeidsvilkår renholderne har. Dette gjelder også kunder fra offentlig sektor. Bransjen trekker fram at tilbud som vinnes ved at kostnadene knyttet til lønn- og arbeidsvilkår ligger langt under det som tariffbundne bedrifter har, innebærer en konkurransevridning i retning useriøse bedrifter og setter resten av bransjen under press.
- Ulike kilder rapporterer om useriøse eller uakseptable arbeidsbetingelser i bransjen. Dette spenner fra feil i lønnsutbetalingene til svært lav lønn eller at renholdere ikke får betalt for medgått tid, kun det antall timer som oppdraget er priset til.

3 Renholdsbransjen i tall

3.1 Innledning

I dette kapitlet presenterer vi hva offentlig statistikk kan fortelle om renholdsbransjen, nærmere bestemt:

- Bransjens struktur med vekt på bedriftsstørrelse og andel foretak/ansatte som er organisert som enkeltpersonforetak og norsk utenlandsk foretak (NUF)
- Utvikling i antall sysselsatte, deriblant fordelingen på eiere/selvstendige og lønns-takere
- Lønnsutgifter og omsetning per årsverk
- Omsetning og momsomsetning
- Sammensetningen av arbeidsstokken innen bransjen.
- Status når det gjelder arbeidstid og lønn

Forhold som dette kan ikke knyttes direkte til diskusjonen om i hvilken retning bransjen utvikler seg. En ståstedsbeskrivelse gir likevel mulighet for å følge bransjen over tid, og identifisere endringer og utviklingstendenser i så vel bransjestruktur som blant arbeidstakerne i bransjen. Vi vil derfor drøfte i hvilken grad de ulike tiltakene for økt seriositet kan tenkes å medføre endringer i bransjens struktur. Denne drøftingen er i hovedsak lagt til kapittel 7.⁸

3.2 Bransjestruktur

Vi tar utgangspunkt i bransjen slik «rengjøringsvirksomhet» blir definert i Standard for næringsgruppering. Her har man en grov definisjon (81.2) som omfatter ulike delbransjer, hvorav rengjøring av bygninger (NACE 81.21) er den største. Andre

⁸ En mer detaljert beskrivelse av renholdsbransjen finnes i Fafo-rapporten Til renholdets pris fra 2011, kapittel 3. Vår beskrivelse bygger i hovedsak på samme type statistikk, men oppdatert med de nyeste tallene som er tilgjengelige per høsten 2012.

typer aktiviteter som faller inn under rengjøringsvirksomhet, er utvendig rengjøring av bygninger og industriell rengjøring, skadedyrkontroll og annen rengjøringsvirksomhet. Sistnevnte samlekategori omfatter blant annet rengjøring av tog og fly med videre, feiing av gater og rydding av snø og is.⁹ Rengjøring av bygninger er den største delbransjen innen renhold (tabell 3.1) og omfatter den typen virksomhet som vanligvis omtales som renhold.

Det er i 2010 drøye 26 300 sysselsatte innen rengjøring av bygninger, og dette utgjør i underkant av 20 000 årsverk (tabell 3.1). De sysselsatte er fordelt på knappe 2700 foretak, og det er viktig å huske at antall foretak kun omfatter foretak som har økonomisk aktivitet slik SSB måler det. Økonomisk aktivitet innebærer ikke nødvendigvis at foretaket har ansatte. Det vil være selskaper som kun består av én selvstendig næringsdrivende, og selskapene kan også ha annen økonomisk aktivitet enn registrert sysselsetting.

Det foreligger foreløpige tall for 2011 for næring 81.2 (rengjøringsvirksomhet i alt). Antall sysselsatte har økt med om lag 1000 personer, og antall årsverk har økt med drøye 1100.

Tabell 3.1 Antall foretak, eiere, lønnstakere, sysselsatte, deltidsansatte og årsverk innen rengjøring per 2010

	Foretak	Eiere	Lønns- takere	Syssel- satte	Deltids- lønn- takere**	Årsverk
81.210 Rengjøring av bygninger	2695	1424	24 908	26 332	11 380	19 823
81.220 Utvendig rengjøring av bygninger og industriell rengjøring	188	102	863	965	141	774
81.291 Skadedyrkontroll	40	12	504	516	32	473
81.299 Annen rengjørings- virksomhet ikke nevnt annet sted	572	329	653	982	139	501
81.2 Rengjøringsvirksomhet i alt	3495	1867	26 928	28 795	11 692	21 571

** Under 30 timer i uka

Kilde: SSB Næringslivstjenester. Foretak. Hovedtall, etter næringsundergruppe (Strukturstatistikk) for 2010.

Hvis vi ser på antall foretak som er registrert i Enhetsregisteret (Brønnøysund), er antallet adskillig høyere (nesten 7000 foretak høsten 2012). Dette tallet brukes ofte når man skal beskrive aktivitet og vekst i renholdsbransjen. Mange av disse selskapene er ikke registrert i verken Foretaksregisteret eller Merverdiavgiftregisteret (momsregisteret),

⁹ Rengjøringsvirksomhet omfatter virksomheter som utfører renhold for andre. Renhold i egen regi (egne ansatte renholdere), enten dette er privat eller offentlig virksomhet, klassifiseres ikke her.

noe som indikerer at de ikke har økonomisk aktivitet.¹⁰ Antall foretak som er registrert i momsregisteret, er knapt 2800 høsten 2012. Mange av disse er enkeltpersonforetak uten ansatte. Vi kommer tilbake til fordelingen av selskaper med og uten ansatte i neste avsnitt.

Før innføring av ny næringsstandard (2008) skilte man ikke mellom de ulike delbransjene innen rengjøring/renhold. Når vi i tabell 3.2 ser på utviklingen over tid, har vi forsøkt å legge til grunn en avgrensing som ligger nær opptil den gamle næringskoden (74.7).¹¹ Fra 2000 til 2010 har antall sysselsatte økt med 4000 personer, og antall foretak har økt med drøye 1000. Men antall årsverk – slik dette beregnes av SSB – har økt mer, fra 15 000 i 2000 til drøye 21 000 i 2010. Det er uklart om veksten i årsverk (kun) gjenspeiler en reell vekst, eller om veksten også er basert på endringer i beregningsmetoden for årsverk.

Tabell 3.2 Antall foretak, eiere, lønnstakere, sysselsatte og årsverk 2000-2010. Ulike bransje-definisjoner*.

	Foretak	Eiere	Lønnstakere	Sysselsatte	Årsverk
2000	1824	1150	22 464	23 614	15 063
2001	1905	1121	22 567	23 688	15 219
2002	2087	1270	22 509	23 779	15 078
2003	2164	1302	22 136	23 438	14 416
2004	2261	1259	20 944	22 203	14 420
2005	2362	1242	21 362	22 604	15 085
2006	2374	1254	22 756	24 010	16 166
2007	2564	1448	24 214	25 662	17 552
2008 (ny NACE)	2664	1396	24 993	26 389	19 398
2009 (ny NACE)	2746	1431	25 899	27 330	20 380
2010 (ny NACE)	2923	1538	26 275	27 813	21 070

* For sammenliknbarhet ser vi på NACE-kodene 81.21 (rengjøring av bygninger), 81.22 (utvendig rengjøring av bygninger og industriell rengjøring) og 81.291 (skadedyrkontroll) for 2008-2010. For perioden før 2008 er bransjen definert som NACE 74.7 (innvendig rengjøring, skorsteinsfeiling, desinfisering, rengjøring av industrimaskiner, flasker m.m.). Vurderingen er gjort på basis av SSBs «Korrespondansetabell SN2007, SN2002».

Kilde: SSB Næringslivstjenester og omsetning og drift av fast eiendom, strukturstatistikk (2008-2010), SSB Eiendomsdrift, forretningsmessig tjenesteyting og utleievirksomhet, strukturstatistikk (2000-2007)

¹⁰ Foretak må registreres i Enhetsregisteret for å få gyldig organisasjonsnummer. For å motta firmaattest som «næringsaktivt firma» må foretaket i tillegg registrere seg i Foretaksregisteret. Tallene er hentet fra Proff. Enkeltpersonforetak har ikke plikt til å være registrert i Foretaksregisteret med mindre de har mer enn fem fast ansatte personer i hovedstilling (20 timer i uka eller mer) eller driver varesalg. Selskaper som har merverdipiktig omsetning på 50 000 kroner eller mer over en tolv månedersperiode, skal være registrert i Merverdiavgiftregisteret (momsregisteret).

¹¹ Vi har inkludert NACE-kodene 81.21, 81.22 og 81.291, som er det nærmeste vi kommer den tidligere næringsgrupperingen 74.7 Rengjøringstjenester.

Andre tall (lønnsutgifter og omsetning) tyder på at veksten i bransjen var høy i perioden 2005–2008 (som var en høykonjunkturfase i norsk næringsliv), og at sysselsettingsveksten var høyest i 2006 og 2007. Det kan derfor være hensiktsmessig ikke å legge for mye vekt på tidsserien for årsverk, siden denne ikke avspeiler at den reelle veksten i bransjen antakelig kom i høykonjunkturfasen fra 2005 og framover, og ikke i 2008 og utover.

Sammenliknet med utviklingen i samlet sysselsetting i norsk arbeidsmarked, og sysselsetting i privat tjenesteyting, skiller ikke renholdsbransjen seg ut ved vesentlig høyere veksttakt utover på 2000-tallet.

Gitt at bransjen sliter med uregistrert sysselsetting, bør en godkjenningsordning kombinert med id-kort føre til at antallet registrerte ansatte øker. Vi kan også vente en viss nedgang i antall aktive foretak, gitt at økt kontroll, allmenngjorte lønnsatser og strengere regler fører til at de mindre seriøse selskapene ikke overlever. Dette vil først og fremst dreie seg om små selskaper som har ansatte. Det er også viktig å følge med på utviklingen i antall selvstendig næringsdrivende/eiere.¹² Hvis denne gruppen øker, kan det være tegn på at arbeidstakere som tidligere var lønnstakere, går over til å være registrert som selvstendig næringsdrivende.

Strukturstatistikken gir også informasjon om lønnsutgifter og omsetning per årsverk. Tabell 3.3 viser at bransjen omsetter for 602 000 per estimerte årsverk, og at lønnskostnadene (lønn og sosiale utgifter) er kr. 346 000 per årsverk i 2010. Lønn per årsverk er beregnet til 298 000 kr i 2010. Dette er lavt sammenlignet med andre deler av «næringslivstjenester». Vi minner om at årsverk er et anslag basert på blant annet innrapportert arbeidstid, og at gjennomsnittstallene derfor må tolkes med en viss forsiktighet.

Tabell 3.3 Lønnskostnader (lønn og sosiale utgifter), lønn og omsetning per årsverk. 2009 og 2010. NACE 81.21 (rengjøring av bygninger).

	2009	2010
Lønnskostnader (i mill. kr)	6633.5	6863.6
Lønn (mill. kr)	5690.9	5913.7
Sosiale kostnader (mill. kr)	942.5	949.5
Omsetning (mill. kr)	11314.4	11924.0
Antall årsverk	19217	19823
Lønn per årsverk (i 1000 kr)	296	298
Lønnskostnader per årsverk (i 1000 kr)	345	346
Omsetning per årsverk (i 1000 kr)	589	602

Kilde: SSB Næringslivstjenester og omsetning og drift av fast eiendom

¹² I sysselsettingsstatistikken deles de sysselsatte inn i lønnstakere og selvstendig næringsdrivende, mens man i SSBs strukturstatistikk bruker betegnelsene ansatte og eiere.

Foretaksstruktur

Vi har sett på foretaksstruktur innen renholdsbransjen etter størrelse og organisasjonsform. Her benytter vi data fra Bedrifts- og foretaksregisteret. Av de knappe 2700 foretakene innen renholdsbransjen (avgrenset til rengjøring av bygninger) har en fjerdedel ingen sysselsatte, mens 54 prosent har en til fire sysselsatte. «Ingen sysselsatte» betyr i denne forstand under 0,5 årsverk eller at selskapet har økonomisk aktivitet uten å ha egne ansatte/sysselsatte. Statistikken består kun av foretak som er registrert med en eller annen form økonomisk aktivitet.

Tabell 3.4 Foretak etter sysselsettingsgruppe. NACE 81.21 (rengjøring av bygninger) for 2008–2010. Prosent og antall.

	2008	2009	2010
Antall foretak			
Ingen sysselsatte	674	646	671
1-4 sysselsatte	1246	1334	1468
5-9 sysselsatte	233	258	266
10-19 sysselsatte	155	148	160
20-49 sysselsatte	77	74	70
50-99 sysselsatte	34	33	35
100-249 sysselsatte	16	18	17
250 sysselsatte og mer	7	8	8
Totalt	2442	2519	2695
Prosent av foretakene			
Ingen sysselsatte	28	26	25
1-4 sysselsatte	51	53	54
5-9 sysselsatte	10	10	10
10-19 sysselsatte	6	6	6
20-49 sysselsatte	3	3	3
50-99 sysselsatte	1	1	1
100-249 sysselsatte	1	1	1
250 sysselsatte og mer	0	0	0
Antall foretak i alt	100	100	100

Kilde: SSB Bedrifts- og foretaksstatistikk

Det er få store enheter innen renholdsbransjen. Dette skyldes dels at noen få store selskaper har står for mye av sysselsettingen i bransjen, dels måten de store virksomhetene har organisert selskapsstrukturen. Det største selskapet i bransjen – ISS Facility Services – har stordelen av sin aktivitet organiserte i ett foretak. Aktiviteten i ulike deler av landet er organisert i ulike underavdelinger av ISS, som ikke er selvstendige juridiske

enheter.¹³ Mange av disse underavdelingene vil ha mer enn 100 sysselsatte. Det samme gjelder selskaper som Elite Drift og Elite Personell, Toma AS, Vibe Reingjeringsservice AS og flere andre renholdsbedrifter, som har underavdelinger på ulike steder i landet.

Tabell 3.5 Sysselsatte etter foretakets størrelse. NACE 81.21 (rengjøring av bygninger) for 2008–2010. Prosent og antall.

	2008	2009	2010
Antall sysselsatte			
1-4 sysselsatte	2066	2248	2495
5-9 sysselsatte	1510	1685	1718
10-19 sysselsatte	2099	2018	2154
20-49 sysselsatte	2267	2223	2070
50-99 sysselsatte	2440	2433	2622
100-249 sysselsatte	2173	2513	2461
250 sysselsatte og mer	12 434	12 827	12 805
Totalt	24 989	25 947	26 325
Andel av de sysselsatte			
1-4 sysselsatte	8	9	9
5-9 sysselsatte	6	6	7
10-19 sysselsatte	8	8	8
20-49 sysselsatte	9	9	8
50-99 sysselsatte	10	9	10
100-249 sysselsatte	9	10	9
250 sysselsatte og mer	50	49	49
I alt	100	100	100

Kilde: SSB Bedrifts- og foretaksstatistikk

Statistikken over foretak etter sysselsettingsgruppe omfatter både ansatte og eiere (selvstendig næringsdrivende) og viser at en fjerdedel av foretakene ikke har sysselsatte (eller mindre enn et halvt årsverk). En god del av foretakene er enkeltpersonforetak med én sysselsatt. Det er kun om lag 40 prosent av foretakene som er registrert med *ansatte* (vises ikke), mens 75 prosent av foretakene har *sysselsatte*. Dette betyr at mange av de knappe 2700 foretakene kun har en selvstendig næringsdrivende (eier) som eneste sysselsatte.

En vesentlig andel av sysselsettingen i renholdsbransjen er konsentrert til større foretak. 50 prosent av de sysselsatte befinner seg i foretak med 250 sysselsatte eller mer, mens 24 prosent befinner seg i små selskaper (under 20 sysselsatte). Vi minner om at vi her ser på foretak, ikke arbeidsplass. Tabell 3.5 avspeiler dermed ikke størrelsen på

¹³ ISS Facility Services har mer enn 500 underavdelinger.

arbeidsplassene i bransjen, siden en arbeidsplass ikke nødvendigvis er en selvstendig juridisk enhet (et foretak).

Vi ser også på foretakenes organisasjonsform. Det kan argumenteres for at selskaper som er organisert som enkeltpersonforetak (ENK) eller norsk utenlandsk foretak (NUF), er mer krevende å få innsyn i siden disse ikke er underlagt samme plikt til revisjon og rapportering som aksjeselskaper (AS, ASA) og ansvarlige selskaper (ANS). Nylige endringer i regelverket har ført til at heller ikke små aksjeselskaper trenger å levere revisorattestert regnskap. De nye kravene til id-kort, godkjenning og allmenngjort lønn omfatter alle typer selskaper, men de allmenngjorte lønnsatsene gjelder kun for ansatte/lønnstakere.

Tabell 3.6 viser at renholdsbransjen har mange enkeltpersonforetak (ENK), mens antallet NUF er ganske begrenset.

Vi ser videre at 86 prosent av de sysselsatte i bransjen befinner seg i et aksjeselskap. Antallet sysselsatte i NUF eller enkeltpersonforetak er 12 prosent. Det har ikke vært noen endring i hvordan de sysselsatte fordeler seg på ulike selskapsformer fra 2008 til 2010.

Tabell 3.6 Foretak og antall sysselsatte etter organisasjonsform. Rengjøring av bygninger (NACE 81.21). Antall foretak og antall sysselsatte.

	2008	2009	2010
Antall foretak			
AS/ASA	513	561	594
ANS/DA	103	95	93
ENK	1728	1739	1864
NUF	98	124	143
Annet	0	0	1
I alt	2442	2519	2695
Antall sysselsatte			
AS/ASA	21 501	22 485	22 771
ANS/DA	422	367	280
ENK	2756	2759	2879
NUF	310	336	390
Annet	-	-	5
I alt	24 989	25 947	26 325

Kilde: SSB Bedrifts- og foretaksstatistikk

Det er et betydelig antall registrerte selskaper som ikke fanges opp av denne typen statistikker fordi de grupperes som «ikke aktive». I databaser over foretak finner vi 6500–7000 selskaper innen rengjøring av bygninger, hvorav drøye 40 prosent står i

momsregisteret (høsten 2012). Man må ta som utgangspunkt at de aller fleste av de øvrige ikke har økonomisk aktivitet. Disse er i all hovedsak enkeltpersonforetak.

Den nye godkjenningsordningen innebærer at det ikke er lovlig å kjøpe renholds- tjenester fra selskaper som ikke er godkjente (se kapittel 5). For å bli godkjent må et selskap være registrert i relevante registre (momsregisteret, Foretaksregisteret, Arbeids- giver- og arbeidstakerregisteret med videre). Dette vil kunne føre til at statistikken får flere selskaper med økonomisk aktivitet, og at antall ansatte i små selskaper øker fordi tidligere uregistrerte arbeidstakere nå må registreres. Samtidig kan den omfattende bransjesatsingen sammen med allmenngjøring av lønnsbetingelser føre til at bedrifter som har betalt lav lønn, ikke overlever. Man kan anta at det særlig er mindre selskaper som får problemer med å overleve gitt krav til minstelønn og økt kontroll av lønns- og arbeidsbetingelser.

Omsetning og momsomsetning

Vi har fått tall på omsetning og momsomsetning for ulike grupper foretak innen ren- gjøring av bygninger (tabell 3.7). Formålet med tallene er å etablere et utgangspunkt for å diskutere om økt kontroll i form av godkjenningsordning, ID-kort med videre fører til en økning i (registret) omsetning og momsinngang.

Tabell 3.7 Omsetning (i 1000 kr), momsomsetning (i 1000 kr), antall foretak, antall sysselsatte og gjennomsnittlig momsomsetning per sysselsatt. Rengjøring av bygninger (NACE 81.21). 2010

	Omsetning	Momsomsetning	Antall foretak	Antall sysselsatte	Momsomsetning per sysselsatt
Antall sysselsatte					
0	66 882	63 905	671	0	-
1	399 887	393 451	850	850	463
2-4	675 956	669 012	618	1 645	407
5-9	577 365	605 982	266	1 718	353
10-19	860 020	844 257	160	2 154	392
20-49	865 532	855 721	70	2 070	413
50-99	1 115 038	1 133 054	35	2 622	432
100-249	1 068 681	1 048 125	17	2 461	426
250 og mer	6 293 532	6 751 994	8	12 805	527
Organisasjonsform					
AS/ASA	10 626 365	11 091 045	594	22 771	487
ENK	1 070 482	1 057 703	1 864	2 879	367
NUF	132 626	125 749	143	390	322
Annet	66 882	91 004	94	285	319
I alt	11 922 893	12 365 501	2 695	26 325	470

Kilde: SSB Bedrifts- og foretaksstatistikk

Nye foretak, avganger og overlevelse

Det etableres en rekke nye selskaper årlig innen renholdsbransjen. I SSBs statistikk over nye foretak inkluderes kun dem som er registrert med økonomisk aktivitet. Statistikken viser at det ble etablert drøye 800 nye selskaper i 2010, mens tallet var 951 i 2011 (tabell 3.8). Nesten alle ble etablert i form av en nyetablering. Det store flertallet av nyetablerte selskaper innen renholdsbransjen er ikke registrert med ansatte i oppstartsåret (men det kan være selvstendig næringsdrivende i selskapet), og flertallet er etablert i form av et enkeltpersonforetak.

Tabell 3.8 Nye foretak innen renhold (NACE 81.21, rengjøring av bygninger) i alt, etter etableringstype, antall ansatte og organisasjonsform. 2010 og 2011. Antall foretak.

	2010	2011
I alt	825	951
- nyetablering	787	920
- overdragelse	38	31
Antall ansatte		
Ingen ansatte	715	843
1-4 ansatte	70	58
5 ansatte og mer	40	26
Organisasjonsform		
ENK	654	767
NUF	80	70
AS/ASA	71	60
Annet	20	23

Kilde: SSB Bedrifts- og foretaksstatistikk

Vi kan på samme måte se på antall opphørte foretak innen renholdsbransjen. Disse kan deles inn i nedleggelser, som utgjør om lag 95 prosent av avgangene, og overdragelser (tabell 3.9 på neste side). Vi ser videre at 80 prosent av foretakene som forsvinner, ikke er registrert med ansatte, og at det store flertallet er enkeltpersonforetak.

Antall avganger beregnes med utgangspunkt i selskaper som har vært aktive, det vil si at selskaper i enhetsregisteret som ikke er registrert med aktivitet, verken regnes som en opprettelse eller en avgang.

Tabell 3.9 Opphørte foretak innen renhold (NACE 81.21, rengjøring av bygninger) i alt, etter etableringstype, antall ansatte og organisasjonsform. 2010 og 2011. Antall foretak.

	2010	2011
I alt	612	678
- Nedleggelse	572	523
- Overdragelse	40	46
Antall ansatte		
Ingen	501	544
1-4 ansatte	75	89
5 ansatte og mer	36	45
Organisasjonsform		
ENK	510	543
NUF	35	63
AS/ASA	31	42
Annet	36	30

Kilde: SSB Bedrifts- og foretaksstatistikk

Vi ser også på overlevelse, det vil si hvor mange av de nye selskapene som overlever ett år, to år og så videre (tabell 3.10). Også denne statistikken tar utgangspunkt i SSBs Bedrifts- og foretaksstatistikk. I gjennomsnitt overlever drøye halvparten av nyetablerte foretak innen renholdsbransjen det første året, mens 45 prosent overlever i to år. Av de foretakene som ble etablert i 2004 og 2005, har 24 prosent overlevd i fem år.

Tabell 3.10 Overlevelse blant nye foretak innen renhold (NACE 74.7, rengjøringsvirksomhet). Foretak som er etablert i perioden 2004–2009. Prosent.

	2004	2005	2006	2007	2008	2009	Gjennomsnitt
Andel nye selskaper som har overlevd:							
Ett år	52	49	53	60	50	54	52,9
To år	42	43	47	51	42	0	44,9
Tre år	34	36	37	39	-	-	36,5
Fire år	28	30	29	-	-	-	29,2
Fem år	24	25	-	-	-	-	24,2
Antall nye foretak	560	598	569	559	605	679	

Kilde: SSB Bedrifts- og foretaksstatistikk

Det er usikkert hvordan de iverksatte tiltakene vil påvirke nyetableringer, avganger og overlevelse i renholdsbransjen. I utgangspunktet vil vi vente at terskelen for å etablere nye selskaper blir høyere (færre nyetableringer), og at selskaper som har problemer med å oppfylle kravene som stilles, risikerer å måtte gi opp driften. På kort sikt vil vi derfor

vente færre nyetableringer og noe flere avganger. På lengre sikt kan vi derimot forvente at en mer forutsigbar konkurranse situasjon kombinert med intensiverte kontrolltiltak tjener den seriøse delen av bransjen og gir en mer stabil foretaksstruktur i bransjen.

Samtidig er det store flertallet av nye foretak (og foretak som forsvinner) enkelt-personforetak. Mange av disse vil ikke ha ansatte og dermed ikke berøres av tiltak som allmenngjøring, og en del vil trolig også rette seg inn mot privatmarkedet. Denne delen av bransjen vil være minst berørt av de tiltakene som er iverksatt.

3.3 Arbeidstakerne i bransjen

Antall arbeidsforhold og antall sysselsatte

I 2010 var det knappe 23 000 arbeidsforhold (jobber) registrert innen renhold av bygninger (NACE 81.21), fordelt på drøye 22 200 personer (tabell 3.11). Dette omfatter både dem som har sitt hovedarbeidsforhold innen renholdsbransjen, og dem som har en bistilling i bransjen. Lønnstakere som er registrert som bosatt i Norge, og som har sin hovedstilling innen renholdsbransjen, står for 78 prosent av disse arbeidsforholdene (knappe 18 000 personer per 2010). Om lag 10 prosent av arbeidsforholdene er bistillinger, mens selvstendig næringsdrivende står for 7 prosent av arbeidsforholdene. I tillegg kommer ikke-bosatte lønnstakere, det vil si personer som defineres å være på korttidsopphold i Norge. Dette omfatter også personer uten varig opphold i Norge.

Sammenliknet med andre bransjer er det ganske mange bistillinger i renholdsbransjen, i betydningen at arbeidstakeren er registrert med et annet arbeidsforhold som defineres som hovedstillingen (ut fra antall timer). De fleste av disse har sitt hovedarbeidsforhold i en annen bransje enn renholdsbransjen.

Vi ser av tabell 3.11 (på neste side) at 10 prosent av stillingene innen renholdsbransjen er bistillinger. I tillegg kommer at arbeidstakere i bransjen har bistilling i andre bransjer. I 2010 var 17 prosent av arbeidstakerne innen rengjøring av bygninger registrert med to eller flere arbeidsforhold i den registerbaserte sysselsettingsstatistikken. De aller fleste av disse hadde enten sitt hovedarbeidsforhold i renholdsbransjen, og en bistilling i en annen bransje – eller motsatt. Det er mindre vanlig med to arbeidsforhold innen renholdsbransjen.

Tabell 3.11 Arbeidsforhold innen rengjøring av bygninger (NACE 81.21) og annen rengjøring (øvrige innen NACE 81.2). Registerbasert sysselsettingsstatistikk 4. kvartal 2010 og 4. kvartal 2011.

	Rengjøring av bygninger. I alt	Andre renholdstjenester. I alt
Hovedstilling, bosatte lønnstakere	19 806	2314
+ Bistillinger, bosatte lønnstakere	2572	206
= Stillinger i alt, bosatte lønnstakere (A)	22 378	2520
Hovedstilling, bosatte selvstendige	1356	309
+ Bistilling, bosatte selvstendige	298	118
= Selvstendig, i alt (B)	1654	427
Ikke bosatte, kun lønnstakere, hovedstilling (C)	762	126
Arbeidsforhold (A + B + C)	24 794	3073
Hovedstillinger, bosatt lønnstaker, som andel av arbeidsforhold	80	75
Bistillinger, bosatt lønnstaker, som andel av arbeidsforhold	10	7
Selvstendige som andel av arbeidsforhold	7	14
Ikke bosatte som andel av arbeidsforhold	3	4

* Andre renholdstjenester omfatter utvendig rengjøring av bygninger og industriell rengjøring, skadedyrkontroll og annen rengjøringsvirksomhet, deriblant rengjøring av tog, fly med videre, feiing av gater og rydding av snø og is.

** Bosatte lønnstakere i yrkesgruppe 9 (yrke uten krav til utdanning). Tall for 2010 siden yrkeskodene ennå ikke er klare for Registerbasert sysselsettingsstatistikk 2011.

Hvem jobber i renholdsbransjen?

Renholdsbransjen har fortsatt et kvinneflertall, men kan ikke lenger kalles en kvinne-dominert bransje. Per november 2011 er 40 prosent av alle sysselsatte, og 36 prosent av renholdere innen renhold av bygninger (2010), menn (tabell 3.12). Bransjekategorien «andre renholdstjenester», som blant annet omfatter industrielt renhold, er derimot mannsdominert. Bransjen er heller ikke preget av å være en ungdomsbransje som for eksempel detaljhandel eller restaurantdrift. I renholdsbransjen er ikke arbeidstakere under 30 år overrepresentert sammenliknet med arbeidslivet sett under ett. Dette betyr at bransjen ikke i særlig grad rekrutterer ungdom og/eller studenter som søker ekstrajobb ved siden av studiene.

Blant renholdere har to tredjedeler av alle sysselsatte innvandringsbakgrunn. Innvandrere fra land i Asia, Afrika og Sør- og Mellom-Amerika utgjør den største andelen, men en fjerdedel av alle renholdere i 2010 har bakgrunn fra land i Øst-Europa.

Vi vet at renhold i private hjem er en vei inn i det norske arbeidsmarkedet for (særlig) kvinner fra de nye EU-landene (Friberg & Eldring 2011). Samtidig viser statistikken at over halvparten av arbeidstakerne med bakgrunn fra disse landene

befinner seg i selskaper med mer enn 50 ansatte, og det er kun et lite mindretall som er registrert sysselsatt i selskaper med mindre enn fem ansatte (det vil si at de kunne tenkes å være ansatt i eget selskap). En forklaring på at vi ikke finner flere selvstendig næringsdrivende, er at ikke-registrerte arbeidsforhold («svart arbeid») av naturlige årsaker ikke omfattes av statistikken. Fafos undersøkelser blant polske arbeidstakere i Oslo-området viser at det innen renhold er en del arbeidstakere som ikke registrerer arbeidsforhold og inntekt. Statistikken underdriver dermed sannsynligvis arbeidsforhold som renholder i private hjem.

Tabell 3.12 Rengjøring av bygninger (NACE 81.21), annen rengjøring (øvrige innen NACE 81.2) og renholdere. Registerbasert sysselsettingsstatistikk 4. kvartal 2011 og 4. kvartal 2010. Prosent.

	Renhold av bygninger 2011	Andre renholds- tjenester 2011	Renholdere* 2010
Kjønn			
Menn	41	77	36
Kvinner	59	23	64
I alt	100	100	100
Alder			
15-29 år	27	28	12
30-49 år	54	49	69
50 år og mer	20	22	18
I alt	100	100	100
Innvandringsbakgrunn			
Uten innvandringsbakgrunn	31	73	29
Norden	3	8	2
EU-land i Øst-Europa	5	2	–
Øst-Europa ellers	20	7	–
Øst-Europa i alt			25
Vest-Europa ellers	3	3	2
Nord-Amerika og Oceania	0	1	0
Asia	23	3	27
Afrika	11	2	11
Sør- og Mellom-Amerika	3	1	4
Uoppgitt	0	0	0
I alt	100	100	100
Antall stillinger	24 032	2955	16 800

* Bosatte lønnstakere i yrkesgruppe 9 (yrke uten krav til utdanning). Tall for 2010 siden yrkeskodene ennå ikke er klare for Registerbasert sysselsettingsstatistikk 2011.

Trygstad og medforfattere (2011) viser at utdanningsnivået innen renholdsbransjen gjennomgående er lavt; 75 prosent av renholderne har enten kun grunnskole eller står uten oppgitt utdanning. Det siste forklares med høy andel arbeidstakere med innvandringsbakgrunn uten utdanning fra Norge.

Ikke bosatte

Syssettingsstatistikken omfatter lønnstakere som ikke er bosatte i landet. SSB beskriver kategorien som følger: «Personer som oppholder seg i Norge i en periode på under seks måneder, eller som ikke bor i Norge i det hele tatt, men reiser daglig inn i landet for å arbeide, skal registreres som 'ikke-bosatt'.» Mange kommer fra de nye EU-landene i Øst-Europa eller pendler fra de nordiske landene for å arbeide i Norge. I tillegg kommer for eksempel asylsøkere som ikke har fått oppholdstillatelse.

Vi så i tabell 3.11 ovenfor at det i 2011 (4. kvartal) var i overkant av 760 personer med status som ikke-bosatte innen rengjøring av bygninger. Drøye halvparten av disse kommer fra land i Asia eller Afrika og kan være personer som har søkt opphold i Norge, mens personer fra de nye EU-landene i øst utgjør en tredjedel (cirka 250 personer). Det ser dermed ut som om renholdsbransjen ikke i noen særlig grad baserer seg på å hente arbeidskraft på korttidsopphold fra de nye EU-landene i Øst-Europa. En forklaring kan være at dette vil bli for kostbart, siden arbeidsgiver i slike tilfeller må dekke reise- og oppholdskostnader.

Statistikken for arbeidstakere på korttidsopphold omfatter ikke selvstendig næringsdrivende på korttidsopphold.

Turnover

Gjennomstrømmingen i renholdsbransjen er betydelig høyere enn i arbeidslivet sett under ett. Sammenliknet med andre deler av privat tjenesteyting, som hotell- og restaurantbransjen og detaljhandel, er imidlertid ikke forskjellene så store. Dette er alle bransjer med høy mobilitet inn og ut av arbeidsforhold. Tatt i betraktning at renholdsbransjen ikke er noen «studentbransje», er overgangen fra arbeid til ledighet, eller en posisjon utenfor arbeidsstyrken, høy.

Utvikling framover

Som vist er renholdsbransjen preget av mange arbeidstakere med innvandringsbakgrunn og høy gjennomstrømming av arbeidskraft. Andelen arbeidstakere uten innvandringsbakgrunn har gått raskt ned. Det pekes på at bransjen ofte er første arbeidssted for innvandrere til Norge. Mens høy innvandrerandel tidligere særlig kjennetegnet bransjen i Oslo-området, finner vi i dag mange arbeidstakere med innvandringsbak-

grunn også i andre deler av landet (Trygstad et al. 2011). Arbeidsinnvandringen fra de nye EU-landene i Øst-Europa har de siste årene fått stor betydning for bransjen. I 2011 utgjør arbeidstakere med bakgrunn fra Øst-Europa en fjerdedel av alle sysselsatte i bransjen, og flertallet av disse kommer fra de nye EU-landene.

Økte krav til bransjen når det gjelder registrering, for eksempel i forbindelse med id-kortordningen, kan innebære at flere arbeidstakere med innvandringsbakgrunn kommer inn i registrene. Satsingen på seriøsitet i renholdsbransjen må ta høyde for at dette er en bransje med høy og økende innvandrerandel. Selv om det kunne vært ønskelig med et mindre segmentert arbeidsmarked, vil neppe satsingen på seriøsitet og ryddige forhold bringe «norske» arbeidstakere tilbake til bransjen på kort og mellomlang sikt.

Bransjen har i perioder arbeidet med kompetanse, i betydningen fagbrev innen renhold. Til tross for ønsker fra en del av virksomhetene når det gjelder å satse på økt kompetanse, har veien mot fagbrev vist seg krevende. Gitt utviklingen i rekrutteringen til bransjen er det lite realistisk å forvente økt utdanningsnivå eller flere fagbrev.

3.4 Kjennetegn ved arbeidsforholdet

Det er begrenset hva sysselsettingsstatistikken kan si om arbeidsforholdet som sådan. Statistikken har for eksempel ikke opplysninger om jobben er fast eller midlertidig. Avtalt eller vanlig arbeidstid registreres inn til Arbeidstakerregisteret sammen med arbeidsforholdet. Samtidig vet vi fra andre kilder, inkludert Arbeidstilsynets tilsynsvirksomhet, at oppgitt arbeidstid i en god del tilfeller ikke stemmer med faktisk arbeidstid. Dels skyldes dette at deler av bransjen setter likhetstegn mellom den tiden som er avtalt for oppdraget og den arbeidstiden som rapporteres inn, og at blant annet tid som medgår til å reise mellom to oppdrag, ikke regnes med. Dessuten vet vi fra andre «deltidsbransjer» at arbeidstakere med en lav stillingsbrøk ofte blir bedt om å jobbe ekstra ved behov. Endringer i innrapportert arbeidstid over tid vil likevel være en indikator på om stillingene blir større eller mindre.

Bransjen omfattes også av SSBs årlige lønnsundersøkelser, der timelønn eller lønn per måned rapporteres inn. Disse omfatter ikke de minste bedriftene og fanger ikke opp forhold der reell timelønn blir lavere fordi noe av medgått tid ikke lønnes (for eksempel der oppdragene tar mer tid enn avtalt). Men igjen vil endringer i den innrapporterte statistikken være en indikator på endringer i bransjen.

Arbeidstid

Innen rengjøring av bygninger finner vi et betydelig antall små stillinger (tabell 3.13). 36 prosent av arbeidsforholdene er meldt inn til Arbeidstakerregisteret med en ukent-

lig arbeidstid på under 20 timer, det vil si halv stilling eller mindre. En om lag like stor andel har heltidsstillinger, definert som en ukentlig arbeidstid på 35 timer eller mer, og om lag halvparten av alle i bransjen har en avtalt/forventet arbeidstid på minst 30 timer.

Tabell 3.13 Avtalt/forventet arbeidstid. Rengjøring av bygninger (NACE 81.21), annen rengjøring (øvrige innen NACE 81.2) og renholdere. Registerbasert sysselsettingsstatistikk 4. kvartal 2011 og 4. kvartal 2010. Prosent.

	Renhold av bygninger 2011	Andre renholds- tjenester 2011	Renholdere (lønnstakere) 2010*
1-19 timer	36	18	39
20-29 timer	16	6	17
30-34 timer	8	2	10
35 timer og mer	40	73	35
I alt	100	100	100
Antall arbeidsforhold	24 032	2955	16 800

* Bosatte lønnstakere i yrkesgruppe 9 (yrke uten krav til utdanning). Tall for 2010 siden yrkeskodene ennå ikke er klare for Registerbasert sysselsettingsstatistikk 2011.

I norsk arbeidsliv er det ofte kvinner som arbeider deltid, iallfall når vi ser bort fra dem som kombinerer skolegang/studier med en ekstrasjabb. I renholdsbransjen finner vi ikke dette mønsteret (tabell 3.14). Riktignok er det noen flere menn enn kvinner som arbeider heltid, enten definert som en stilling på 30 timer per uke eller 35 timer per uke. Men det er en betydelig andel små stillinger (under 20 timer) både blant menn og kvinner i bransjen. Vi minner om at vi her har inkludert bistillinger, det vil si arbeidstakere som har en annen (og større) stilling i tillegg til renholdsjobben.

Tabell 3.14 Avtalt/forventet arbeidstid etter kjønn. Renholdere innen NACE 81.21 (rengjøring av bygninger)*. Registerbasert sysselsettingsstatistikk 4. kvartal 2010. Prosent.

	Menn	Kvinner
1-19 timer	34	41
20-29 timer	14	18
30 timer eller mer	52	41
hvorav 35 timer og mer	44	30
I alt	100	100
Antall arbeidsforhold	5975	10 825

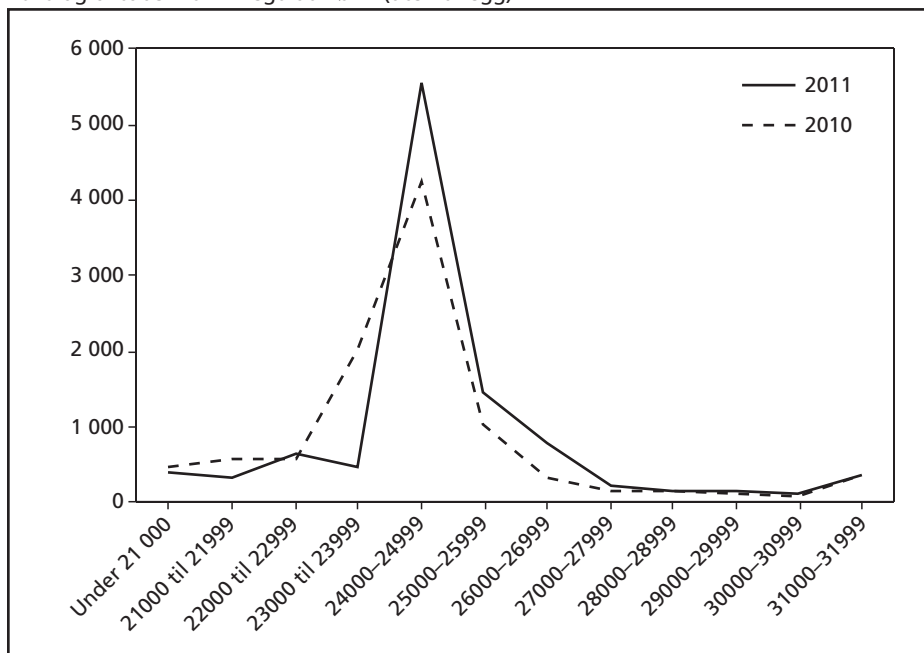
* Bosatte lønnstakere i yrkesgruppe 9 (yrke uten krav til utdanning).

Lønn

I 2011 ble lønnsbestemmelsene i renholdsoverenskomsten allmenngjort for renholdsarbeid i bransjen. Dette betyr at arbeidsgiver må betale en timelønn på minst 156,86 kroner (sats fra juni 2012). Tariffavtalens bestemmelser om ukentlig arbeidstid og overtid er ikke allmenngjort, mens bestemmelser om tillegg for arbeid på natt, lørdag, søndag med videre er inkludert i forskrift om allmenngjøring av Overenskomst for Renholdsbedrifter (se mer om allmenngjøring i kapittel 5).

I figur 3.1 ser vi hvordan innrapportert månedslønn (regulativlønn uten tillegg) fordeler seg på intervaller blant renholdere i renholdsbransjen. Halvparten av de innrapporterte arbeidstakerne har en lønn som ligger i intervallet 24 000–24 900 kroner per måned (deltidsstillinger er omregnet til heltidsekvivalenter), mens 31 prosent har en estimert månedslønn på 25 000 kroner eller mer.

Figur 3.1 Renholdere innen rengjøring (81.2, yrkeskode nivå 9) fordelt på lønnsintervall. Oktober 2010 og oktober 2011. Regulativlønn (uten tillegg).



Kilde: SSB Lønnsstatistikk

En månedslønn basert på den allmenngjorte satsen (151,67 kroner for 2011) vil ligge i intervallet 24 000–24 999 kroner gitt en ukentlig arbeidstid på 37,5 timer. Det er fortsatt noen arbeidstakere som ligger under denne grensa. Vi kan ikke med utgangspunkt i disse tallene slå fast at dette er arbeidsforhold som betales under allmenngjorte

satser, siden det kan være unøyaktigheter i innrapportering av arbeidstid (særlig for deltidsansatte).

Det kan se ut som om lønnsstatistikken innen renholdsbransjen er blitt noe mer sammenpresset fra 2010 til 2011 (første året med allmenngjøring). Men det kreves en mer omfattende analyse av lønnsstrukturen for å kunne se hvilke effekter allmenngjøringen har hatt for lønnsnivå og lønsspredning i bransjen.

Lønnsstatistikken dekker kun virksomheter med fem eller flere ansatte og er en utvalgsundersøkelse. Det er rimelig å anta at den type «lønnsdumping» som omtales i media, og som også trekkes fram av kontrollmyndighetene og partene i bransjen, ikke vil gjenfinnes i SSBs lønnsstatistikk.

Mulige utviklingstrekk i lønn og arbeidstid

Dersom allmenngjøringsforskriften etterlevs, forventer vi at innrapportert lønn framover vil ligge på de allmenngjorte satsene eller over. Samtidig vil unøyaktigheter i innrapporteringen gjøre at vi fortsatt kan finne lønnsforhold i statistikken som framstår med et estimert lønnsnivå på under denne satsen. Dette er særlig relevant for deltidsstillinger, der innrapportert lønn skal omregnes til månedslønn, og der dette forutsetter at riktig antall timer er rapportert inn.

Selv om det er av interesse å følge utviklingen for bransjen i SSBs lønnsstatistikk, vil denne neppe avdekke om vedtaket om allmenngjøring overholdes eller ikke. Her vil antall pålegg fra Arbeidstilsynet være en bedre indikator. Lønnsstatistikken vil heller ikke fange opp situasjoner der høyere lønnsatser motsvares av krav til økt arbeidsintensitet, og eventuelt forventninger om at avvik mellom faktisk tid brukt på et oppdrag og på forhånd avtalt tid ikke avlønnes.

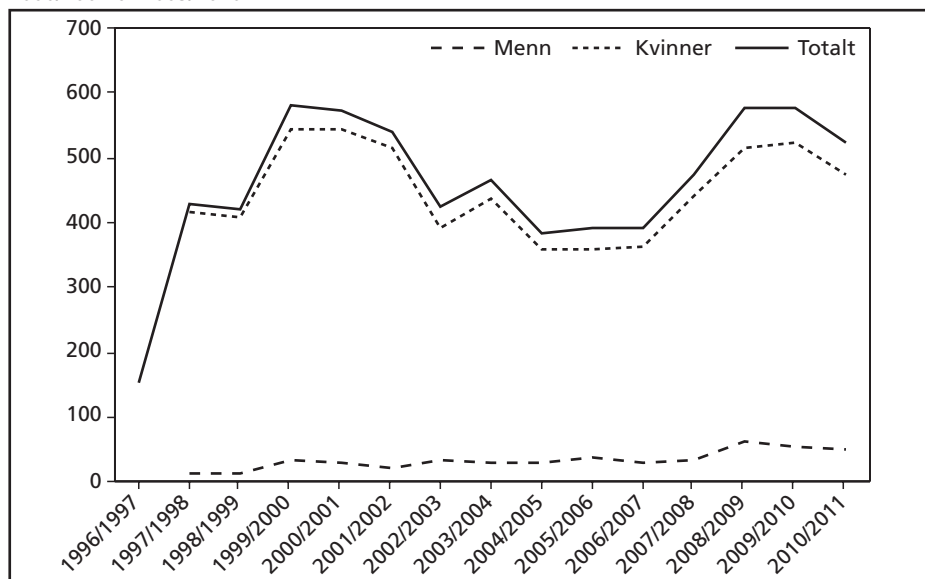
Renholdsbransjen er fortsatt en deltidsbransje selv om bransjens aktører rapporterer om at stillingene er blitt større den senere tiden. Større stillinger og at flere har sitt hovedarbeidsforhold i bransjen, må betraktes som en utvikling i riktig retning. Opplysninger fra sysselsettingsstatistikken (som er basert på Arbeidstakerregisteret) vil gi et bilde av endringer i bransjen på overordnet nivå. Samtidig vet vi at det kan være store forskjeller på avtalt/innrapportert arbeidstid og reell arbeidstid i renholdsbransjen. Igjen må denne typen statistikk ses i sammenheng med hvilke avvik som avdekkes i Arbeidstilsynets tilsynsaktivitet, eller som observeres av partene i bransjen.

Fagbrev i renhold

Et eget fagbrev i renhold ble innført i 1995 og var et direkte resultat av Reform 94. Fagbrev kan enten oppnås gjennom ordinære studier på videregående nivå og lærlingtid eller gjennom å dokumentere praksis og kunnskap på området, kalt praksiskandidatordningen (Trygstad et al. 2011). Renholdsbedriftene og Servicebedriftenes landsfore-

ning (nåværende NHO Service) var viktige pådrivere for utdanningen. Formålet var å forbedre verdsettingen av både yrket og utførelsen av arbeidet. Det ble også argumentert for at fagbrev ville føre til bedre lønn og flere rettigheter for de ansatte (Skilbrei 2009). Fra skoleåret 1996/1997 og fram til skoleåret 2010/2011 er det 6530 beståtte fag- og svenneprøver i renholdsoperatørfaget. Dette omfatter renholdere i både offentlig og privat sektor. I figur 3.2 framgår fordelingen per skoleår og fordelt på kjønn.

Figur 3.2 Avlagte og beståtte fag- og svenneprøver i renholdsoperatørfaget fra skoleåret 2006/2007 til 2009/2010.



Kilde: SSB.

Antallet som har bestått fag- og svenneprøve, har holdt seg relativt stabilt, men har gått noe ned fra skoleåret 2008/2009. Toppåret var skoleåret 1999/2000, da 581 avla og besto fag- og svenneprøve.

3.5 Oppsummering

- Renholdsbransjen er delt inn i «rengjøring av bygninger» og «annet renhold». Vi konsentrerer oss først og fremst om rengjøring av bygninger. Før 2008 fantes ingen oppdeling i underbransjer, noe man må ta hensyn til ved sammenlikning over tid.
- Per 2010 er det drøye 26 300 sysselsatte i knappe 2700 foretak innen rengjøring av bygninger.
- Antall foretak har økt med om lag 1100 fra 2000 til 2010. I samme periode har antall sysselsatte økt med drøye 4000 personer.
- 59 prosent av foretakene er registrert uten ansatte. Disse kan ha sysselsetting i form eiers innsats.
- SSBs statistikk omfatter kun foretak med registrert økonomisk aktivitet i form av sysselsetting, momsinnbetalinger eller omsetning. Antall renholdsbedrifter i bedriftsregistrene i alt er om lag 8000.
- Om lag 60 prosent av lønnstakerne innen renholdsbransjen er ansatte i foretak med mer enn 100 ansatte, mens 13 prosent er ansatt i foretak med færre enn ti ansatte.
- Enkeltpersonforetak er den mest vanlige organisasjonsformen i renholdsbransjen, men utgjør knappe 1900 av 23 800 lønnstakere.
- 10 prosent av arbeidsforholdene innen renholdsbransjen er bistillinger, mens 7 prosent av arbeidsforholdene er selvstendig næringsdrivende. Ikke bosatte utgjør en liten andel av arbeidstakerne i bransjen (3 prosent).
- Renholdsbransjen, og yrket renholder, har kvinneflertall. Per 2011 er 59 prosent av de sysselsatte kvinner. I motsetning til i andre bransjer innen servicesektoren utgjør studenter med ekstrajobb ikke noen vesentlig del av arbeidskraften.
- Per 2011 har to tredjedeler av de sysselsatte innvandringsbakgrunn. Personer med bakgrunn fra land i Asia og Øst-Europa utgjør de store gruppene arbeidstakere. Andelen arbeidstakere som kommer fra Øst-Europa, har økt betydelig i perioden 2007–2011. Andelen sysselsatte uten innvandringsbakgrunn har gått kraftig ned.
- Deltid er vanlig. Både kvinner og menn arbeider deltid, og drøyt en tredjedel av stillingene kan betegnes om kort deltid (opptil 20 timer). 40 prosent av stillingene innen renholdsbransjen er heltidsstillinger (lønnstakere), og knapt halvparten av de sysselsatte har en avtalt/vanlig arbeidstid på 30 timer eller mer.
- Høsten 2011 var det fortsatt en viss andel arbeidstakere som hadde en estimert månedslønn under de allmenngjorte satsene (allmenngjøringsforskriften trådte i kraft 1. september 2011).
- Det er få renholdere som har tatt fagbrev.

4 Reguleringer og HMS-arbeidet

Renholdsbransjen er kjennetegnet ved en rekke utfordringer knyttet til helse, miljø og sikkerhet (HMS), både når det gjelder strukturelle trekk, organisatoriske forhold og trekk ved ansatte. Oppstartskostnadene for å drive en renholdsvirksomhet er relativt lave, og bransjen har vært preget av et høyt innslag av useriøse aktører. Renholdsarbeidet er ofte fysisk tungt, mange jobber utenfor den såkalte normalarbeidsdagen, og arbeidet skjer ute hos den enkelte kunde. Renholdsbransjen har i løpet av relativt få år gått fra å være sterkt kvinnedominert til å være en bransje som ansetter mange flere menn. Utdanningsnivået i bransjen er lavt, og mange har en bakgrunn fra ikke-vestlige land (se mer i kapittel 3). For mange innvandrere er renholdsbransjen det første møtet med norsk arbeidsliv. Utfordringer knyttet til språk og ulike arbeidskulturer er derfor høyst reelle i mange renholdsbedrifter. Dette er forhold som bidrar til at renholdsbransjen sett under ett har en rekke HMS-utfordringer som kan bidra til å vanskeliggjøre et systematisk HMS-arbeid.

I dette kapitlet ser vi nærmere på hva bedrifter i renholdsbransjen har av HMS-ordninger, og hvordan tillitsvalgte og ledere vurderer ulike sider ved HMS-arbeidet. Fra tidligere forskning vet vi at det ikke alltid er samsvar mellom kravene i lov og forskrift og hva norske bedrifter faktisk har av HMS-ordninger og systematisk HMS-arbeid (se for eksempel Andersen et al. 2009; Bråten et al. 2012). Mulige årsaker til manglende samsvar mellom krav og praksis i HMS-arbeidet blant bedrifter i renholdsbransjen vil også bli diskutert i dette kapitlet.

4.1 Hva sier lov og forskrifter?

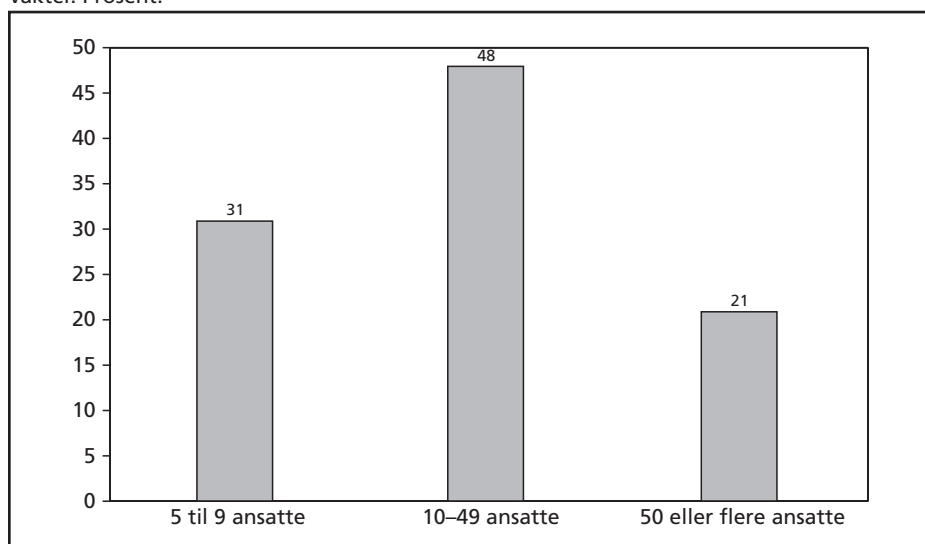
Arbeidsmiljøloven med forskrifter pålegger norske virksomheter å drive et systematisk helse-, miljø- og sikkerhetsarbeid (HMS). Det systematiske HMS-arbeidet skal bidra til at lovens formål om en helsefremmende og meningsfylt arbeidssituasjon, som gir full trygghet mot fysiske og psykiske skadevirkninger, oppfylles. HMS-arbeidet skal gjøres på alle plan i virksomheten og i et samarbeid mellom arbeidstakerne og deres tillitsvalgte. Tariffavtalene inneholder flere bestemmelser som bidrar til å utvide og forsterke HMS-kravene i lov og forskrifter.

Internkontroll, som var 90-årenes store reform på helse-, miljø- og sikkerhetsområdet, har vært krevende både for myndighetene og for arbeidslivet (jf. NOU 2004: 5). Likevel ble det lagt til grunn at internkontrollprinsippet skulle videreføres i den nye arbeidsmiljøloven. Sentrale deler av forskriften ble også løftet inn i lovteksten fra 2005, noe som innebar en styrking av kravene til internkontroll. Hva renholdsbransjen angår, har det vært et omfattende engasjement fra både myndigheter og partene når det gjelder HMS-utfordringer og seriøsitet i bransjen – en bekymring og et engasjement som kan spores over 30 år tilbake i tid (jf. Trygstad et al. 2011). Partene har jobbet for økt seriøsitet i bransjen og har blant annet samarbeidet om godkjenningsordningen Ren Utvikling (1993–2002, 2005–2011). I siste periode var tariffavtale et krav for at bedriftene skulle bli godkjent. Fra 1. september 2012 ble en offentlig godkjenningsordning, administrert av Arbeidstilsynet, satt i verk (se mer i kapittel 5).

4.2 Ansettelsesforhold

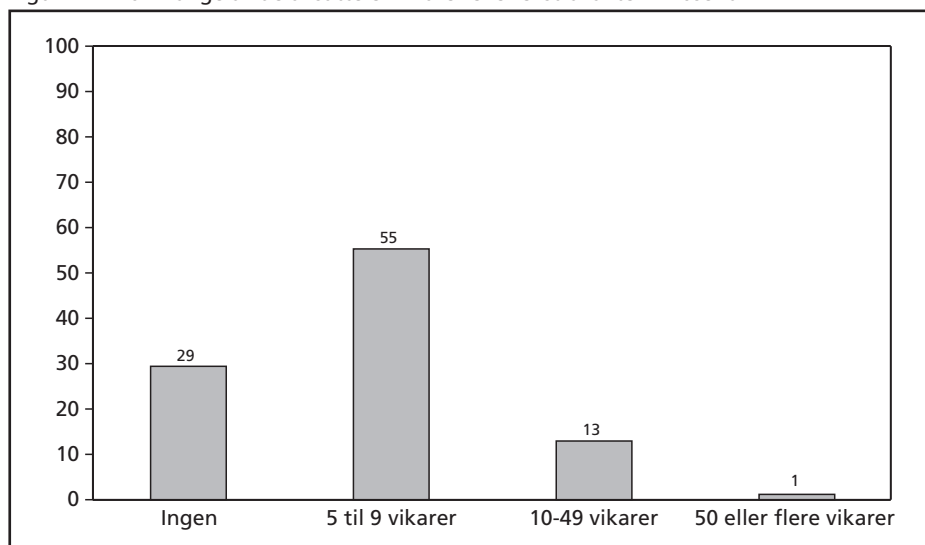
Vår bedriftssurvey (les mer om utvalg og metode i kapittel 1) har med ledere fra bedrifter med ulik størrelse. I figur 4.1 ser vi at nærmere en tredjedel av lederne representerer små bedrifter (fem til ni ansatte), nærmere halvparten representerer mellomstore bedrifter (10 til 49 ansatte) mens drøyt 20 prosent representerer store bedrifter (50 ansatte eller flere). Antall ansatte inkluderer også eventuelle vikarer og ekstravakter.

Figur 4.1 Bedriftens størrelse målt etter antall ansatte inkludert eventuelle vikarer og ekstravakter. Prosent.



Bruk av vikarer eller ekstravakter er en velkjent og nokså vanlig praksis i renholdsbedriftene. I vårt utvalg oppgir sju av ti ledere at de bruker vikarer eller ekstravakter, antallet vikarer eller ekstravakter varierer fra noen få til 50 eller flere (figur 4.2).

Figur 4.2 Hvor mange av de ansatte er vikarer eller ekstravakter? Prosent.



Generelt kan vi si at bruken av vikarer og ekstravakter øker med bedriftens størrelse. Blant dem som svarer at de *ikke bruker* vikarer eller ekstravakter, utgjør de minste bedriftene (fem til ni ansatte) nærmere halvparten, mens de største bedriftene (50 ansatte eller flere) bare utgjør drøyt 10 prosent.

Skriftlig arbeidsavtale

Alle arbeidstakere skal ha en skriftlig arbeidsavtale (jf. aml. § 14-5). Nergaard (2004) peker på at skriftlig arbeidsavtale i stadig større grad synes å ha blitt rutine i arbeidslivet, og at det er vanlig at både faste og midlertidig ansatte har skriftlig arbeidsavtale. I en undersøkelse blant norske arbeidstakere i 2007 svarte 95 prosent av dem med fast ansettelse at de hadde en skriftlig ansettelseskontrakt (Bråten et al. 2008). Blant dem som oppga at de hadde «andre» ansettelsesformer, var det 76 prosent som svarte at de har skriftlig ansettelseskontrakt.

Skriftlig arbeidsavtale synes også å være normen blant renholdsbedriftene. I surveyundersøkelsen svarer hele 98 prosent av bedriftslederne at alle ansatte har skriftlig arbeidsavtale, 2 prosent svarer at det kun er dem som er fast ansatt, som har skriftlig arbeidsavtale, mens bare 1 prosent svarer at ingen av de ansatte har skriftlig arbeidsavtale.¹⁴

¹⁴ Summen blir 101 prosent pga. avrunding.

Tall fra Arbeidstilsynet viser imidlertid at det har blitt gitt en del pålegg for mangler etter arbeidsmiljøloven § 14-5, «Krav om skriftlig arbeidsavtale», og § 14-6 «Minimumskrav til innholdet i den skriftlige avtalen». I perioden 2009–2011 ble det gitt hele 63 pålegg for mangler etter disse paragrafene ved tilsyn i renholdsvirksomheter (jf. tabell 4.2 i avsnitt 4.6 i dette kapittelet).

Yrkesskadeforsikring og yrkesskader

Yrkesskadeforsikring for ansatte har vært et sentralt element i flere av de tidligere godkjenningsordningene som har eksistert i renholdsbransjen (Trygstad et al. 2011). Fra 1. september 2012 ble søknadsportalen for den offentlige godkjenningsordningen åpnet, og renholdsbedriftene skal sende søknad og dokumentasjon for å bli godkjent til Arbeidstilsynet via nettstedet Altinn. Dokumentasjon på at det er tegnet yrkesskadeforsikring for de ansatte, er et vilkår for å bli godkjent (se også kapittel 5). I vår undersøkelse, som ble gjennomført før denne godkjenningsordningen trådte i kraft, svarer hele 99 prosent av lederne at det er tegnet yrkesskadeforsikring for de ansatte.

I perioden 2008 til 2011 var det totalt 24 avsluttede yrkesskadesaker, med krav om erstatning, i renholdsbransjen.¹⁵ Drøyt halvparten av sakene omhandlet menn, mens i underkant av halvparten omhandlet kvinner. Alderen til de berørte arbeidstakerne varierte fra 29 til 66 år. Et klart flertall av sakene (16 av 24) dreide seg om arbeidstakere over 45 år. Som tabell 4.1 viser, er det bare i 7 av 24 saker at det har blitt utbetalt erstatning. Men det er seks saker der vi ikke vet utfallet, og dette kan være saker hvor arbeidstakerne har fått erstatning. Det er et stort spenn i hvor stor erstatning som ble tilkjent. I en av sakene ble arbeidstakeren tilkjent 20 000 kroner for å dekke behandling. I de øvrige sakene er erstatningen over 100 000 kroner, med drøyt 1,7 millioner som den høyeste summen.

Tabell 4.1 Yrkesskadesaker i renhold, 2008 til 2011.

Utfall	Antall saker
Ikke prosedabel	1
Erstatning/medhold	7
Forlik/mekling	3
Trukket	2
Ikke medlem på skadetidspunkt	2
Slutning framgår ikke av dokumentasjonen	6
Ikke medhold / foreldet	3
Sum	24

¹⁵ Tall fra Arbeidsmandsforbundet.

Det er bare i noen få av tilfellene vi vet hva som er bakgrunnen for erstatningskravet. Det kan dreie seg om skader i forbindelse med fall og/eller at arbeidstakeren har skidd på glatt gulv, men det er også saker med andre årsaker – for eksempel som følge av påkjørsel eller lut i ansikt/svelg.

4.3 Arbeidstid og tidspress

Arbeidstid er et tema som har fått stor oppmerksomhet i renholdsbransjen. Det handler om størrelsen på stillingene, bransjen er kjennetegnet ved en stor deltidsandel, og det er mange som jobber i små stillingsbrøker (se også kapittel 3). Det handler også om arbeidstidsordninger, når på døgnet og til hvilke dager renholdet skal utføres. Siste, men ikke minst handler det om krav til ytelser og tidspress (se kapittel 2).

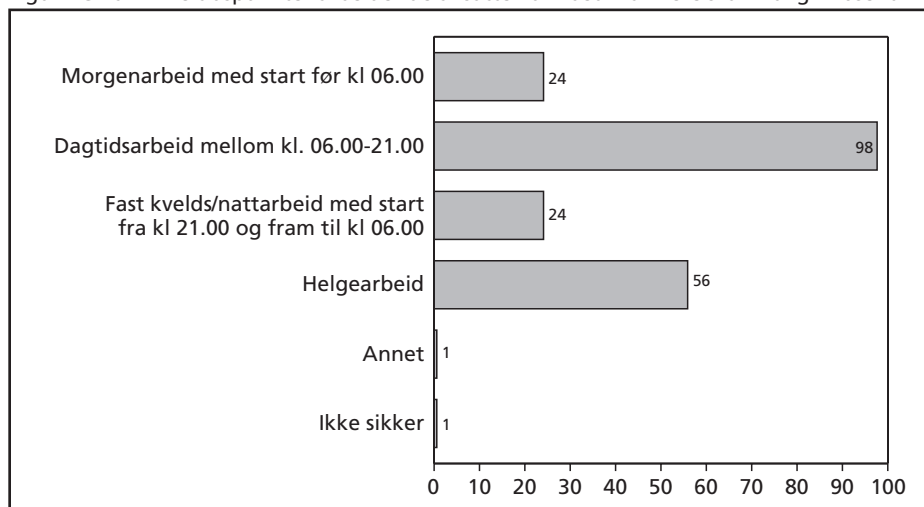
Arbeidstidsordninger

Arbeidstidsordninger handler om når arbeidet skal utføres. Kravene til arbeidstidsordninger er regulert i arbeidsmiljøloven (§ 10-2), hvor det i punkt 1 står at «Arbeidstidsordninger skal være slik at arbeidstakeren ikke utsettes for uheldige fysiske eller psykiske belastninger, og slik at det er mulig å ivareta sikkerhetshensyn». Det kommer fram i våre intervjuer at arbeidstidsønskene varierer både blant kundene og ansatte. Mens enkelte kunder ønsker renhold utført på tider da ingen av bedriftens egne ansatte jobber, ønsker andre at renholdet utføres i kontor-, drifts- eller åpningstiden. Tillitsvalgte peker på utfordringer knyttet til at mange kunder krever at rengjøringen skal være ferdig før klokka 09.00. Dette gir et stort arbeidspress om morgenen og mange små stillinger for å få utført oppdragene. Det er en utfordring å skulle overbevise kundene om at det kan være en fordel med rengjøring utover dagen mens kundene er i butikken, eller mens bedriftens egne ansatte er på jobb. Fordelen kan være at man gir kunder og ansatte signaler om at renhold og hygiene er et prioritert område.

I figur 4.3 ser vi at arbeid på dagtid, mellom klokka 06.00 og 21.00, er den vanligste ordningen i de renholdsbedriftene som er med i denne undersøkelsen. Hele 98 prosent av bedriftene svarer at de ansatte jobber på dagtid. Helgearbeid er også vanlig. En av fire svarer at ansatte jobber om morgenen, med start før klokka 06.00. En like stor andel svarer at de ansatte jobber fast kvelds-/nattarbeid med start fra klokka 21.00 og fram til klokka 06.00.

En av tre bedriftsledere har svart at ansatte kun jobber dagtid (mellom kl. 06.00 og 21.00), mens to av tre svarer at de praktiserer minst en av de andre nevnte arbeidstidsordningene. Andelen bedrifter som kun har arbeid på dagtid, er størst blant de minste bedriftene (drøyt halvparten svarer at ansatte kun jobber dagtid).

Figur 4.3 På hvilke tidspunkter arbeider de ansatte i din bedrift? Flere svar mulig. Prosent.



Arbeidstid – både plassering og lengde – har imidlertid sammenheng med hvilken type renhold man jobber med. Trygstad og medforfattere (2011) beskriver hvordan de store renholdsvirksomhetene tilbyr to eller tre hovedformer for renholdstjenester. Det daglige renholdet er eksempelvis renhold av kontorbygg og liknende og utgjør ofte hovedtyngden av oppdragene. Der nest er det de som er i patruljetjenesten, som ofte er et team på to som betjener en rekke kunder daglig. En tredje tjeneste er temporære tjenester. Dette kan dreie seg om hovedrengjøring, vindusvask, oljing av parkettgulv, tepperens, boning – oppgaver som ikke ligger i det daglige renholdet. Mens de to førstnevnte tjenestene – daglig renhold og patruljetjeneste – ofte utføres på dagtid, utføres temporært renhold gjerne med korte tidsfrister og ikke sjelden utenfor ordinær arbeidstid. I rapporten fra 2011 kom det dessuten fram synspunkter om at bedriftenes arbeidstidsordninger er en god indikator på seriøsitet eller useriøsitet, for eksempel bør man være på vakt overfor ordinært renhold som utføres om natta (Trygstad et al. 2011).

I arbeidsmiljøloven er arbeidstidsordninger tett knyttet til HMS. Det er et krav at arbeidstidsordningen ikke utsetter arbeidstakeren for uheldige fysiske eller psykiske belastninger, og det skal være mulig å ivareta sikkerhetshensyn. En gjennomgang av pålegg gitt av Arbeidstilsynet i 2009, 2010 og 2011 viser at det ble gitt totalt 67 pålegg for mangler etter arbeidsmiljøloven kapittel 10, «Arbeidstid», ved tilsyn av renholdsbedrifter (jf. tabell 4.2).

I lederintervjuene kom det fram at ikke alle ansatte har like stor forståelse for reglene om arbeidstid. Flere hadde opplevd at enkelte arbeidstakere selv etterspurte arbeidstidsordninger som innebar arbeid på ubekvemme tider. Følgende sitat representerer det flere ledere ga uttrykk for:

Jeg har renholdere som blir steike forbanna fordi jeg ikke vil gi dem mer jobb ... jeg kan ikke gi dem mer enn 7,5 timer. Da blir jeg en idiot når jeg ikke skjønner at de jo vil jobbe 10-timersdag. (Leder)

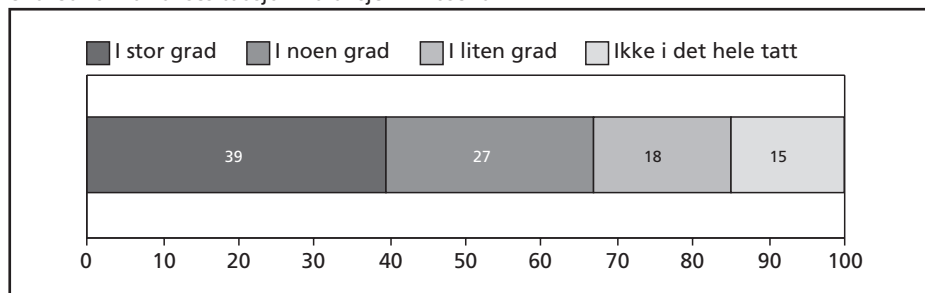
Sitatet over refererer først og fremst til arbeidstakere med innvandringsbakgrunn, og da særlig menn. I en av de store renholdsbedriftene finnes det ansatte fra cirka 30 ulike nasjoner, noe som gir noen utfordringer både når det gjelder språk, kultur og forståelse for norske HMS-regler.

Økt tidspress

Renhold er en arbeidsintensiv bransje. Anslagsvis er mellom 80 og 85 prosent av utgiftene knyttet til lønn og sosiale ytelser. Hvor effektivt renholdet kan utføres, og til hvilken pris, er derfor viktige konkurranseparametere i et tøft marked (se også kapittel 2). Samtidig ble det understreket at de store effektivitetsgevinstene ved nytt utstyr og nye metoder ble nådd på midten av 1990-tallet, og at det nå i stadig større grad er lønn og tid avsatt til hvert oppdrag man konkurrerer på (Trygstad et al. 2011).

I denne undersøkelsen har vi spurt bedriftslederne om hvordan de vurderer graden av økt tidspress for de ansatte som følge av en endret konkurransesituasjon i bransjen de siste årene.

Figur 4.4 Dersom du tar utgangspunkt i utviklingen de siste årene, i hvilken grad vil du si at tidspresset på de ansatte i form av forventet utført renhold per time har økt som følge av endret konkurransesituasjon i bransjen? Prosent.



Tallene i figur 4.4 viser at det også blant lederne i vårt utvalg er en bred enighet om at tidspresset har økt som følge av endret konkurransesituasjon de siste årene. Hele 39 prosent mener at tidspresset i stor grad har økt, 27 prosent mener at det har økt i noen grad, mens 18 prosent svarer at tidspresset i liten grad har økt, mens bare 15 prosent svarer at de ikke synes det har blitt et økt tidspress på de ansatte som følge av endret konkurransesituasjon i bransjen.

I de kvalitative intervjuene legger både ledere og tillitsvalgte vekt på at høye krav til ytelse og påfølgende stress og fysiske belastninger er blant de største HMS-utfordringene i bransjen. Det er en unison enighet om at det de senere årene først og fremst har handlet om pris og ytelser. Både ledere og tillitsvalgte framholder denne utviklingen som svært uheldig med tanke på arbeidsmiljø og ansattes helse.

Det er vel ikke noen som blunker om man snakker om 500–600 kvadratmeter i timen – ja, til og med 1000. Men de siste ti årene har det ikke kommet noen revolusjonerende ting som forsværer denne type ytelsesøkning. Du kommer til det punktet at folk ikke klarer å gjennomføre jobben sin innenfor tilmålt tid. Og de som drar det lengst, har garantert ansatte som jobber gratis. (Leder)

Det er ulike synspunkter på hvem som har ansvaret for det sterke ytelsespresset, om det er kundene som ønsker lavest mulig pris, eller om det er bransjen selv som priser seg ned i forkant for å være attraktive i anbudskonkurransene. Det er også uenighet om i hvilken grad det er tatt hensyn til kjøretid mellom ulike oppdrag i beregning av arbeidstid slik tariffavtalen krever. Det var imidlertid bred enighet om at ordningen med prøverenhold¹⁶ – av litt ulike årsaker – sjelden benyttes. Tillitsvalgte la vekt på at mange renholdere føler en yrkesstolthet over jobben de gjør, og at mange ønsker å gjøre en like grundig jobb selv om kunden betaler for mindre. Tidspresset på den ene siden og dårlig samvittighet for at jobben ikke kan gjøres ordentlig, på den andre, er noe som igjen kan slå ut i stress og vondt i nakke og skuldre.

Det er en utfordring at renholderne ofte gjør mye mer enn det kunden kjøper, og da har de for liten tid. Fordi de synes det skal være bra, redde for å få klager, redde for ikke å gjøre en bra nok jobb. Derfor gjør de mer, og dermed så får de også veldig dårlig tid. Tidspress gir dårlig miljø. (Tillitsvalgt)

Standard for rengjøringskvalitet

Flere renholdsbedrifter har innført INSTA 800, som er et målesystem fra Norsk Standard (NS) for vurdering av rengjøringskvalitet. Denne offentlige godkjente standarden er felles for de nordiske landene og er utarbeidet på grunnlag av den europeiske standarden.¹⁷ INSTA innebærer at man setter opp en bestemt kvalitetsprofil for hver romgruppe. Totalt finnes det fem kvalitetsnivåer. Det vil si at man kan velge at det for eksempel skal være renere etter rengjøring på et sanitærrom enn det trenger å være i

¹⁶ Prøverenhold er en metode for å vurdere mengde, tid og pris. Reglene for prøverenhold er nedfelt i tariffavtalen. Det er de tillitsvalgte som kan kreve prøverenhold, etter en nærmere begrunnelse for hvorfor renholdsplanen bør endres.

¹⁷ NS-EN 13549 «Rengjøring – Grunnleggende krav og anbefalinger for målekvalitet»

et inngangsparti. Det er antall smussforekomster etter utført renhold som bestemmer om avtalt renhold er oppnådd eller ikke. Hva som menes med smussforekomster, er nøye beskrevet i standarden, og det skal ikke være stort rom for ulik vurdering. Det er også beskrevet hvordan man skal telle smussforekomster, og hvordan man skal notere tallene i et skjema. INSTA-kontrollene gjennomføres enten av uavhengige konsulenter eller ved at en representant fra renholdsleverandøren og en representant fra kunden gjennomfører kontrollen sammen.

De tillitsvalgte vi intervjuet, har litt ulike oppfatninger når det gjelder INSTA. På den ene siden framholdes det som positivt at man har en helt spesifikk standard på renholdet som skal leveres (for eksempel målt i antall smussflekker per kvadratmeter). På den andre siden er det svært lite rom for skjønn når det gjelder hvordan renholderen skal gjøre jobben. Dessuten tas det ikke hensyn til variasjoner i skitt og smuss som følge av ulike årstider. Tillitsvalgte forteller også om renholdere som blir svært stresset før INSTA-kontrollene, og at mange legger inn en ekstra arbeidsinnsats utenom arbeidstiden i forkant av en slik kontroll. Selv om renholdskontrollene i mange tilfeller oppleves som belastende, framholder tillitsvalgte likevel at det er positivt at kunden gjøres oppmerksom på hvilken renholdskvalitet de faktisk har kjøpt:

I vår bedrift så har vi invitert kundekontaktene våre med på INSTA-kurs for at de skal vite hva de faktisk har kjøpt. Og det hjelper fordi da får de en annen forståelse av det. (Tillitsvalgt)

Krav om fottøy endelig innfridd

Selv om det har vært gjennomført endringer og renholdet har blitt modernisert i løpet av de siste 20–30 årene, omtales renholdsyirket som et fysisk belastende yrke. En gjennomgang av forskning som er gjort i Norge, viser blant annet at renholderne er blant de mest utsatte yrkesgruppene når det kommer til selvopplevde helseplager (se kapittel 2). Verneombud og tillitsvalgte bekrefter at ergonomiske belastninger fortsatt utgjør en hovedutfordring når det gjelder arbeidsmiljøet for renholderne, og de har lenge jobbet for å få inn krav i tariffavtalen om at arbeidsgiver skal sørge for sko til de ansatte. Godt fottøy som kan bidra med å forebygge ergonomiske belastningsskader, er viktig i et yrke hvor mange av arbeidsoppgavene er fysisk belastende. Ifølge tillitsvalgte har kravet om at arbeidsgiver plikter å holde arbeidstakerne med ergonomisk riktig fottøy, vært fremmet i tariffforhandlingene fra midten av 1980-tallet. I 2012 ble skokravet endelig innfridd. I riksmeklerens møtebok for tariffrevisjonen 2012 – overenskomst for renholdsbedrifter, mellom Norsk Arbeidsmandsforbund og NHO Service, framgår det at kravet om skotøy er innfridd med følgende betingelser:

§ 6 Personlig utstyr – rengjøringsmidler – opplæring

Inntas i pkt. 1, innledningsvis

«Fast ansatte har etter utløp av fastsatt prøvetid krav på sko eller skogodtgjørelse. Bedriften kan velge å enten stille sko til rådighet til de ansatte, eller subsidiere anskaffelsen av sko med en engangssum (etterskuddsvis), evt. utbetale skogodtgjørelse som et tillegg til ordinær timelønn.

Evt. skogodtgjørelse utgjør kr 700,- per år for arbeidstakere som arbeider mer enn ½ årsverk, og kr 350,- for de som arbeider mindre enn ½ årsverk».

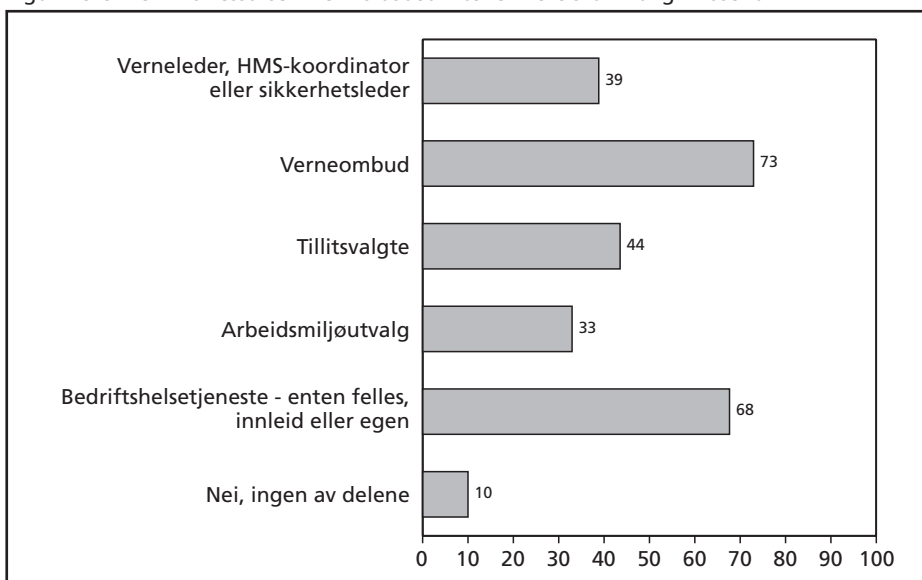
Ordningen med skogodtgjørelse er så fersk at bedriftene ikke har etablert noen praksis på dette enda. Tillitsvalgte forteller imidlertid at det har vært både formelle og uformelle diskusjoner omkring hvordan dette kravet skal imøtekommes lokalt. Ett tema i diskusjonene med arbeidsgiver har vært hvorvidt ordningen skal gjelde alle fast ansatte renholdere, eller om det bare skal gjelde dem som er organisert. Det var en felles oppfatning blant tillitsvalgte om at ordningen ville være et godt insentiv for fagorganisering dersom den ble forbeholdt renholdere som er medlem i fagforeningen.

Selv om tillitsvalgte var godt fornøyde med endelig å ha fått innfridd kravet om skogodtgjørelse i overenskomsten, var det likevel flere som pekte på at nivået på 700 kroner var for lavt.

4.4 HMS-ressurser

Arbeidsmiljøloven stiller omfattende krav til internkontroll og systematisk HMS-arbeid for å sikre ansattes arbeidsmiljø. Kravene om internkontroll pålegger alle virksomheter å jobbe systematisk med helse, miljø og sikkerhet. I bedriftssurveyen har vi kartlagt hvilke HMS-ressurser som finnes i virksomhetene.

Figur 4.5 Ulike HMS-ressurser i renholdsbedriftene. Flere svar mulig. Prosent.



Figur 4.5 viser andelen bedrifter som svarer at de har ulike HMS-ressurser. Med HMS-ressurser har vi i denne sammenhengen konsentrert oss om mer eller mindre formelle organ, som verneombud og arbeidsmiljøutvalg (AMU), og om bedriftene har verneleder, bedriftshelsetjeneste (BHT) og tillitsvalgte. Det er bare 10 prosent som svarer at de ikke har noen av disse HMS-ressursene representert i bedriften.

Verneleder, HMS-koordinator eller sikkerhetsleder

Det er ikke formelle krav til at bedriftene skal ha verneleder, HMS-koordinator eller sikkerhetsleder. Denne posisjonen kan sies å være bedriftens egen ekvivalent til verneombudet. Der verneombudet skal være valgt blant de ansatte, er verneleder, HMS-koordinator eller sikkerhetsleder som regel en stilling bedriftene selv besetter. Nær 40 prosent av bedriftene i vår undersøkelse oppgir at de har verneleder eller liknende. Her er det imidlertid store forskjeller mellom små og store bedrifter, blant de minste er det under 20 prosent som svarer at de har verneleder eller liknende, mens blant de største bedriftene svarer 75 prosent det samme. I en undersøkelse blant norske virk-

somheter i 2009 oppga 55 prosent at de hadde verneleder eller liknende (Andersen et al. 2009). Andelen som har en slik HMS-ressurs, er altså noe lavere i renholdsbransjen sammenliknet med norske virksomheter generelt.

Verneombud

Verneombudet skal velges av og blant de ansatte og velges for en periode på to år av gangen. 73 prosent av lederne i vår undersøkelse svarer at bedriften har verneombud. Dette er på samme nivå som norske virksomheter generelt oppga i 2009 (Andersen et al. 2009). Kravet om verneombud er regulert i arbeidsmiljøloven og omfatter alle virksomheter. Men virksomheter med færre enn ti ansatte kan skriftlig avtale andre ordninger, herunder at det ikke skal være verneombud i bedriften. Dette gjenspeiles i undersøkelsen der 43 prosent av bedrifter med fem til ni ansatte svarer at de har verneombud. Dette er en noe høyere andel enn hva som ble rapportert i bygg- og anleggsnæringen – hvor 37 prosent av bedrifter med færre enn ti ansatte svarte at de har verneombud (Bråten et al. 2012). Blant bygg- og anleggsbedriftene fant vi dessuten at det var vesentlige forskjeller mellom de aller minste bedriftene (en til fire ansatte) og de små bedriftene (fem til ni ansatte) når det gjaldt hvorvidt de har verneombud eller ikke. Undersøkelsen blant renholdsbedriftene omfatter ikke bedrifter med færre enn fem ansatte, så det er ikke mulig å si hvorvidt dette også gjelder i renholdsbransjen. Blant de største renholdsbedriftene (50 ansatte eller flere) svarer 98 prosent at de har verneombud. Dette er i samsvar med lovkravet og på nivå med hva vi finner i andre undersøkelser (Andersen et al. 2009; Bråten et al. 2012).

Verneombudet representerer alle ansatte og skal ivareta arbeidstakernes interesser i saker som angår arbeidsmiljøet. Verneombudet skal se til at virksomheten er innrettet og vedlikeholdt, og at arbeidet blir utført på en slik måte at hensynet til arbeidstakernes sikkerhet, helse og velferd er ivaretatt i samsvar med bestemmelsene i arbeidsmiljøloven.

En tredjedel av bedriftslederne i vår undersøkelse oppgir at verneombudet er utpekt av leder eller arbeidsgiver, noe som er i strid med lovkravet om valg av og blant de ansatte. 61 prosent svarer at verneombudet er valgt blant de ansatte, mens 6 prosent svarer annet.

I lederintervjuene kom det fram at det ofte var vanskelig å få de ansatte til å påta seg vervet som verneombud frivillig, og at ledelsen derfor ofte måtte være en pådriver for å få på plass et verneombud:

På det området [valg av verneombud] så er det sånn at vi [bedriften], i alle tilfeller, må komme med forslagene. Vi må foreslå noen som kunne være egnet til det. Det er sjelden at det blir veldig slåsskamp om de rollene. (Leder)

En av de tillitsvalgte var imidlertid svært skeptisk til at ledelsen peker ut verneombudet, fordi dette var i strid med prinsippene om verneombudenes uavhengige og selvstendige rolle i saker som angår HMS:

Verneombudet er mer eller mindre kjøpt og betalt av bedriften. Jeg tror ikke han har vært på en eneste runde. Han kommer ikke på HMS-kursene en gang. Vet ikke om han har hatt 40-timers kurset. Det var et HMS-kurs han burde vært på, som han ikke stilte på. (Tillitsvalgt)

I bedriftsundersøkelsen ble det stilt spørsmål om i hvilken grad verneombudet eller verneombudene bidrar til å bedre arbeidsmiljøet og HMS-arbeidet. 43 prosent av lederne svarer at verneombudet i stor grad bidrar, 42 prosent svarer i noen grad, 13 prosent svarer i liten grad, mens 2 prosent svarer at verneombudet ikke i det hele tatt bidrar til å bedre arbeidsmiljøet og HMS-arbeidet. I de bedriftene som har verneombud, vurderes altså dette som stort sett positivt når det gjelder å bedre arbeidsmiljøet og HMS-arbeidet.

Men Arbeidstilsynets påleggsstatistikk viser at verneombudsordningen i renholds-virksomheter i mange tilfeller er mangelfull. I perioden 2009–2011 ble det gitt 30 pålegg for mangler etter arbeidsmiljøloven § 6-1 Plikt til å velge verneombud (jf. tabell 4.2).

Tillitsvalgte og fagforening

Tillitsvalgte og lokale fagforeninger er ansattes representanter og har ofte en sentral rolle i bedriftenes HMS-arbeid. Oppgavene er hovedsakelig knyttet til spørsmål om arbeidstid, oppsigelser, større omorganiseringer, endringer, virksomhetsoverdragelser og så videre. Dette er viktige områder som kan ha stor betydning for arbeidsmiljøet. Tillitsvalgte trekkes derfor ofte inn i utviklingen av HMS-systemet (internkontroll). Flere av bestemmelsene i tariffavtalene omhandler dessuten temaer som direkte eller indirekte hører inn under HMS-området.

44 prosent av lederne som har deltatt i vår undersøkelse, svarer at det finnes tillitsvalgte i bedriften. Dette gjelder først og fremst bedrifter av en viss størrelse. Blant de små er det kun 16 prosent som svarer at det finnes tillitsvalgte i bedriften, mens tilsvarende andel blant de største er 70 prosent.

I en del bedrifter er det også overlapp mellom tillitsvalgte og verneombudet. Hele 30 prosent svarer at det er samme person som har begge vervene. En slik dobbeltrolle blir ikke nødvendigvis oppfattet som negativt blant de tillitsvalgte. I rapporten fra 2011 (Trygstad et al. 2011) kom det fram at de som kombinerer rollene som tillitsvalgt og verneombud, også ser noen fordeler med en slik dobbeltrolle:

Synes ikke verneombudet gjør jobben sin selv om hun har gått på kurs. Hun sjekker ikke utstyret vårt. Jeg vet heller ikke hva hun gjør med varselsaker som trakassering. Noen steder fungerer ikke verneombudet særlig godt. Det er et bransjeproblem. Mitt verneombud kan lite om aml og HMS. Hun ble utpekt av de ansatte, så sann sett er det helt greit. Men hvis hun trekker seg, så tar jeg gjerne det vervet. Jeg har lyst til å ta tak. (Tillitsvalgt, sitert i Trygstad et al. 2011:119)

Arbeidsmiljøutvalg

En tredjedel av bedriftslederne svarer at bedriften har arbeidsmiljøutvalg (AMU). Kravene om AMU er også regulert i arbeidsmiljøloven kapittel 7. I virksomheter med mellom 20 og 50 ansatte kan ansatte kreve at det opprettes et AMU, mens det i virksomheter med mer enn 50 ansatte er krav om AMU. AMU skal virke for gjennomføring av et fullt forsvarlig arbeidsmiljø i bedriften. Utvalget skal delta i planleggingen av verne- og miljøarbeidet og følge nøye utviklingen i spørsmål som angår arbeidstakernes sikkerhet, helse og velferd (aml § 7-2 (1)). Arbeidsgiveren, arbeidstakerne og bedriftshelsetjenesten (BHT) skal være representert i AMU.

I vår undersøkelse oppgir 81 prosent av lederne i bedrifter med flere enn 50 ansatte at de har AMU. Med andre ord er det et ikke ubetydelig mindretall (cirka 20 prosent) av bedriftene i renholdsbransjen som plikter å ha AMU, men som ikke har det. Andelen som mangler AMU slik loven krever, ligger på samme nivå blant renholdsbedriftene som blant norske virksomheter for øvrig (Andersen et al. 2009).

Tall fra Arbeidstilsynet viser at det i perioden 2009–2011 ble gitt totalt 61 pålegg for mangler etter arbeidsmiljøloven kapittel 6 «Verneombud» og kapittel 7 «Arbeidsmiljøutvalg» samt forskrift om verneombud og arbeidsmiljøutvalg ved tilsyn i renholdsvirksomheter.

Bedriftshelsetjeneste

Arbeidsmiljøloven § 3-3 slår fast at arbeidsgiver skal knytte godkjent bedriftshelsetjeneste til virksomheten dersom risikoforholdene tilsier det. Fra slutten av 1980-tallet har det vært et forskriftskrav om at virksomheter i visse bransjer skal ha godkjent bedriftshelsetjeneste, og i 2009 ble det vedtatt en ny bransjeforskrift hvor flere bransjer er omfattet av dette kravet.¹⁸ Rengjøringsvirksomhet er blant de bransjene som har vært omfattet av dette kravet i nærmere 25 år. I 2009 ble det også vedtatt en forskrift om arbeidsgivers bruk av godkjent bedriftshelsetjeneste og om godkjenning av bedriftshelsetjeneste.¹⁹ Forskriftene skulle bidra til ytterligere å styrke det systematiske helse-, miljø- og sikkerhetsarbeidet i virksomhetene. Det er Arbeidstilsynet som er godkjenningsmyndighet for bedriftshelsetjenesten, og det er bedriftshelsetjenestene som har plikt til å søke om godkjenning.

I vår undersøkelse svarer totalt 68 prosent av lederne at bedriften er tilknyttet en bedriftshelsetjeneste – enten felles, innleid eller egen. Blant de største bedriftene svarer 93 prosent bekreftende på dette spørsmålet, mens det blant de minste bedriftene er snaut halvparten som svarer at de er tilknyttet en bedriftshelsetjeneste. Forskriften

¹⁸ FOR 2009-02-11 nr. 162: Forskrift om at virksomheter innen visse bransjer skal ha godkjent bedriftshelsetjeneste (i kraft fra 1. jan. 2010).

¹⁹ FOR 2009-09-10 nr. 1173: Forskrift om arbeidsgivers bruk av godkjent bedriftshelsetjeneste og om godkjenning av bedriftshelsetjeneste (i kraft fra 1. jan. 2010).

skiller ikke mellom bedrifter etter størrelse. Det at nærmere en tredjedel blant renholdsbedriftene totalt sett mangler pålagt bedriftshelsetjeneste, må sies å være en vesentlig mangel. Blant de minste bedriftene er situasjonen enda verre – her mangler drøyt halvparten av bedriftene en bedriftshelsetjenesteordning.

Tall fra Arbeidstilsynet viser at det i perioden 2009–2011 ble gitt hele 85 pålegg for manglende bedriftshelsetjeneste ved tilsyn i renholdsvirksomheter²⁰ (jf. tabell 4.2).

HMS-opplæring

Arbeidsgivers plikt til å gjennomgå HMS-opplæring

I 2005 ble det tatt inn et eget krav (§ 3-5) i arbeidsmiljøloven om at arbeidsgiver plikter å gjennomgå opplæring i HMS. Hensikten er å tydeliggjøre forventningen om at lederen i virksomheter skal ha kunnskap om grunnprinsippene i systematisk helse-, miljø- og sikkerhetsarbeid og om arbeidsmiljøloven (Ot.prp. nr. 49 (2004-2005)). Plikten er personlig og kan ikke delegeres. Det ble samtidig lagt vekt på at opplæringen skulle gjennomføres på en måte som er tilpasset virksomheten og den enkelte leders arbeidssituasjon.

I figur 4.6 ser vi at hele 94 prosent av lederne som har deltatt i vår undersøkelse, svarer at daglig leder har gjennomgått HMS-opplæring. Dette er en svært høy andel. I en spørreundersøkelse blant norske virksomheter i 2011 oppga til sammenlikning 84 prosent av de daglige lederne at de hadde gjennomgått lovpålagt opplæring i HMS (Andersen & Bråten 2011)

Vi må imidlertid presisere at spørsmålet om hvorvidt daglig leder har gjennomført HMS-opplæring, ikke er nærmere spesifisert, og at det kan oppfattes forskjellig. Mangel på presisering i spørsmålet kan være en årsak til at nesten alle svarer at de har gjennomført HMS-opplæring. Hvorvidt den HMS-opplæringen de har gjennomført, ville blitt godkjent av Arbeidstilsynet ved tilsyn med arbeidsmiljøloven § 3-5, vet vi ikke noe om. På den annen side er det i § 3-5 ikke stilt andre krav til HMS-opplæring av daglig leder enn at det ved tilsyn skal kunne dokumenteres at slik opplæring er gjennomført.

Arbeidstilsynet har ifølge interne retningslinjer for tilsyn med arbeidsmiljøloven § 3-5 følgende krav som kan stilles i forbindelse med et tilsyn av HMS-opplæring for arbeidsgiver:

- Opplæringen skal være gjennomført av arbeidsgiver.
- Opplæringen skal være dokumentert.

²⁰ Påleggene ble gitt for mangel etter forskrift FOR 2009-09-10 nr. 1173: Forskrift om arbeidsgivers bruk av godkjent bedriftshelsetjeneste og om godkjenning av bedriftshelsetjeneste (i kraft fra 1. jan. 2010) og FOR 2009-02-11 nr. 162: Forskrift om at virksomheter innen visse bransjer skal ha godkjent bedriftshelsetjeneste (i kraft fra 1. jan. 2010).

- Arbeidstilsynet godtar 40-timerskurs.

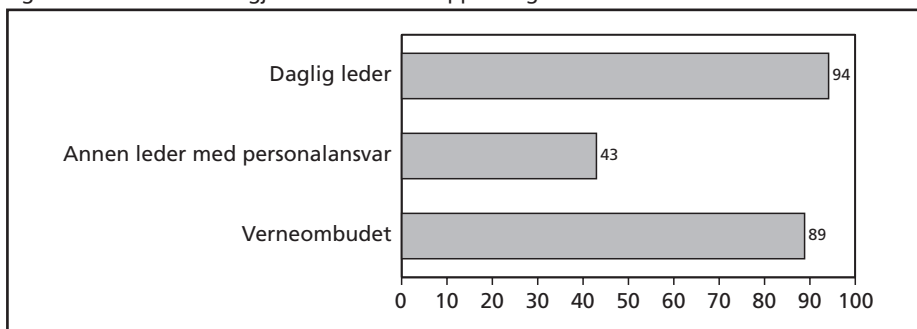
I de tilfellene hvor arbeidsgiver ikke kan legge fram dokumentasjon på gjennomført opplæring, skal det gis pålegg. Tall fra Arbeidstilsynet viser at det i perioden 2009–2011 ble gitt 19 pålegg for mangler etter arbeidsmiljøloven § 3-5 i renholdsvirksomheter (jf. tabell 4.2).

Videre ser vi i figur 4.6 at 43 prosent svarer at andre ledere med personalansvar har gjennomført opplæring i HMS. Ikke overraskende er det først og fremst de store bedriftene som svarer dette. Blant bedrifter med 50 ansatte eller flere svarer 86 prosent at andre ledere med personalansvar har gjennomført HMS-opplæring.

Krav om opplæring av verneombud

Kravet om opplæring av verneombud er fastsatt i forskrift.²¹ Her heter det at verneombud og medlemmer av arbeidsmiljøutvalg skal få den opplæringen som er nødvendig for at de skal kunne utføre sine verv på forsvarlig måte, jmfør arbeidsmiljøloven § 29. Videre er det listet opp noen områder som opplæringen skal dekke, slik som hvordan verne- og miljøarbeid skal drives, kunnskaper om ergonomi, støy, belysning med mer samt ulykkesvern. Dersom det brukes kjemiske stoffer, skal det gis opplæring om de helsefarene dette kan medføre. Opplæringens varighet skal være minst 40 timer. Det kan avtales en kortere varighet dersom partene i fellesskap er kommet fram til at det er forsvarlig ut fra en vurdering av problemenes karakter og omfang. Arbeidstilsynet kan også pålegge arbeidsgiveren å sørge for en mer omfattende opplæring enn 40 timer dersom dette er nødvendig ut fra arbeidsforholdene. Arbeidsgiver skal dekke utgifter til opplæringen, herunder lønn.

Figur 4.6 Andel som har gjennomført HMS-opplæring. Prosent.



I figur 4.6 ser vi at 89 prosent av bedriftene med verneombud svarer at verneombudet har gjennomgått HMS-opplæring. Det er først og fremst bedrifter av en viss størrelse

²¹ FOR 1977-04-29 nr. 07: Forskrift om verneombud og arbeidsmiljøutvalg

som har verneombud, og i de største bedriftene (50 eller flere ansatte) svarer 95 prosent at verneombudet har gjennomført opplæring i HMS.

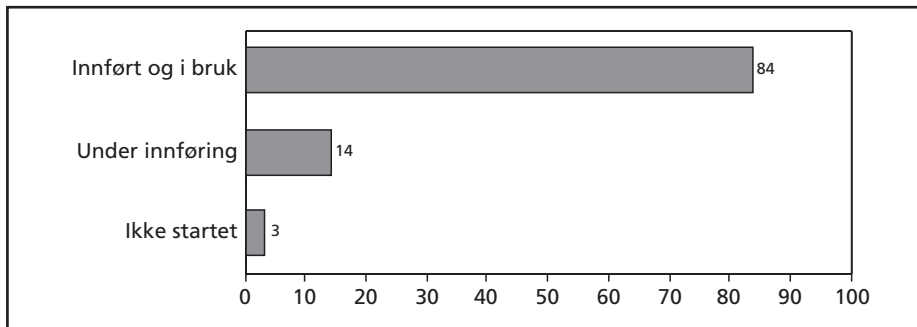
4.5 Status i det systematiske HMS-arbeidet

Nøkkelen til bedre HMS-tilstand ligger i å styrke verneapparatet. (Leder)

Kravene om internkontroll er nedfelt i arbeidsmiljøloven og forskrift og pålegger alle virksomheter å jobbe systematisk med helse, miljø og sikkerhet. Internkontroll er først og fremst en metode som skal sikre at lovkravene om et «fullt forsvarlig arbeidsmiljø» oppfylles. Både myndighetene og partene i arbeidslivet har hatt stor oppmerksomhet rettet mot status og metoder når det gjelder virksomhetenes systematiske HMS-arbeid.

Vi stilte bedriftslederne spørsmål om hvor langt de har kommet med innføringen av et systematisk HMS-arbeid.

Figur 4.7 Hvor langt har bedriften kommet med innføring av systematisk helse-, miljø- og sikkerhetsarbeid? Prosent.



I figur 4.7 ser vi at andelen bedriftsledere som svarer at de har innført og tatt i bruk et systematisk HMS-arbeid, er svært stor. Hele 84 prosent svarer dette. Det er noe forskjell mellom de ulike størrelseskategoriene når det gjelder hvor langt de har kommet med innføring av et systematisk HMS-arbeid. Blant de største bedriftene (50 ansatte eller flere) svarer hele 95 prosent at de driver et systematisk HMS-arbeid. Blant de minste bedriftene (fem til ni ansatte) er andelen 76 prosent, noe som også må anses å være en svært stor andel. Spørsmålet om hvor langt man har kommet med innføring av systematisk HMS-arbeid, ble også stilt i undersøkelsen blant norske virksomheter i 2009. Her oppga 73 prosent at dette var innført og tatt i bruk, mens 19 prosent svarte at det var under innføring (Andersen et al. 2009). Andelen ledere i renholdsbransjen som svarer at de driver et systematisk HMS-arbeid er overraskende stor, sammenliknet med

undersøkelsen blant norske virksomheter for øvrig. En forklaring kan være at det først og fremst er de seriøse renholdsbedriftene som driver et systematisk HMS-arbeid, og det er også disse som har deltatt i bedriftsundersøkelsen, mens vi i liten grad har lyktes i å få med representanter for de mindre seriøse bedriftene (jf. kapittel 1 om metode). En annen forklaring kan være at spørsmålet er av generell og overordnet karakter. Det er lett å svare at systematisk HMS-arbeid er «innført og i bruk», selv om det kanskje ikke ligger på det nivået som lov og forskrift krever. Det er ingen garanti for at ledere som svarer «innført og i bruk» i vår bedriftssurvey, også ville fått det systematiske HMS-arbeidet godkjent ved tilsyn.

En gjennomgang av pålegg som Arbeidstilsynet har gitt etter tilsyn i renholdsvirksomheter i perioden 2009–2011, viser at situasjonen langt fra er problemfri når det gjelder det systematiske HMS-arbeidet i bransjen. Planer kan være en ting, praksis kan være noe annet. Arbeidstilsynets påleggsstatistikk viser at det ble gitt totalt 55 pålegg for mangler etter internkontrollforskriften. I samme periode ble det også gitt 40 pålegg for mangler etter arbeidsmiljøloven kapittel 3 «Virkemidler i arbeidsmiljøarbeidet». Nærmere halvparten av disse påleggene dreide seg om mangler etter arbeidsmiljøloven § 3-5 «Plikt for arbeidsgiver til å gjennomgå opplæring i helse-, miljø- og sikkerhetsarbeid» (jf. tabell 4.2).

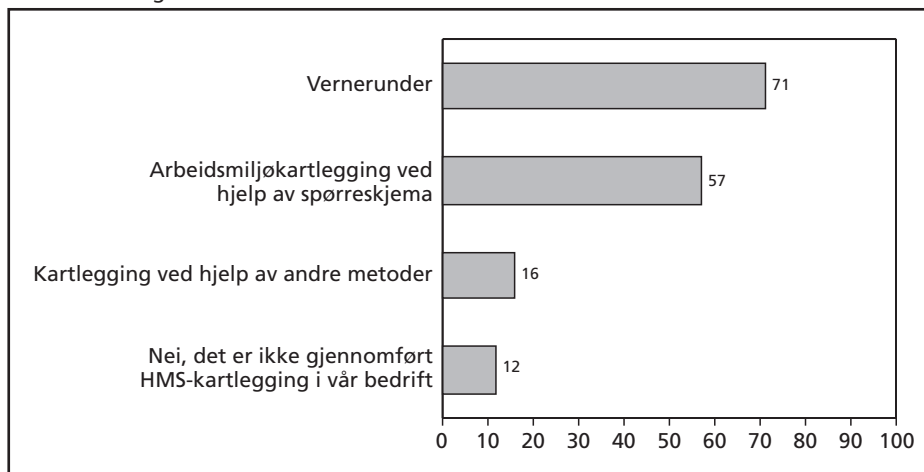
I intervjuene, både med tillitsvalgte og ledere, kom det fram synspunkter om at det i mange tilfeller var vanskelig å drive et systematisk HMS-arbeid. Det var en unison oppfatning om at utfordringer knyttet til språk og ulike arbeidskulturer bidro til å vanskeliggjøre gjennomføringen. Også enkelte ledere i store og seriøse renholdsbedrifter mener at kravene er for strenge.

Vi er jo ISO-sertifisert og jobber veldig systematisk på dette her og har tema relatert til HMS på personalmøter og sånne ting, så vi følger egentlig prosedyrer. Arbeidstilsynet, som vi skal rapportere til, legger lista veldig høyt. Når de [Arbeidstilsynet] jobber inn mot Statoil, kan de forvente at lista ligger der oppe. De som jobber i sånne selskap, har et kunnskapsnivå som er veldig høyt. Men så ligger vi her nede, og så skal vi ha rutiner på samme måte. Jeg synes kanskje lista blir lagt altfor høyt i forhold til hva vi skal levere på kvalitet og miljø og helse og alt dette her. (Leder, renhold)

HMS-kartlegginger

I internkontrollforskriften ligger det noen formelle krav til gjennomføring av HMS-aktiviteter. Bedriften skal ha formulert målsettinger for arbeidet, gjort kartlegginger av HMS-situasjonen, utarbeidet en handlingsplan og dokumentert en skriftlig HMS-plan. Bedriftene fikk spørsmål om det i løpet av de siste to årene har blitt gjennomført noen form for HMS-kartlegginger.

Figur 4.8 Andel bedrifter som har gjennomført HMS-kartlegginger i løpet av de siste to årene. Flere svar mulig. Prosent.



Figur 4.8 viser at vernerunder er den kartleggingsmetoden som flest renholdsbedrifter har benyttet i løpet av de siste to årene. Drøyt 70 prosent av lederne svarer at de har gjennomført vernerunder for å kartlegge arbeidsmiljøet i bedriften. Nærmere 60 prosent svarer at de har kartlagt arbeidsmiljøet ved hjelp av spørreskjema, mens 16 prosent oppgir at de har brukt andre metoder. Kun 12 prosent svarer at de ikke har gjennomført noen form for HMS-kartlegging i løpet av de siste to årene. På dette spørsmålet var det mulig å krysse av for flere av de oppgitte alternativene. En nærmere analyse viser at 32 prosent av bedriftene har gjennomført ett av de nevnte tiltakene, 46 prosent har gjennomført to av tiltakene, mens 6 prosent opplyser at de i løpet av de siste to årene har gjennomført alle de tre nevnte tiltakene.

De største bedriftene (50 ansatte eller flere) har i størst grad gjennomført ulike HMS-kartlegginger sammenliknet med de mindre bedriftene.

Vernerunder er altså den mest brukte kartleggingsmetoden. Det finnes ingen formelle krav til hvordan eller hvor ofte vernerunder bør gjennomføres, her er det mye opp til den enkelte bedrift å etablere en praksis. En av de tillitsvalgte som ble intervjuet, fortalte at i den aktuelle bedriften var det opp til hver enkelt leder hvordan han eller hun ønsket å gjennomføre vernerundene, og at dette varierte med ulike renholdsoppdrag:

Det er mellomlederne som er ansvarlige for selve gjennomføringen, så det er opp til dem om de har med seg bedriftshelsetjenesten eller verneombudet. Det avhenger veldig av hvilke kontrakter det er. For det er visse kriterier som gjør at kontraktene blir plukka ut. Det kan være både størrelse og fare og om det har vært noe sykefravær eller andre ting. (Tillitsvalgt og verneombud)

Samtidig vet vi at verneombudet i mange tilfeller ikke får tilstrekkelig med tid av bedriften til å gjennomføre vernerunder og andre verneoppgaver, selv om verneombudet ifølge lov og forskrift skal ha nødvendig tid til å utføre vernearbeidet på forsvarlig måte (Trygstad et al. 2011). Vi har flere eksempler på hvordan enkelte legger ned et stort engasjement og frivillig innsats i vervet som verneombud. I en bransje hvor ansatte jobber spredt ute hos kundene, kan det være krevende for verneombudene å strekke til både når det gjelder tid og oppmerksomhet.

I det kvalitative materialet ble det også understreket at det i mange tilfeller ikke er tilstrekkelig å ha HMS-systemer og ressurser på plass. Utfordringer knyttet til liten interesse, språkutfordringer og kulturforskjeller bidrar til å vanskeliggjøre gjennomføringen av HMS-arbeidet. Følgende sitater er dekkende for erfaringene til flere ledere og tillitsvalgte:

Problemet er at vi kan fortelle til alle sammen hva et verneombud er, funksjonen til verneombudet, tillitsvalgte, hva funksjonen til tillitsvalgte er x antall ganger, men de får ikke noen større forståelse av den grunn, selv om de får det på forskjellig språk. Det er språkproblemer, men det største problemet er kulturforskjellene. (Leder)

Jeg tenker at den største utfordringa når det gjelder HMS, er å få ansatte til å være interessert eller etterspørre eller være med på medvirkning – det sliter vi veldig med. (Tillitsvalgt)

Riktig bruk og oppbevaring av kjemikalier og rengjøringsmidler er et viktig område innenfor det systematiske HMS-arbeidet i renholdsbransjen, og dette er noe både partene og myndighetene har viet stor oppmerksomhet. Rapporten fra 2011 gir flere eksempler på renholdsbedrifter som har jobbet med å finne alternative rengjøringsmidler som ikke utgjør noen sikkerhetsrisiko for renholderen eller for miljøet, samt hvordan kjemikaliebruk og -oppbevaring er et viktig tema under vernerundene (Trygstad et al. 2011). Manglende norskkunnskaper og ulike arbeidskulturer er imidlertid en stor utfordring når det gjelder håndtering av kjemikalier og rengjøringsmidler, dette ble framholdt som en viktig HMS-utfordring av verneombud og tillitsvalgte som ble intervjuet både i denne undersøkelsen og i 2011-undersøkelsen. I 2009 gjennomførte Arbeidstilsynet en kampanje rettet mot oppbevaring og bruk av kjemikalier i renholdsvirksomheter, det ble gitt nærmere 100 pålegg for mangler etter kjemikalieforskriften i forbindelse med denne kampanjen (jf. tabell 4.2).

Fortsatt et stykke vei å gå

Bedriftssurveyen gir inntrykk av at mange renholdsbedrifter driver et godt og systematisk HMS-arbeid. I de kvalitative intervjuene ga imidlertid både tillitsvalgte og ledere et noe mer nyansert bilde av HMS-utfordringer og status i HMS-arbeidet i bransjen. I et

av lederintervjuene ble det lagt vekt på at bransjen har behov for økt oppmerksomhet omkring HMS generelt, og at opplæring av både verneombud og ledere var viktig for å sikre et bedre arbeidsmiljø:

Det å sette fokus på HMS – det tror jeg vil gjøre noe radikalt – for det er så skralt. Det skal ikke så mye til for at du skal kunne skape et bedre arbeidsmiljø ved å få utlærte verneombud og likedan med ledelsen. (Leder)

Oppfølging av renholderen ute hos kundene

Renholderne utfører i stor grad sine arbeidsoppgaver på oppdrag ute hos kundene. Som nevnt skaper dette flere utfordringer når det gjelder HMS og oppfølging av arbeidsmiljøsituasjonen for den enkelte renholder. Det kan dessuten være store variasjoner i hvordan renholderen inkluderes i arbeidsmiljøet hos kundene. Enkelte kunder ønsker renhold utført på tider da ingen av bedriftens egne ansatte jobber, mens andre ønsker at renholdet utføres i kontor-, drifts- eller åpningstiden. Da kommer også renholderen i kontakt med bedriftens egne ansatte og kunder og inkluderes i varierende grad i arbeidsmiljøet og HMS-arbeidet ute hos kundene. Nedenfor har vi gjengitt noen erfaringer og utfordringer som kom fram i lederintervjuene:

Alle våre ansatte er en del av flere arbeidsmiljøer, og ikke «vårt» arbeidsmiljø. Arbeidsmiljøet deres er egentlig blant de ansatte i den bedriften hvor de gjør rent, mer enn det er hos oss. Enten det er mobbesituasjoner eller noe annet, så er det jo der ute det kan skje, og ikke hos oss som bedrift. Det er en ekstra utfordring for oss å drive et systematisk og godt HMS-arbeid – for det er utrolig krevende. (Leder)

Det er tredelt. Det er noen av våre kunder som er utrolig flinke til å inkludere og integrere oss som selskap og også de renholderne som jobber på plassen, så har du de som er fullstendig fraværende, også har du de som bare pålegger sine egne rutiner og krav, som vi må rapportere og innrette oss etter. (Leder)

I et av lederintervjuene ble vi også fortalt om en situasjon hvor renholderne ikke hadde fått opplæring i alarmbruk hos et stort norsk industrikonsern. Da det oppsto en reell krisesituasjon, og gassalarmen ble utløst, var renholderne de siste som ble evakuert fordi de ikke skjønte hva det dreide seg om. Den aktuelle lederen understreket at dette var en alvorlig situasjon som illustrerer konsekvensene av at renholderne ikke gjøres kjent med HMS-prosedyrene hos kundene.

Høy turnover blant renholdere kan også være medvirkende til at opplæring og integrering hos kundene i mange tilfeller blir svært mangelfull.

Behov for opplæring – også av ledere

Utfordringer knyttet til ledelse og partssamarbeid i renholdsbransjen er et omfattende tema som ble vektlagt i rapporten fra 2011 (Trygstad et al. 2011) (se kapittel 2).

Ledelsens rolle og HMS-utfordringer ble også uoppfordret tatt opp av informantene i dette prosjektet. Både ledere og tillitsvalgte framholdt at mangelfull opplæring i HMS utgjør en vesentlig arbeidsmiljøutfordring blant renholderne. Det ble vist til at mange har dårlige norskkunnskaper, og at det generelt er et stort behov for opplæring både når det gjelder HMS-regler, verneombudsordningen, kjemi, ergonomi, språk med mer. Det ble også påpekt utfordringer knyttet til ledelse i renhold og at det er et generelt behov for lederopplæring mange steder:

Det er ikke noe i veien med rutinene i bedriften. Vi har så mye rutiner at det er helt fantastisk. Problemet er at de ikke blir brukt. Og hvordan vi får det ut i ytterste ledd. Mange renholdere hos oss er utsatt for veldig dårlig ledelse. Det er ikke ledelse, det er kjefting. (Tillitsvalgt)

Flere av informantene pekte på at kulturelle forskjeller og ulike uttryksformer i mange tilfeller bidrar til å forsterke arbeidsmiljøutfordringene i renholdsbransjen, og at dette kan by på utfordringer både for tillitsvalgte, verneombud og toppledelsen i bedrifter med ansatte fra mange ulike nasjonaliteter. Styrket HMS-opplæring og økt oppmerksomhet omkring god arbeidsledelse og bruk av HMS-rutiner og -instrukser ble av flere informanter nevnt som nøkkelfor å bedre HMS-situasjonen for renholderne i bransjen.

Veldig mye handler om pris

I denne og den tidligere rapporten om situasjonen i renholdsbransjen (Trygstad et al. 2011) har anbudsforholdene og kostnadspresset blitt viet stor oppmerksomhet. Vi har vist flere eksempler på hvordan prispress og økte krav til ytelser har medført større arbeidsbelastning for den enkelte renholder. Prispresset framholdes også som en viktig årsak til at HMS ikke prioriteres i den grad som lov og forskrift krever.

Ja, det er jo noe som det må være mer fokus på – HMS. Bransjen er interessert i å tjene penger den, og det gjør man på den hurtigste måten. Og det å legge opp til verneombud, det er en utgift. Så hvis du kan klare deg med ett (i stedet for to eller flere), så gjør du det. (Leder)

I intervjuer med ledere, verneombud og tillitsvalgte kom det også fram synspunkter om at allmenngjøring av lønssatsene i renholdsbransjen også kan ha noen ikke-tilsiktede konsekvenser i form av økt tidspress. Konkurransen er hard, og høyere timekostnader kan bidra til at enkelte arbeidsgivere presser sine ansatte til å jobbe mer innenfor tilmålt tid. Andre eksempler som ble nevnt, er at det kan bli vanskeligere å få innberegnet kjøretiden mellom ulike oppdrag i arbeidstiden, eller at det blir vanskeligere å få betalt for overtid. Etter vår vurdering bør Arbeidstilsynet holde et våkent øye med utviklingen når det gjelder økt tidspress som følge av at lønssatsene i renholdsbransjen er allmenngjort.

Oppfatninger blant arbeidsgiverne om at HMS-arbeid ikke er særlig lønnsomt, er ganske utbredt. I spørreundersøkelsen blant norske virksomheter i 2009 var nærmere en av tre bedriftsledere enig i påstanden om at HMS-arbeid ikke gir økonomisk gevinst (Andersen et al. 2009). Fra undersøkelser i bygg- og anleggsnæringen har vi imidlertid flere eksempler på hvordan ledere som har jobbet systematisk med HMS, mener at HMS-arbeidet er lønnsomt. Økt produktivitet gjennom bedre planlegging framholdes som den viktigste effekten av det systematiske HMS-arbeidet – både bedriften og ansatte tjener på dette (Bråten et al. 2012).

4.6 Hvilke forhold påtales av Arbeidstilsynet?

I dette avsnittet gir vi en sammenfatning av pålegg gitt ved tilsyn i renholdsvirksomheter i perioden 2009–2011. Tallene i tabell 4.2 er brukt tidligere i dette kapittelet for å illustrere feil og mangler ved det systematiske HMS-arbeidet og HMS-tilstanden som Arbeidstilsynet har avdekket ved tilsyn i bransjen.

Renholdsbransjen er en av flere som omfattes av satsingen for å motvirke sosial dumping, men det gjennomføres også ordinære tilsyn samt tilsyn i forbindelse med andre satsinger. Ett eksempel er en omfattende kontroll av merking og oppbevaring av kjemikalier i mai 2009. Hva Arbeidstilsynet påtaler, påvirkes i stor grad av formålet med tilsynet. I den senere tid har dette blant annet vært arbeidstid, inkludert om arbeidsgiver har oversikt over arbeidstiden, om arbeidstaker har skriftlig arbeidsavtale. Siden 1. september 2011 er lønnsbetingelser kontrollert i tråd med allmenngjøringsvedtaket. Brudd på bestemmelsene har først ført til pålegg i 2012. I tillegg kommer kontroll av det systematiske HMS-arbeidet og HMS-tilstanden.

Vi har systematisert påleggene som er gitt i perioden 2009–2011. Lista omfatter 517 tilsyn som resulterte i pålegg innen renholdsbransjen (NACE 81.2). Av disse er 90 prosent (473) foretatt i rengjøring av bygninger (NACE 81.21), mens de øvrige tilsynene er gjort i andre deler av bransjen rengjøringsvirksomhet. Vi har ikke tall for hvor mange tilsyn som totalt er gjennomført. Men vi vet fra andre kilder (Arbeidstilsynet, juni 2012) at om lag to tredjedeler av tilsynene i bransjen resulterer i pålegg. Tabell 4.2 viser ikke antall pålegg, men hvor mange av de 517 tilsynene som resulterte i pålegg innen ulike saksfelt. Vi minner om at dette delvis vil være et resultat av hvilke forhold Arbeidstilsynet prioriterer i det enkelte tilsyn.

Tabell 4.2 Hvilke saker påtales? Antall tilsyn med pålegg 2009–2011 etter hvilke forhold som ilegges pålegg. Samme bedrift kan ha fått pålegg på flere områder.

Hjemmel	Antall pålegg	Nærmere beskrivelse
Aml kap. 6 og 7 eller forskrift om VO og AMU	61	Verneombud og arbeidsmiljøutvalg og forskrift om verneombud og arbeidsmiljøutvalg
hvorav aml 6.1	30	Plikt til å velge verneombud
Aml, kapittel 3	40	Virkemidler i arbeidsmiljøarbeidet
hvorav 3.5	19	Plikt for arbeidsgiver til å gjennomgå opplæring i helse-, miljø- og sikkerhetsarbeid
Bedriftshelsetjeneste	85	Arbeidsgivers bruk av godkjent bedriftshelsetjeneste, Om godkjenning av bedriftshelsetjeneste og Bransjeforskriften
Internkontrollforskriften	55	Krav om systematisk gjennomføring av tiltak
Aml, kapittel 10	67	Arbeidstid
Aml, kapittel 14	63	Ansettelse
hvorav 14.5 og 14.6	63	Krav om skriftlig arbeidsavtale, Minimumskrav til innholdet i den skriftlige avtalen
Utlendingsloven § 11	46	Arbeids- og oppholdstillatelse
Kjemikalieforskriften	100	(De fleste i forbindelse med kampanje i 2009)
Kun aml 18.5	148	Opplysninger
Tilsyn med pålegg i alt	517	

I 61 av de 517 tilsynene ble det gitt pålegg som omhandler verneombud eller arbeidsmiljøutvalg. I halvparten av disse tilfellene var plikten til å velge verneombud ett av forholdene som ble påtalt. Tidligere har vi sett at en tredjedel av dem som inngår i bedriftssurveyen, svarer at verneombudet er utpekt av leder eller arbeidsgiver. Det ble videre gitt pålegg som faller inn under arbeidsmiljøloven kapittel 3, «Virkemidler i arbeidsmiljøarbeidet». Denne typen pålegg ble gitt i 40 av tilsynene, og i om lag halvparten av disse var manglende HMS-opplæring av arbeidsgiver forholdet som ble påtalt. I 85 av tilsynene ble det gitt pålegg som berører bedriftshelsetjeneste, først og fremst etter bransjeforskriften. Det er rimelig å anta at de som har fått pålegg her, mangler bedriftshelsetjeneste. Det er også gitt en god del pålegg som faller inn under internkontrollforskriften. Alt i alt har en tredjedel av de 517 tilsynene resultert i pålegg på området verneapparat, bredt definert. Mange av tilsynene har resultert i pålegg som omhandler mer enn én paragraf/forskrift innenfor dette området.

Et annet område som peker seg ut, er pålegg som faller inn under kapitlene om arbeidstid og arbeidsavtaler i arbeidsmiljøloven. 67 av de 517 tilsynene resulterte i pålegg knyttet til arbeidstid og om lag like mange i pålegg som dreier seg om ansettelse, i all hovedsak arbeidsavtaler og kravene til denne. Når det gjelder arbeidstid, er det mangelfull oversikt over arbeidstiden og forhold knyttet til overtid som oftest påtales.

Som omtalt gjennomførte Arbeidstilsynet våren 2009 en omfattende kontroll av oppbevaring og bruk av kjemikalier. De fleste pålegg i tilknytning til kjemikalieforskriften stammer fra denne kontrollen. Det er også mange tilsyn som kun har resultert i pålegg i henhold til arbeidsmiljøloven § 18.5 «Opplysninger». Dette kan være situasjoner der bedriften ikke kan legge fram informasjon som skal være tilgjengelig, for eksempel lister over ansatte.

Det enkelte tilsyn kan føre til flere pålegg. Det er gitt drøye 1100 reaksjoner, fordelt på knappe 950 paragrafer (hjemler).

Det er ikke vesentlige forskjeller mellom små og større bedrifter når det gjelder hvilke forhold som påtales. Men siden vårt datasett kun omfatter de bedriftene som har fått ett eller flere pålegg, og siden det ikke er tilfeldig hvilke bedrifter som får tilsyn, kan ikke denne typen data benyttes for å si noe om hvor i bransjen man finner ulike typer arbeidsmiljøutfordringer.

4.7 Oppsummering

Hovedinntrykket fra surveyundersøkelsen blant daglige ledere i renholdsbedrifter er at mange har etablert HMS-ordninger og driver et systematisk HMS-arbeid:

- Når det gjelder arbeidstidsordning, så svarer 98 prosent at ansatte jobber dagtid. En av tre har bare dagtid, mens to av tre har dagtid i kombinasjon med en av de andre ordningene vi spurte om.
- 98 prosent svarer at alle ansatte har skriftlig arbeidsavtale.
- 99 prosent svarer at de har tegnet yrkesskadeforsikring for de ansatte.
- 73 prosent har verneombud, blant virksomheter med 50 ansatte eller flere er andelen med verneombud 98 prosent. En av tre svarer at verneombudet er utpekt av leder/ arbeidsgiver, 61 prosent svarer at verneombudet er valgt blant de ansatte.
- Alle renholdsbedrifter skal være tilknyttet godkjent bedriftshelsetjeneste. 68 prosent svarer at de har bedriftshelsetjeneste. Blant bedrifter med 50 ansatte eller flere er andelen med bedriftshelsetjeneste 93 prosent. Altså er det samlet sett drøyt 30 prosent som ikke har bedriftshelsetjeneste slik loven krever.
- Bedrifter med 50 ansatte eller flere skal ha AMU. 81 prosent av de største bedriftene svarer at de har AMU. Med andre ord er det cirka 20 prosent som skal ha AMU, som ikke har dette.

- Arbeidsmiljøloven § 3.5 stiller krav om at daglig leder har gjennomført HMS-opplæring. Hele 94 prosent oppgir at daglig leder har gjennomført opplæring i HMS.
- 89 prosent av bedriftene som har verneombud, svarer at disse har gjennomført HMS-opplæring. I bedrifter med 50 ansatte eller flere svarer 95 prosent at verneombudet har HMS-opplæring.
- Når det gjelder et systematisk HMS-arbeid, så svarer 84 prosent at de har innført og tatt i bruk dette. Loven stiller som krav at alle – både små og store bedrifter – skal drive et systematisk HMS-arbeid.
- Videre svarer 71 prosent at de har kartlagt arbeidsmiljøet gjennom vernerunder i løpet av de siste to årene, 57 prosent har kartlagt ved hjelp av spørreskjema, mens 12 prosent svarer at de ikke har gjennomført noen slik kartlegging.
- Sammenliknet med resultater fra andre undersøkelser mener vi det er grunn til å anta av bedriftssurveyen, som er basert på selvrapportering, tegner et litt vel positivt bilde av tilstanden i det systematiske HMS-arbeidet i renholdsbransjen.

Det kvalitative materialet fra intervjuer med tillitsvalgte og ledere i Trondheim, Oslo og Bergen gir likevel et litt mer nyansert bilde av arbeidsmiljøutfordringer og HMS-arbeidet i bransjen. Sammen med påleggstillene fra Arbeidstilsynet i perioden 2009–2011 viser dette kapittelet at det er både små og store huller i det systematiske HMS-arbeidet i renholdsbransjen. Å følge forskriften på papiret kan være en ting – det systematiske HMS-arbeidet kan i praksis både være mangelfullt og by på en rekke utfordringer.

- De største HMS-utfordringene er psykososiale relasjoner, kulturforskjeller som følge av ansatte fra mange nasjonaliteter, manglende lederkompetanse og ergonomiske belastninger i rygg, skuldre og nakke. I tillegg kommer økt tidspress og ansatte som har dårlig samvittighet fordi de ikke har tid til å gjøre jobben så grundig som de gjerne ønsker. I surveyundersøkelsen svarer dessuten 39 prosent av lederne at tidspresset i stor grad har økt som følge av endret konkurransesituasjon de siste årene.
- Flere renholdsbedrifter har innført INSTA 800, som er et målesystem fra Norsk Standard for vurdering av renholdskvalitet. Blant ulempene ved dette systemet nevnes at en del renholdere kan oppleve stress i forbindelse med kvalitetskontroller, og at det er gitt lite rom for skjønn i dette systemet. Likevel mener tillitsvalgte at det er positivt med differensierte kvaliteter på renhold, og at kunden gjøres oppmerksom på hvilken renholdskvalitet som faktisk er kjøpt, og hva som kan forventes.
- Krav om at arbeidsgiver skal holde fottøy, er endelig innfridd i tarifforhandlingene, og tillitsvalgte forventer at dette kan avhjelpe belastningsplager som mange renholdere sliter med.

- Det er flere utfordringer ved etablering og gjennomføring av det systematiske HMS-arbeidet. Blant annet kan det være vanskelig å rekruttere verneombud, mangel på felles språk gjør det vanskelig å informere ansatte om HMS-krav og gjennomføring av et systematisk HMS-arbeid. Dessuten opplever både ledere og tillitsvalgte en manglende interesse for arbeidsmiljøet og HMS-arbeidet hos en god del renholdere.
- Langt fra alle renholdsbedrifter praktiserer et systematisk HMS-arbeid i den grad lov og forskrift krever. For den enkelte leder blir det i praksis ofte en avveining mellom fortjeneste og kostnader ved HMS, der HMS blir nedprioritert til fordel for kortsiktige utsikter til fortjeneste.
- En oversikt over pålegg gitt ved tilsyn fra Arbeidstilsynet i perioden 2009–2011 viser at det har blitt gitt en god del pålegg i denne perioden. Mangler ved det systematiske HMS-arbeidet og verneapparatet i vid forstand er blant de forholdene som ofte påtales ved tilsyn.

5 Tiltak mot useriøs virksomhet: erfaringer og forventninger

To viktige tiltak mot useriøse forhold i rengjøringsbransjen er allmenngjøring av renholdsoverenskomsten og en godkjenningsordning, som også inkluderer krav om id-kort for arbeidstakerne. I tillegg er det bestemt å ansette regionale verneombud, som blant annet skal jobbe med rengjøringsbransjen. I dette kapittelet redegjør vi for de ulike tiltakene og ser på hvilke forventninger som er knyttet til dem.

Lederne i renholdsbedriftene får også spørsmål om erfaringene med allmenngjøring så langt. Deler av renholdsoverenskomsten har vært allmenngjort i et drøyt år, fra 1. september 2011.

Allmenngjøring, id-kort og regionale verneombud er tiltakene som er innført i byggebransjen. Derfor vil vi også se på noen av erfaringene som er gjort med disse tiltakene der (krav om id-kort omfatter også anlegg).

Et annet virkemiddel som gjelder oppdragsgivere i offentlig sektor, er forskrift om lønns- og arbeidsvilkår i forbindelse med offentlige anskaffelser.

5.1 Allmenngjøring av tariffavtaler

Lov om allmenngjøring av tariffavtaler (allmenngjøringsloven) ble vedtatt i 1993 og trådte i kraft samtidig med EØS-avtalen fra 1994. Formålet med loven er å sikre utenlandske arbeidstakere lønns- og arbeidsvilkår som er likeverdige med de vilkår som norske arbeidstakere har, og hindre konkurransevridding til ulempe for det norske arbeidsmarkedet (jf. § 1). Per i dag er det fire områder som er omfattet av en allmenngjort tariffavtale: *bygg, skips- og verftsindustrien, jordbruk og gartneri* og *renhold*. Allmenngjøring av tariffavtaler har blitt et av de viktigste verktøyene for å motvirke sosial dumping og lavlønnskonkurranse i det norske arbeidsmarkedet (Eldring et al. 2011).

Vedtak om allmenngjøring treffes av en statlig oppnevnt tariffnemnd hvor arbeidsgiver- og arbeidstakersiden har én representant hver. I tillegg er det oppnevnt tre nøytrale medlemmer. For at et krav om allmenngjøring skal kunne tas til behandling,

er det et vilkår at en arbeidsgiver- eller arbeidstakerorganisasjon med innstillingsrett²² framlegger dokumentasjon som gir grunn til å tro at utenlandske arbeidstakere utfører – eller kan komme til å utføre – arbeid på dårligere vilkår enn det som gjelder for norske arbeidstakere. For å fatte vedtak må tariffnemnda finne det sannsynlig at utenlandske arbeidstakere utfører arbeid på dårligere vilkår (Eldring et al. 2011).

Tariffnemndas vedtak vil gjelde som minstevilkår for alle som utfører arbeid innenfor vedtakets virkeområde, både for norske uorganiserte og organiserte arbeidstakere og for utenlandske arbeidstakere ansatt i norske virksomheter og midlertidig utsendte i forbindelse med tjenesteyting.²³

Det er Arbeidstilsynet og Petroleumstilsynet som fører tilsyn med at allmenngjøringsforskriftene etterleves.

Allmenngjøringsloven har blitt endret flere ganger siden det første vedtaket ble fattet i 2004. De fleste av endringene har hatt som formål å sikre en effektiv håndhevelse av forskriftene. Fra 2006 fikk Arbeidstilsynet og Petroleumstilsynet rett til å anvende sine ordinære reaksjonsmidler (pålegg, stansing og varsel om tvangsmulkt) ved brudd på allmenngjøringsforskriftene. I 2007 ble det vedtatt følgende endringer:

- innsynsrett for tillitsvalgte i lønns- og arbeidsvilkår til ansatte hos underleverandører
- en plikt for bestiller og andre som engasjerer leverandører/underleverandører, til å informere om innholdet i allmenngjøringsvedtakene
- en plikt for hovedleverandør til å påse at oppdragstakernes lønns- og arbeidsvilkår er i tråd med regelverket.

Fra 1. januar 2010 fikk arbeidstakerne som ikke fikk utbetalt lønn og feriepenger i henhold til allmenngjøringsforskriftene, rett til å kreve dette direkte fra oppdragsgivere lenger opp i kontraktskjeden (solidaransvar) (Eldring et al. 2011).

5.2 Allmenngjøring av renholdsoverenskomsten

På bakgrunn av utfordringene i renholdsbransjen begjærte LO i mars 2011 allmenngjøring av deler av renholdsoverenskomsten. Vedtaket om allmenngjøring i renhold ble gjort gjeldende fra 1. september 2011. Allmenngjøringsforskriften²⁴ i renhold er fastsatt

²² Arbeidsgiverforening som omfatter minst 100 arbeidsgivere, som til sammen beskjeftiger minst 10 000 arbeidere, samt fagforening som teller minst 10 000 arbeidere, se arbeidstvistloven § 11.

²³ Tariffnemndas vedtak om fastsettelse av forskrift om allmenngjøring av Overenskomst for Renholdsbedrifter 2010–2012.

²⁴ FOR-2011-06-21-673

på grunnlag av Overenskomst for Renholdsbedrifter 2010–2012 mellom Næringslivets Hovedorganisasjon og NHO Service den ene siden og Landsorganisasjonen i Norge og Norsk Arbeidsmandsforbund på den andre siden – også kalt renholdsoverenskomsten.²⁵

Allmenngjøringsforskriften gjelder for private bedrifter som driver salg av renholdstjenester, og for ansatte som utfører renhold. Disse arbeidstakerne skal minst ha en timelønn på 156,86 kroner (over 18 år) og 118,86 kroner for dem under 18 år. Disse satsene er basert på et timelønnsnivå med 0–2 års ansiennitet.²⁶ Lønssatsene reguleres i tråd med tariffrevisjonene.

Selvstendig næringsdrivende er ikke omfattet av allmenngjøringsbestemmelsene. Dette kan få stor betydning i denne bransjen, da en av fire renholdsbedrifter (25 prosent) i vår undersøkelse har brukt selvstendig næringsdrivende i sine oppdrag.

Allmenngjøringen omfatter heller ikke offentlige eller private virksomheter som har rengjøring i egen regi. Forskriften gjelder ikke for ansatte i bedrifter som er omfattet av en annen tariffavtale inngått med fagforening med innstillingsrett. Også renholdere i selskaper som i utgangspunktet er omfattet – altså private bedrifter som driver salg av renholdstjenester – kan bli unntatt dersom de er omfattet av en annen tariffavtale. Lønssatsene for renholdere kan derfor variere etter hvilken tariffavtale de tilhører, og noen kan også ha lavere lønn enn de allmenngjorte satsene. Dette skiller allmenngjøringsvedtaket i renhold fra andre allmenngjøringsvedtak som i utgangspunktet omfatter hele bransjer – enten i hele landet eller geografisk avgrenset (for eksempel var byggfagoverenskomsten tidligere allmenngjort i kun fem av landets fylker).

Overenskomsten for Renholdsbedrifter mellom NHO og NHO Service og LO og Norsk

Arbeidsmandsforbund er en normallønnsavtale.²⁷ Dette avviker fra de andre allmenngjøringsområdene, hvor det er minstesatsen i avtalen som er allmenngjort. I en normallønnsavtale er det i utgangspunktet ikke anledning til å lønne over eller under satsene utover de tillegg som følger av tariffavtalen. Dette skapte noen vanskelige avveininger for Tariffnemnda. Blant annet ble det reist spørsmål om denne allmenngjorte tariffavtalen kan virke lønnsdrivende, siden det er normallønssatsene som er allmenngjort.

På den ene siden ser (Tariff) nemnda at det kan virke urimelig å fastsette en lønssats som er høyere enn andre arbeidstakere som utfører samme type arbeid får i forhold til «sin» tariffavtale. Dette kan ha en lønnsdrivende effekt, også i forhold til

²⁵ Det finnes flere tariffavtaler innen renholdsbransjen. Renholdsoverenskomsten er den største (Trygstad et al. 2011).

²⁶ Satsene er fra 15. juni 2012.

²⁷ Normallønnsavtaler er tariffavtaler uten rett til lokale forhandlinger. Her fastsettes lønnen kun gjennom sentrale forhandlinger.

andre typer sammenlignbare servicevirksomheter. På den andre siden kan en lavere lønssats enn tariffavtalens lett få en lønnsdempende effekt i renholdsbransjen.²⁸

I allmenngjøringsforskriften for renholdsbransjen er det tatt med bestemmelser om tillegg for nattarbeid og søn- og helligdagsarbeid i tillegg til dekning av utgifter til reise, kost og losji. Det er ikke angitt noe bestemt beløp, men arbeidsgiver pålegges ansvar for å inngå avtale med arbeidstaker om dekking av slike utgifter (jf. § 5 i forskriften).

Bestemmelser om arbeidstid og overtidsgodtgjøring er derimot ikke en del av allmenngjøringen og følger dermed arbeidsmiljølovens bestemmelser. LO begjærte ikke allmenngjøring på disse områdene fordi avtaledekningen i bransjen er lav. Det anslås at i underkant av 60 prosent av de sysselsatte er omfattet av en tariffavtale (Trygstad et al. 2011).²⁹

Som følge av vedtaket vil også bestemmelser som påseplikt og solidaransvar (se forrige avsnitt) gjelde for de delene av renholdsbransjen som er omfattet av allmenngjøring. Dessuten vil tillitsvalgte få innsynsrett når det gjelder lønns- og arbeidsvilkår hos underleverandører.

Allmenngjøringsvedtaket i renhold skiller seg også ut ved at arbeidsgiverorganisasjonen NHO var en aktiv medspiller for å få dette til. Norsk Arbeidsmandsforbund og NHO Service var enige om at det skulle fremmes en begjæring om allmenngjøring. Bakgrunnen var at man over år hadde opplevd en økning i antallet useriøse bedrifter innenfor renholdsbransjen. Denne useriøse virksomheten hadde i særlig grad rammet utenlandsk arbeidskraft.

For noen grupper innenfor renholdsbransjen vil allmenngjøring ha liten betydning. Det gjelder dem som er selvstendig næringsdrivende, som ikke omfattes av allmenngjøringsforskriften, og dem som vasker i private hjem. Dette er ofte sammenfallende grupper.

5.3 Erfaringer med allmenngjøring i renhold

Allmenngjøringsforskriften i renhold har virket i et drøyt år (trådte i kraft 1. september 2011). I vår spørreundersøkelse til ledere i renholdsbedrifter spurte vi derfor om de foreløpige erfaringene med bestemmelsen.

Innledningsvis ble bedriftslederne spurt om sin kjennskap til allmenngjøringsforskriften. Hele 92 prosent svarte at de har god (57 prosent) eller ganske god (35 prosent)

²⁸ Tariffnemndas vedtak om fastsettelse av forskrift om allmenngjøring av Overenskomst for Renholdsbedrifter 2010–2012.

²⁹ Anslaget bygger på andel lønnstakere (stillinger) i bedrifter/foretak som er tilmeldt AFP-ordningen i privat sektor. Se Trygstad et al. 2011, s. 89.

kjennskap til bestemmelsen. Kunnskapen om allmenngjøringsforskriften er best blant lederne i de store bedriftene (mer enn 50 ansatte).

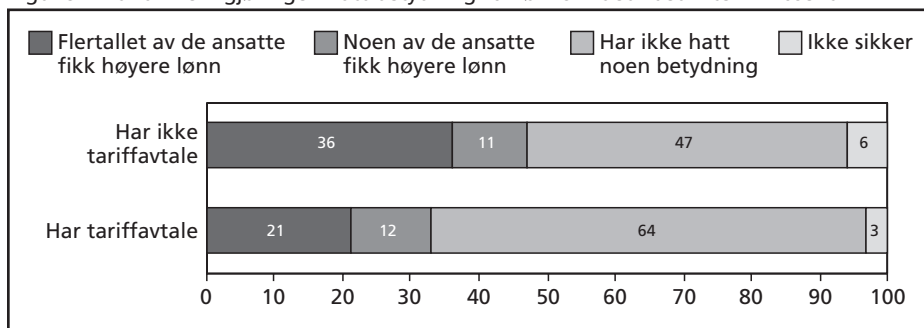
At ni av ti bedriftsledere har kjennskap til allmenngjøringsbestemmelsene, kan synes som en svært høy andel. Flere av dem som ble intervjuet i forbindelse med dette prosjektet (bedriftsledere), mente at det er mange som har dårlig kjennskap til allmenngjøringsbestemmelsene. På den andre siden har det vært offentlig oppmerksomhet og debatt rundt spørsmålet i flere år før forskriften ble vedtatt. At bestemmelsene også inneholder konkrete lønnsbestemmelser, kan tale for at i hvert fall deler av allmenngjøringsforskriften er kjent.

Bedriftslederne fikk videre spørsmål om 1) om allmenngjøringen har fått betydning for lønnsnivået i bedriften, og 2) om allmenngjøring har hatt noen betydning for hvor lett eller vanskelig det er for bedriften å få oppdrag.

Det viser seg at i hele fire av ti bedrifter har de ansatte fått høyere lønn som følge av allmenngjøringsvedtaket. Det er 29 prosent av bedriftslederne som svarer at flertallet av de ansatte har fått høyere lønn, og 11 prosent som svarer at noen av de ansatte har fått høyere lønn. Når det gjelder dette spørsmålet – betydningen for lønnsnivået – er det også interessant å se om bedrifter med og uten tariffavtale skiller seg fra hverandre. I utgangspunktet skulle man tro at lønnsnivået ikke skulle øke noe særlig i de bedriftene som hadde tariffavtale, fordi det er tarifflønnen med 0–2 års ansiennitet som har blitt allmenngjort.

Nå viser det seg at selv i bedrifter med tariffavtale er det 21 prosent av bedriftene som svarer at flertallet av de ansatte har fått høyere lønn som følge av allmenngjøringsforskriften, og 12 prosent svarer at noen av de ansatte fikk høyere lønn. Til sammen har altså over 30 prosent av bedriftene med tariffavtale måttet oppjustere lønningene. Blant bedrifter uten tariffavtale er andelen – ikke overraskende – høyere. I disse bedriftene er det nesten halyparten som svarer at det har vært nødvendig med lønnsøkninger: 36 prosent av bedriftene svarer at flertallet av de ansatte har fått høyere lønn, og 11 prosent svarer at noen av de ansatte har fått høyere lønn.

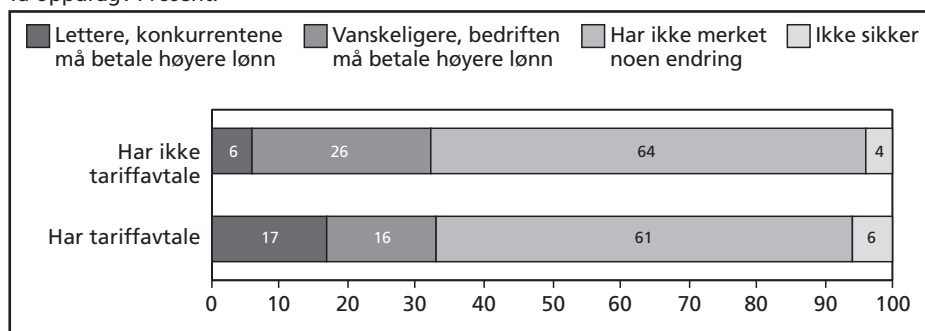
Figur 5.1 Har allmenngjøringen hatt betydning for lønnsnivået i bedriften? Prosent.



Hvor mye lønningene har økt, har vi ikke fått kjennskap til gjennom denne undersøkelsen. Men uansett viser den at en stor andel renholdsbedrifter har måttet gjøre justeringer av lønningene i forbindelse med innføring av en allmenngjort tariffavtale. Dette innebærer ikke nødvendigvis at bedriftene har betalt arbeidstakerne mindre enn det som er fastsatt i tariffavtalen. En forklaring kan være at renholdere med lang ansiennitet har fått lønnsforhøyelse i forbindelse med allmenngjøringen av satsene for 0–2 års ansiennitet.

Et annet spørsmål dreier seg om hvordan allmenngjøringsforskriften har påvirket konkurranseforholdene i bransjen. Bedriftene fikk spørsmål om allmenngjøringen har gjort det lettere å få oppdrag (fordi konkurrentene må betale høyere lønn) eller vanskeligere (fordi bedriften selv må betale høyere lønn). Et tredje svaralternativ var at konkurranseforholdene var uendret.

Figur 5.2 Har allmenngjøringsforskriften gjort det lettere eller vanskeligere for din bedrift å få oppdrag? Prosent.



Totalt er det uendrede konkurranseforhold for de fleste bedriftene (62 prosent) etter allmenngjøringsvedtaket. Det er totalt en av fem bedrifter (22 prosent) som mener at konkurranseforholdene har blitt vanskeligere på grunn av høyere lønnsnivå. Igjen er det viktig å påpeke at den allmenngjorte lønssatsen er med ansiennitet fra 0–2 år, noe som tyder på at svært mange bedrifter tidligere har lønnet under tariffavtalens satser.

Det er også her klare forskjeller på bedrifter med og uten tariffavtale, noe som ikke bør være overraskende (se figur 5.2). Det er likevel verdt å merke seg at hele 16 prosent av bedriftene med tariffavtale mener at konkurranseforholdene har blitt vanskeligere fordi lønningene har økt.

Hvorvidt allmenngjøringsforskriften i renhold vil virke etter hensikten, er helt avhengig av om bestemmelsen etterleves. En åpenbar utfordring er forholdet mellom antall arbeidstimer som er betalt, og hva som er den reelle arbeidstiden. Et eksempel kan være at man har betalt for 7,5 timer etter forskriftens bestemmelser for en jobb som det tar 10 timer å utføre. Tillitsvalgte og verneombud i renholdsbedrifter har

fortalt at arbeidstakere jobber utover ordinær arbeidstid uten å få betalt på grunn av hard konkurranse og stort arbeidspress (Trygstad et al. 2011).

Oppfølging av allmenngjøringsforskriften kan bli vanskeligere i renhold enn i for eksempel byggebransjen fordi organisasjonsprosenten er lavere. Dermed vil man i mange bedrifter gå glipp av den kontrollfunksjonen som de tillitsvalgte representerer (jamfør bestemmelsen om at tillitsvalgte har innsynsrett).

5.4 Erfaringer med allmenngjøring i andre bransjer

Bruk av allmenngjøring av tariffavtaler er ganske nytt i Norge. LOs første begjæring kom i 2003 og omfattet deler av byggfags-, elektrofags- og verkstedoverenskomstene på sju petrokjemiske landanlegg. Denne allmenngjøringen fikk virkning fra 1. oktober 2004 og ble opphevet fra 20. desember 2010. Deler av landsoverenskomsten for elektrofag i Oslo og Akershus var allmenngjort fra 1. september 2005 til 20. desember 2010.

Deler av byggfagoverenskomsten ble allmenngjort i hele landet fra 1. januar 2007, og i skips- og verftsindustrien har det vært allmenngjøring siden 1. desember 2008. Jordbruk og gartneri fikk sitt allmenngjøringsvedtak gjeldende fra 20. januar 2010.

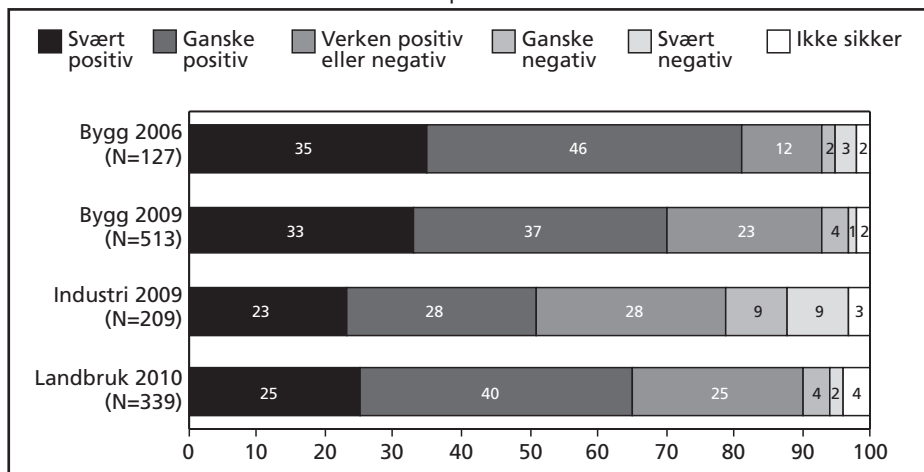
I for eksempel verftsindustrien har allmenngjøring skapt stor splid mellom arbeidslivets parter, spesielt på sentralt hold. Allmenngjøringsforskriften for skips- og verftsindustrien har ført til at NHO og Norsk Industri har reist søksmål mot Tariffnemnda på vegne av ni verft.³⁰ Begrunnelsen var at allmenngjøringsforskriften strider mot EØS-retten, og at tariffnemnda hadde gjort feil i saksbehandlingen (Eldring et al. 2011).

Bedriftenes holdninger til allmenngjøring – altså hvordan forskriftene fungerer ute på arbeidsplassene – er en viktig faktor i denne sammenhengen. Fafo har gjort flere undersøkelser med spørsmål om allmenngjøring blant bedriftsledere i bygg og industri.

Det mest slående er at flertallet av bedriftene i alle bransjene, på undersøkelsestidspunktene, var positive til allmenngjøring. I 2009 var 70 prosent av bedriftslederne i bygg positive til allmenngjøring. Dette var en liten nedgang sammenliknet med 2006, men andelen som var negative, økte ikke. Andelen som stilte seg nøytrale, økte noe i perioden, noe som kan være et utslag av at allmenngjøring ikke lenger ble oppfattet som noe nytt som man aktivt tok stilling til. Bygg var den første bransjen som fikk en landsomfattende allmenngjøringsforskrift, og både arbeidstaker- og arbeidsgiversiden har i hovedsak støttet opp om innføring av allmenngjøring (Eldring et al. 2011).

³⁰ Den såkalte verftssaken skal opp til behandling i Høyesterett i 2013, etter at staten v/Tariffnemnda fikk medhold i Borgarting lagmannsrett.

Figur 5.3 Bedriftenes holdninger til allmenngjøring i ulike bransjer til ulike tidspunkter. Bedrifter i bygg og industri* omfattet av allmenngjøring med ti eller flere ansatte og virksomheter innenfor landbruk som hadde brukt østeuropeisk arbeidskraft de sist ti måneder. Prosent.



* Industri-kategorien omfatter her virksomheter i skips- og verftsindustrien, virksomheter som har utført oppdrag i skips- og verftsindustrien, samt virksomheter som hadde utført oppdrag på elektro- og automatiseringsanlegg i Oslo og Akershus eller på de landbaserte petroleumsanleggene som var omfattet av allmenngjøring på undersøkelsestidspunktet.

Kilde: Eldring et al. 2011

I industribedriftene var stemningen noe labrere: Drøyt halvparten var ganske eller svært positive til allmenngjøring i sin bransje, mens 18 prosent var ganske eller svært negative. I lys av saken som NHO og Norsk Industri har anlagt,³¹ var det egentlig overraskende at ikke flere av de berørte industribedriftene var negative til allmenngjøring. Dette kan tyde på at allmenngjøring oppleves som mindre dramatisk lokalt enn på sentralt arbeidsgivernivå (Eldring 2010).

Også i landbruket har allmenngjøring stor oppslutning blant arbeidsgiverne. 65 prosent er svært eller ganske positive (Eldring et al. 2011).

Bedriftslederne har også, ved flere anledninger, fått spørsmål om hva slags inntrykk de har av hvordan de allmenngjorte tariffavtalene blir overholdt. Flertallet av bedriftene mente at forskriftene i stor eller noen grad ble overholdt ved de ulike undersøkelsestidspunktene (bygg 2006 og 2009, industri 2009, landbruk 2010) (se mer i Eldring et al. 2011).

Et annet viktig tema for å vurdere allmenngjøring som virkemiddel er i hvilken grad myndighetene håndhever forskriften. Det er svar fra de samme bedriftslederne

³¹ Ni verft har saksøkt staten ved Tariffnemnda med påstand om at vedtaket om å allmenngjøre tariffavtalen i verftsindustrien er ugyldig. Staten har vunnet saken i to instanser. Dommen fra lagmannsretten er anket til Høyesterett, som skal behandle saken og der dom ventes i februar 2012.

som tidligere (bygg 2006 og 2009, industri 2009 og landbruk 2010). Her finner vi store variasjoner mellom bransjer og over tid. Det er, som nevnt, Arbeidstilsynet (og Petroleumsstilsynet) som har tilsynsansvaret for allmenngjøringsforskriftene. I bygg var det en positiv utvikling fra 2006 til 2009. Mens bare 6 prosent svarte at myndighetene i stor grad håndhever forskrifter om allmenngjøring i deres bransje i 2006, hadde denne andelen økt 19 til prosent i 2009. Men fortsatt var det over en tredjedel av byggbedriftene som mente at myndighetene i liten grad håndhevet forskriften. I de industribedriftene som var berørt av allmenngjøring i 2009, mente 16 prosent at myndighetene håndhevet forskriften i stor grad, mens 28 prosent av bedriftslederne mente at den ble håndhevet i liten grad (Eldring et al. 2011).

Ut fra disse undersøkelsene virker det som om bedriftslederne i bygg, industri og landbruk er rimelig godt fornøyde med hvordan allmenngjøringsforskriftene som gjelder i deres bransje, har fungert, kanskje med unntak av håndhevingen fra myndighetenes side.

Etter endringer i allmenngjøringsloven er det også pålagt bedriftene et større ansvar for å sikre håndhevingen av allmenngjøringsbestemmelsene. Det gjelder i første rekke informasjons- og påseplikt overfor leverandører/underleverandører. I bedriftsundersøkelsen i bygg og industri fra 2009 (bedrifter omfattet av allmenngjort tariffavtale) kom det fram følgende resultater:

- 69 prosent av bedriftene svarte at de alltid eller ofte stilte krav til arbeids- og lønnsvilkår hos leverandører/underleverandører (også bemanningsbedrifter).
- 61 prosent av bedriftene svarte at de alltid eller ofte ba om innsyn i arbeids- og lønnsvilkår hos leverandører/underleverandører (også bemanningsbedrifter) (Eldring et al. 2011).

Resultatene fra bedriftsundersøkelsen viser at det er potensial for å bedre rutinene når det gjelder bedriftenes eget ansvar for håndheving av bestemmelsene.

5.5 Godkjenningsordning og id-kort i renholdsbransjen

Fra 1. september 2012 ble det innført en offentlig godkjenningsordning i renholdsbransjen.³² I denne godkjenningsordningen hører det også med id-kort for arbeidstakerne. Kort sagt innebærer godkjenningsordningen at alle virksomheter som tilbyr renholdstjenester, må være godkjent av Arbeidstilsynet for å drive lovlig. Samtidig blir det forbudt å kjøpe renholdstjenester fra virksomheter som ikke er godkjent. Dette

³² FOR 2012-05-08-408: Forskrift om offentlig godkjenning av renholdsvirksomheter og om kjøp av renholdstjenester.

forbudet gjelder ikke for forbruker som kjøper renholdstjenester til privat bruk (§ 17). Det vil si at privatpersoner ikke har plikt til å undersøke om renholdsbedriften er godkjent så lenge renholdet kjøpes til privat bruk.

Godkjente renholdsvirksomheter skal føres i et register hos Arbeidstilsynet og få utstedt id-kort til sine arbeidstakere. For å få godkjenning er det følgende vilkår (jf. § 5 (1))³³:

- Oppfyllerplikten til å ha godkjent bedriftshelsetjeneste
- Oppfyller kravet om vernetjeneste³⁴
- Har skriftlige arbeidsavtaler
- Oppfyller vilkårene i forskrift om allmenngjøring av tariffavtaler
- Har en ordning som sikrer arbeidstakerne økonomisk kompensasjon ved yrkesskade

Bedrifter som har utenlandske arbeidstakere fra land utenfor EØS-området, må kunne dokumentere at disse har oppholdstillatelse i de tilfeller der dette er påkrevd. Dette gjelder også enkeltpersonforetak som drives av innehaver fra land utenfor EØS-området.

Videre må virksomhetene ha alle offentlige registreringer i orden, som Enhetsregisteret, Foretaksregisteret, Merverdiavgiftsregisteret og Arbeidstaker- og arbeidsgiverregisteret. Det stilles også krav om rapportering til Sentralskattekontoret for utenlandsaker i de tilfeller der det er aktuelt (jf. likningsloven § 6-10).³⁵ Bemanningsforetak må være registrert i bemanningsforetaksregisteret. Søknad med dokumentasjon på at alle kravene er oppfylt, skal sendes Arbeidstilsynet, via nettstedet Altinn. Godkjente bedrifter skal innen 31. januar hvert år sende melding til Arbeidstilsynet som bekrefter at virksomheten fortsatt fyller kravene til godkjenning (§ 7).

De generelle dokumentasjonskravene til godkjent bedriftshelsetjeneste, vernetjeneste, yrkesskadeforsikring, allmenngjøring av tariffavtaler samt kravet om å være registrert i AA-registeret gjelder ikke for enkeltpersonforetak uten ansatte.³⁶

Det stilles ikke krav til opplæring, for eksempel dokumentasjon på at lederne har gjennomgått HMS-opplæring eller opplæring i kjemikaliebruk.

Arbeidstilsynet vil føre tilsyn med at bestemmelsene i forskriften følges. Dersom vilkårene for godkjenning ikke lenger er oppfylt, kan Arbeidstilsynet tilbakekalle godkjenningen og slette virksomheten fra registeret over godkjente virksomheter.

³³ Disse kravene gjelder ikke for enkeltperson uten ansatte.

³⁴ I bedrifter med færre enn ti ansatte åpnes det for å avtale seg bort fra kravet om verneombud. For disse bedriftene skal avtalen sendes med når det søkes om godkjenning.

³⁵ Sentralskattekontoret for utenlandssaker (SFU) likner utenlandske virksomheter og deres utenlandske ansatte ved oppdrag/arbeid i Norge.

³⁶ <http://www.arbeidstilsynet.no/fakta.html?tid=232120>

Brudd på forskriften kan medføre straffeansvar etter arbeidsmiljølovens kapittel 19. Kjøpere som blir klar over at renholdsvirksomheten de bruker ikke er registrert, bør, ifølge Arbeidstilsynet, umiddelbart kreve at virksomheten registrerer seg. Det anbefales at kjøpere av renholdstjenester i sine kontrakter har en formulering om krav til registrering og hvilke konsekvenser unnlatt registrering kan ha. Arbeidstilsynet vil føre tilsyn med at bestemmelsene følges, og brudd på forskriftens bestemmelser vil bli sanksjoner fra 1. desember 2012.

I forskriften om offentlig godkjenning av renholdsvirksomheter innføres det en plikt til å ha id-kort (§ 9). Virksomheten skal sørge for at arbeidstakerne har id-kort som utstedes for en periode tilsvarende ansettelsesforholdets lengde, men ikke mer enn to år om gangen. Dette gjelder både norske og utenlandske virksomheter samt bemanningsselskaper som leier ut renholdere. Plikten til å ha id-kort omfatter også dem som driver enkeltpersonforetak (uten egne sysselsatte). Den som utsteder kortene, skal foreta identitetskontroll av arbeidstaker og gi melding til Arbeidstilsynet om at id-kort er utstedt. Kortutsteder skal også påse at virksomheten oppfyller kravene til godkjenning. På kortet skal det være opplysninger både på norsk og engelsk, blant annet om arbeidsgiver, navn på og bilde av arbeidstaker samt fødselsdato og kjønn (§ 12).

Når kortene går ut på dato, eller arbeidsforholdet opphører, skal kortene leveres inn og makuleres. Manglende tilbakelevering av ugyldige kort har vært en utfordring for id-kortordningen i bygg og anlegg (se neste avsnitt).

Hensikten med id-kortordningen er å identifisere hvem renholderen er, og hvem han/hun arbeider for. En slik ordning skal blant annet gjøre det enklere å kontrollere renholdsbransjen og sikre at ansatte og arbeidsforhold registreres i offentlige registre.

For å få utstedt id-kort til sine ansatte må renholdsbedriften være offentlig godkjent, jamfør godkjenningsordning for renholdsbedrifter. Ordningen med id-kort trådte i kraft 1. september 2012, og arbeidstakere i bransjen må bære id-kort fra 1. desember 2012.

Til forskjell fra bygg og anlegg er id-kort i renhold knyttet til godkjenningsordningen for virksomhetene og er altså ikke en separat ordning.

5.6 Erfaringer med id-kort i bygg og anlegg

En ordning med id-kort i bygg og anlegg ble gjennomført fra 1. januar 2008. Formålet med ordningen er å «ivareta helse, miljø og sikkerhet på bygge- og anleggsplasser».³⁷ Dette var ledd i regjeringens handlingsplan mot sosial dumping. Vilkår for utstedelse er at virksomhetene er registrert i en rekke offentlige registre.

³⁷ FOR 2007-03-30 nr. 3666: Forskrift om identitetskort på bygge- og anleggsplasser.

I en evaluering av tiltak mot sosial dumping (Eldring et al. 2011) legges det vekt på at id-kortordningen er et godt og effektivt verktøy for å føre tilsyn, og at den bidrar til ryddighet og mer lovmessige forhold. Et usikkerhetspunkt var om det store antallet kort som var i omloop, kunne misbrukes til å kamuflere uryddige ansettelses- og arbeidsforhold. Dette burde føre til strengere krav til innlevering av kort som ikke er i bruk (ibid.).

Forskriften ble endret fra 1. juli 2011. I den forbindelse ble det blant annet pålegg om at alle bemanningsforetak som leier ut arbeidskraft, må være registrert i Arbeidstilsynets register over bemanningsforetak for å kunne få id-kort til sine ansatte.

5.7 Regionale verneombud i renhold og hotell og restaurant

I mai 2011 ble det fastsatt en forskrift om å etablere regionale verneombud (RVO) i renhold og hotell og restaurant.³⁸ Ordningen med regionale verneombud i hotell, restaurant og renhold trådte i kraft høsten 2012. De regionale verneombudene vil, til forskjell fra samme type jobb i bygg og anlegg, ansettes i Arbeidstilsynet. Ansettelsesprosessen av de tolv regionale verneombudene skal etter planen være ferdig rundt 1. desember 2012.

Ombudene skal oppsøke bedrifter innenfor hotell, restaurant og renhold i hele landet, og de vil arbeide uavhengig av Arbeidstilsynets øvrige virksomhet.

Ordningen finansieres ved at bedriftene må betale 0,065 prosent av samlede lønnskostnader til et fond som administreres av et fondsstyre. Det er partene i bransjen ved LO og NHO og myndighetene som styrer ordningen med regionale verneombud.³⁹ Fondsstyret skal utarbeide en generell instruks for utøvelsen av vervet som regionalt verneombud og kan for øvrig instruere de regionale verneombudene i deres virke (jf. forskrift for regionale verneombud).

Arbeidstilsynet har ikke instruksjonsmyndighet overfor de regionale verneombudene når det gjelder utførelsen av vervet som regionalt verneombud.

De regionale verneombudene skal spesielt virke på arbeidsplasser som ikke har valgt egne verneombud eller ikke har opprettet arbeidsmiljøutvalg (AMU). Det regionale verneombudet trer der inn i verneombudets sted. De har samme rettigheter og plikter som et valgt verneombud inntil verneombud er valgt eller arbeidsmiljøutvalg er opp-

³⁸ Den opprinnelige forskriften kom i november 2010, men arbeidsgiversiden ville ikke stille seg bak en ordning der de regionale verneombudene er ansatt i fagforbundene, slik ordningen er i bygg og anlegg. Forskrift om endringer i forskrift 16. november 2010 nr. 1452 om regionale verneombud for visse bransjer.

³⁹ <http://www.arbeidstilsynet.no/nyhet.html?tid=234739>

rettet.⁴⁰ De regionale verneombudene vil også ha myndighet i de tilfeller der virksomhetens ordinære verneombud ikke fungerer etter intensjonen, og gi råd og veiledning om vernearbeid og arbeidsmiljø. Oppgavene, slik de beskrives av RVO-ordningen, er:

- kontrollere arbeidsmiljøet, beskytte og ivareta arbeidstakernes interesser i arbeidsmiljøspørsmål
- varsle arbeidstakere og arbeidsgivere om uheldige forhold på arbeidsplassen
- gi råd til arbeidsgivere ved gjennomføring av tiltak
- stanse arbeidet ved umiddelbar fare for arbeidstakernes liv og helse.

Ordningen med regionale verneombud i hotell og restaurant og renhold var omstridt før den kom på plass, og fremdeles er det diskusjon om dette er et riktig tiltak for disse sektorene. Arbeidsgiversiden ville ikke at disse verneombudene skulle ansettes i fagforbundene, slik ordningen er i bygg og anlegg. Det ble da utarbeidet en løsning der verneombudene har sitt ansettelsesforhold i Arbeidstilsynet. Høyre har varslet at de vil avskaffe ordningen med regionale verneombud innen hotell, restaurant og renhold.⁴¹

5.8 Erfaringer med regionale verneombud i bygg og anlegg

Ordningen med regionale verneombud ble innført for bygg og anlegg allerede i 1981. Fellesforbundet oppnevner regionale verneombud for byggevirksomhet, mens Norsk Arbeidsmandsforbund oppnevner ombud for anleggsvirksomhet. Det er ett regionalt verneombud for bygg og ett for anlegg i hvert fylke. Ordningen finansieres via en avgift til arbeidsgiverne.

Analysebyrået Econ gjennomførte i 2007 en undersøkelse på oppdrag fra Arbeidsdepartementet om hvordan denne ordningen fungerer. Econs samlede vurdering er at ordningen fungerte i tråd med intensjonene. Deres inntrykk er at de regionale verneombudene gjør en viktig jobb for å bedre HMS-standarder og forebygge ulykker og skader i bygg- og anleggsbransjen.

I rapporten vises det til at representantene for Arbeidstilsynet i overveiende grad også er svært positive til ordningen med regionale verneombud. Deres inntrykk av ombudene er at de bidrar i arbeidet med å ivareta og styrke sikkerheten på arbeidsplasser i

⁴⁰ <http://hrr.rvofond.no/>

⁴¹ Intervju med stortingsrepresentant Torbjørn Røe Isaksen fra Høyre i *Magasinet for fagorganiserte*, 16.10.2012.

bygg- og anleggsbransjen. De regionale verneombudene er mye ute på arbeidsplassene og får informasjon som Arbeidstilsynet kan dra nytte av i planleggingen av sine tilsyn. Det varierer svært mye fra region til region hvor mye inspektørene samarbeider med de regionale verneombudene.

Videre kommer det fram at arbeidsgiverorganisasjonene anser at ordningen med regionale verneombud har forbedringspotensial både med hensyn til organisering og effekt. Generelt gir arbeidsgiversiden uttrykk for at det varierer hvor godt ordningen fungerer, det er avhengig av hvordan den enkelte forvalter jobben. Arbeidsgiverorganisasjonene mener at ordningen fungerer bra når de regionale verneombudene konsentrerer seg om sikkerhet, når de gir råd, er konstruktive og vurderer om arbeidet på bygge- eller anleggsplassen skjer på en forskriftsmessig måte (Econ 2007).

Som nevnt skal de regionale verneombudene hovedsakelig drive oppsøkende virksomhet rettet mot bedrifter som ikke har eget verneombud. I bedrifter med færre enn ti ansatte kan det gjøres avtale om at man ikke skal ha eget verneombud.

I en rapport om HMS-utfordringer i bygg og anlegg (Bråten et al. 2012) viser det seg imidlertid at andelen bedrifter som har hatt besøk av regionalt verneombud, er stigende med stigende antall ansatte. Det er viktig å presisere at det *ikke* kan slutes direkte fra dette at de regionale verneombudene i hovedsak oppsøker større bedrifter, dette fordi de små bedriftene i faktisk antall er mange flere enn de store. Det er også slik at de regionale verneombudene vil treffe små bedrifter når de besøker de store bygge- og anleggsplassene. I mange tilfeller vil de også treffe flere små bedrifter som er underentreprenør i et stort prosjekt, når de besøker en stor bygge- eller anleggsplass. Når RVO-ene går på en større byggeplass, vil derfor både de store og de mindre bedriftene oppleve at de har hatt besøk.

Det er likevel et faktum at de regionale verneombudene når ut til en relativt begrenset del av de små bedriftene. Men samtidig er de så mange i antall at det vil det være tilnærmet umulig med det eksisterende RVO-regimet å nå over et flertall av de små bedriftene innenfor en rimelig tidsperiode.

5.9 Krav om lønns- og arbeidsvilkår ved offentlige anskaffelser

En tidligere undersøkelse viser at kunder/oppdragsgivere i offentlig sektor er svært opptatt av pris i anskaffelsesprosesser (Berge & Sønsterudbråten 2011). Hard priskonkurranse, som er noe som blant annet preger renholdsbransjen, kan gå på bekostning av lønns- og arbeidsvilkår hos underleverandørene.

Offentlige oppdragsgivere har imidlertid plikt til å stille krav på disse områdene, uavhengig av om et område er allmenngjort eller ikke. Ifølge forskrift om lønns- og

arbeidsvilkår i offentlige kontrakter⁴² skal det offentlige både stille krav til og kontrollere lønns- og arbeidsvilkår hos leverandører dersom kontrakten overstiger 1,6 millioner kroner. Dette vil gjelde eksempelvis kjøp av renholdstjenester fra kommuner uten renhold i egen regi.

Offentlige innkjøp er regulert i lov om offentlige anskaffelser av 16. juli 1999 nr. 69 (LOA) med tilhørende forskrifter. Detaljerte bestemmelser om hvordan offentlige anskaffelser skal gjennomføres, finnes i forskrift om offentlige anskaffelser av 7. april 2006 (FOA). Regelverket krever at det over visse terskelverdier skal være åpen, internasjonal konkurranse om leveranser til det offentlige. Norge er forpliktet til å følge dette regelverket gjennom EØS-regelverket og WTO-avtalen for offentlige anskaffelser. I Norge er det dessuten fastsatt regler for anskaffelser under de internasjonale terskelverdiene. Hovedregelen er også her at planlagte innkjøp skal kunngjøres, og at anskaffelsen så langt det er mulig skal skje etter konkurranse. Anskaffelser som overskrider EØS-terskelverdiene⁴³, skal kunngjøres i EUs kunngjøringsdatabase Ted og i den norske kunngjøringsdatabasen Doffin. Anskaffelser under EØS-terskelverdiene skal som hovedregel kunngjøres i Doffin når de overstiger 500 000 kroner. For anskaffelser under 500 000 kroner er det frivillig å kunngjøre i Doffin. Innkjøp av renholdstjenester vil imidlertid ofte være av et omfang som overstiger 500 000, og skal dermed kunngjøres i Doffin. Derfor er det ikke overraskende at de offentlige virksomhetene lyser ut en åpen anbudskonkurranse når de skal kjøpe renholdstjenester.

Bakgrunnen for bestemmelsen om krav om lønns- og arbeidsvilkår er ILO-konvensjon nr. 94 om arbeidsklausuler i offentlige arbeidskontrakter. Konvensjonen gjelder i utgangspunktet kun for sentrale myndigheter, men som del av regjeringens første handlingsplan mot sosial dumping ble bestemmelsene også gjort gjeldende for kommunal sektor. Bestemmelsene forplikter oppdragsgiver til å stille krav om at ansatte i virksomheter som utfører arbeid for dem, ikke har dårligere lønns- og arbeidsvilkår enn det som følger av gjeldende landsomfattende tariffavtale, eller det som er normalt for vedkommende sted og yrke. I november 2011 ble forskriften endret, og kravene til lønns- og arbeidsvilkår knyttes nå til gjeldende landsomfattende tariffavtale for den aktuelle bransje. På områder dekket av forskrift om allmenngjort tariffavtale skal oppdragsgiver stille krav om at lønns- og arbeidsvilkår er i tråd med gjeldende forskrifter (Alsos et al. 2012).

Det varierer i hvilken grad denne bestemmelsen følges opp i det offentlige. Ifølge en undersøkelse gjennomført i norske kommuner var det en av fem rådmenn som ikke kjente til forskriften om lønns- og arbeidsvilkår i offentlige kontrakter. 21 prosent av

⁴² FOR 2008-02-08 nr. 112

⁴³ For innkjøp av renholdstjenester vil dette være anskaffelser av en verdi på over 1 million kroner for sentrale statlige etater og 1,6 millioner for andre offentlige oppdragsgivere.

kommunene hadde ikke innkjøpsreglement med bestemmelser om lønns- og arbeidsvilkår for ansatte hos underleverandører, og 14 prosent var ikke sikre (Alsos et al. 2012).

I en kundeundersøkelse som ble gjennomført i 2011 (Trygstad et al. 2011), var det under halvparten av de offentlige virksomhetene (9 av 20) som hadde med en kontraktsbestemmelse om lønns- og arbeidsvilkår for de ansatte hos deres renholdsleverandører. Videre var det 29 av 40 kunder som aldri hadde kontrollert hvilke lønns- og arbeidsvilkår renholderne som utførte oppdrag i virksomheten, hadde. Blant virksomhetene fra offentlig sektor var det kun fire av 20 som hadde undersøkt om kontraktsfestede krav til lønns- og arbeidsvilkår ble etterfulgt. Flere av kundene, særlig blant virksomhetene i offentlig sektor, fortalte at de fant det vanskelig å skulle utføre kontroller.

Dette tyder på at det finnes et stort potensial for bedre håndheving av dette regelverket, noe som kan være med på å sikre bedre lønns- og arbeidsvilkår for leverandører til det offentlige.

5.10 Forventninger til tiltak i renholdsbransjen

Problemene i renholdsbransjen har vært på dagsordenen i flere tiår uten at man har klart å få til grunnleggende forbedringer. Forventningene til tiltakene i bransjen er derfor store, både fra arbeidsgiver- og arbeidstakerhold. Det overordnede målet med de ulike tiltakene er å få en mer ryddig renholdsbransje, noe både myndighetene og aktørene i bransjen er enige om.

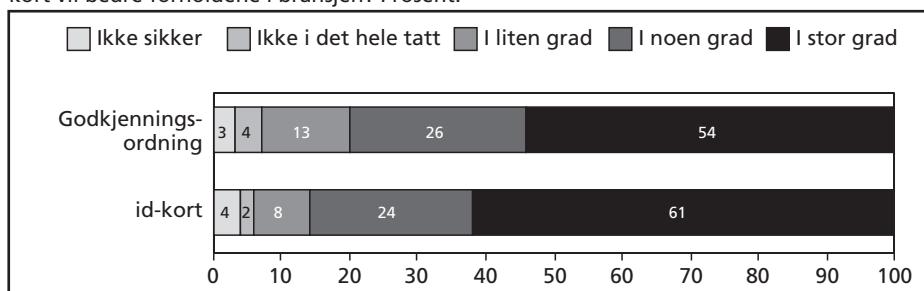
Et hovedmål er at vi skal få et renholdsmarked som premierer seriøsitet. Veien dit går gjennom etablering av en godkjenningsordning for bransjen, obligatoriske id-kort for renholdere og lovfestet allmenngjort minstelønn. (Petter Furulund, NHO Service, januar 2011)

[...] og det verste som kan skje, er jo at det [godkjenningsordningen] blir en sånn «dø-greie» som ikke får sanksjoner. Det må følges opp. (Leder i renholdsbedrift)

I undersøkelsen blant renholdsbedrifter, som ble gjort i forbindelse med dette prosjektet, ble det spurt om hvordan lederne vurderer ulike tiltak for å begrense useriøse bedrifter i bransjen.

De to første spørsmålene dreide seg om forventningene til godkjenningsordningene og id-kort. Blant bedriftslederne er det ganske like store forventninger til disse to tiltakene – noe høyere til id-kort enn til godkjenningsordningen som helhet (se figur 5.4 og 5.5).

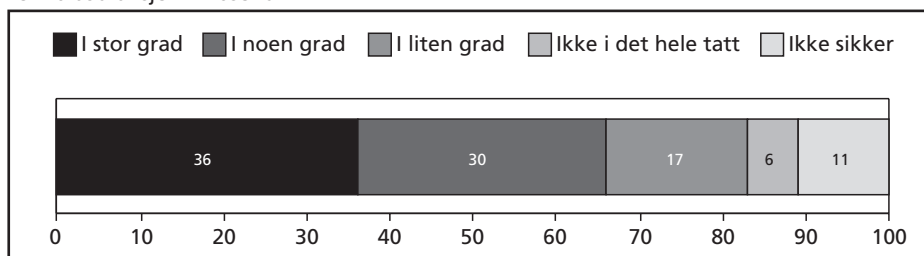
Figur 5.4 I hvilken grad tror du godkjenningsordningen for renholdsbedrifter og krav om id-kort vil bedre forholdene i bransjen? Prosent.



80 prosent av bedriftslederne mener at godkjenningsordningen i stor eller noen grad vil bedre forholdene i bransjen. 85 prosent av bedriftslederne mener det samme når det gjelder innføring av id-kort. Det er svært få som tror at det ikke vil virke i det hele tatt, og få som svarer «ikke sikker». Det er ingen signifikante forskjeller i forventningene mellom bedrifter med og uten tariffavtale. Dokumentasjonsbiten vil være helt avgjørende for at denne godkjenningsordningen skal fungere etter hensikten, noe som ble sterkt understreket av informanter i Fafos kartlegging av renholdsbransjen i 2011, og i denne undersøkelsen. Et viktig poeng er at godkjenningsordningen og id-kortene vil virke sammen, fordi id-kortene er knyttet til godkjenningsordningen.

I kartleggingen av renholdsbransjen som Fafo gjennomførte (Trygstad et al. 2011), hadde informantene høye forventninger til innføringen av id-kort. Inspektørene i Arbeidstilsynet mente for eksempel at det vil være til stor hjelp å vite hvem man faktisk snakker med ute på arbeidsplassene, og å kunne koble lønns slipper og timelister til riktig person. Men det ble advart mot at id-kort kan gi en falsk trygghet dersom dette kravet ikke følges opp med kontroller. Sammenliknet med for eksempel arbeidstakere på en byggeplass, er renholdere ofte mindre synlige både for kundene og omverdenen (blant annet fordi mange jobber på andre tider – altså før og etter at andre arbeidstakere/kunder er til stede i lokalene).

Figur 5.5 I hvilken grad tror du regionale verneombud vil virke positivt inn på utviklingen i renholdsbransjen? Prosent.

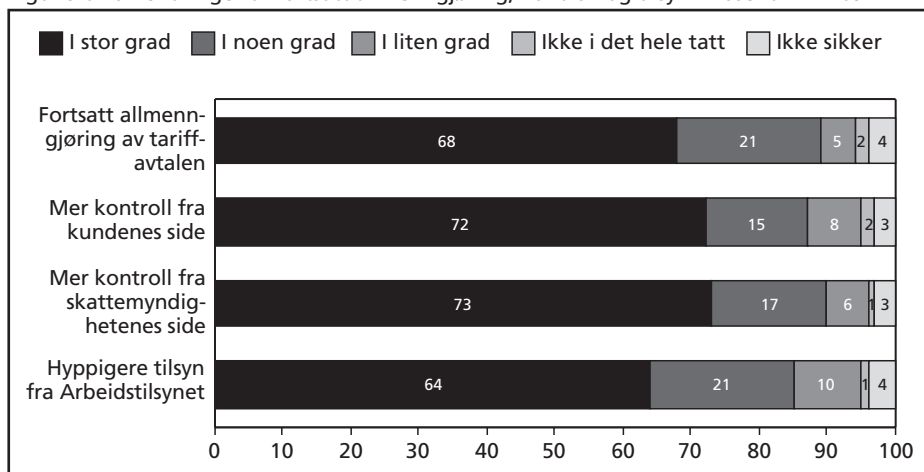


Forventningene til ordningen med regionale verneombud er noe mer dempet blant bedriftslederne, selv om nesten sju av ti mener at dette i stor eller noen grad vil virke positivt inn på utviklingen i renholdsbransjen. Heller ikke her finner vi signifikante forskjeller mellom bedrifter med og uten tariffavtale.

Det kan være flere årsaker til at forventningene til regionale verneombud er mer dempet enn forventningene til godkjenningsordningen. For det første vil de regionale verneombudene ha helse, miljø og sikkerhet som sitt fremste kontrollområde. Selv om oppmerksomheten og kunnskapen om HMS er liten i deler av bransjen, så går det an å argumentere for at det ikke er på disse områdene at problemene er størst. Det vil si at det trengs virkemidler som omfatter større deler av virksomheten. I rapporten *Til renholdets pris* (Trygstad et al. 2011) ble det også pekt på at de regionale verneombudene får samme utfordringer som inspektører i Arbeidstilsynet med for eksempel tilgang til arbeidsplassene og vanskeligheter med kommunikasjon. Det kan også bli en sikkerhetsutfordring dersom verneombudene jobber alene.

Bedriftslederne fikk også et spørsmål om i hvilken grad andre typer tiltak vil være effektive for å begrense useriøse bedrifter i bransjen. Det dreide seg om virkning av fortsatt allmenngjøring av tariffavtalen, mer kontroll fra kundens side, mer kontroll fra skattemyndighetenes side og hyppigere tilsyn fra Arbeidstilsynet. Skatteetaten og Arbeidstilsynet er sentrale aktører i arbeidet med tilsyn og kontroll og har også prioritert innsats rettet mot renholdsbransjen (Trygstad et al. 2011). Arbeidstilsynet får nå også, som tidligere nevnt, ansvar for å se til at allmenngjøringsbestemmelsene følges.

Figur 5.6 Forventninger til fortsatt allmenngjøring, kontroll og tilsyn. Prosent. N = 205.



Som vist i figur 5.6 er det ganske like – og høye – forventninger til de ulike tiltakene som det er spurt om. Mer kontroll fra skattemyndighetene er det som topper skalaen over hva bedriftslederne mener vil virke. Både i bedrifts- og privatmarkedet er det utbredt

bruk av kontantoppgjør, noe som gir større muligheter for juks og svart arbeid. Såkalt fiktiv fakturering er også utbredt i renholdsbransjen. Formålet er å skjule svart omsetning og svarte lønninger og å underslå momspenger fra staten (Trygstad et al. 2011).

Kontroll og oppfølging er trolig et nøkkelord når det gjelder alle tiltakene som er satt i verk eller er under innføring i renholdsbransjen. Det kan dreie seg om kontroll med om allmenngjøringsforskriften følges, om prisen og timeantallet faktisk stemmer overens med det som står i anbudet, om skatter og avgifter er betalt, og så videre. Tiltakene vil ha liten verdi dersom de ikke følges opp, det vil si om det ikke foretas kontroller, og om det ikke får konsekvenser dersom bedriftene bryter bestemmelsene. Det er ikke nødvendigvis mangel på reguleringer og/eller gode hensikter som er problemet, men mangel på sanksjoner (Trygstad et al. 2011).

Et annet poeng er at tiltakene kommer som et «knippe», altså at det er flere tiltak som skal virke sammen over tid. Tidsaspektet er avgjørende for at ordningene går seg til og blir en naturlig del av driften. Tiltakene vil også trolig øke bevisstheten hos enda flere, både arbeidsgivere og arbeidstakere, om hva som er lovlig og ulovlig, og hvilke forhold som befinner seg i gråsonene.

5.11 Oppsummering

- Tre viktige tiltak er gjennomført / skal gjennomføres for renholdsbransjen: allmenngjøring av deler av renholdsoverenskomsten, godkjenningsordning (inklusive id-kort) og regionale verneombud.
- Allmenngjøringsbestemmelsene i renhold trådte i kraft 1. september 2011. Allmenngjøring har blitt ett av de viktigste verktøyene for å motvirke sosial dumping og lavlønnskonkurranse i det norske arbeidsmarkedet.
- Allmenngjøringsbestemmelsene i renhold omfatter private bedrifter som driver salg av renholdstjenester, og ansatte som utfører renhold. Selvstendige næringsdrivende uten egne ansatte omfattes ikke av bestemmelsene.
- Allmenngjøringsbestemmelsene gjelder ikke virksomheter som har rengjøring i egen regi.
- Forskriften gjelder heller ikke for ansatte i bedrifter som er omfattet av en annen tariffavtale enn renholdsoverenskomsten.
- 92 prosent av bedriftslederne i vår undersøkelse svarte at de hadde god eller ganske god kjennskap til allmenngjøringsbestemmelsene.
- I hele fire av ti bedrifter har de ansatte fått høyere lønn som følge av allmenngjøringsbestemmelsene.

- Selv i bedrifter med tariffavtale er det 21 prosent av bedriftene som svarer at flertallet av de ansatte har fått høyere lønn som følge av allmenngjøringsforskriften, og 12 prosent svarer at noen av de ansatte fikk høyere lønn.
- Konkurransforholdene etter allmenngjøringsvedtaket er uendret for flertallet av bedriftene (62 prosent).
- Totalt er det 22 prosent av bedriftene som mener at konkurransforholdene har blitt vanskeligere på grunn av høyere lønnsnivå.
- Hele 16 prosent av bedriftene *med* tariffavtale mener at konkurransforholdene har blitt vanskeligere fordi bedriften må betale høyere lønninger.
- Fra 1. september 2012 ble det innført en offentlig godkjenningsordning for renholdsvirksomheter som også krever at arbeidstakerne utstyres med id-kort. Alle virksomheter må være godkjent av Arbeidstilsynet for å drive lovlig.
- For å bli godkjent må virksomheten ha alle offentlige registreringer i orden, og de må ha godkjent bedriftshelsetjeneste, vernetjeneste, skriftlige arbeidsavtaler, oppfylle vilkårene i forskrift om allmenngjøring av tariffavtaler og sikre arbeidstakerne økonomisk kompensasjon ved yrkesskade.
- Godkjente renholdsvirksomheter skal føres i et register hos Arbeidstilsynet.
- Alle arbeidstakere skal ha id-kort som er gyldig i maksimum to år om gangen. På kortet skal det være opplysninger (på norsk og engelsk) om arbeidsgiver, navn og bilde av arbeidstaker, fødselsdato og kjønn.
- Arbeidstilsynet fører tilsyn med at bestemmelsene følges.
- Ordningen med regionale verneombud i renhold og hotell og restaurant trådte i kraft høsten 2012. Ansettelsesprosessen av tolv regionale verneombud skal etter planen være ferdig rundt 1. desember 2012.
- De regionale verneombudene ansettes i Arbeidstilsynet. Ordningen finansieres ved at bedriftene må betale 0,065 prosent av samlede lønnskostnader til et fond som administreres av et fondsstyre. Partene i arbeidslivet og myndighetene styrer ordningen.
- De regionale verneombudene skal virke på arbeidsplasser som ikke har egne verneombud, eller som ikke har opprettet arbeidsmiljøutvalg (AMU).
- Åtte av ti ledere i renholdsbedrifter har tiltro til at godkjenningsordningen og id-kortene vil bedre forholdene i renholdsbransjen (i stor eller noen grad).
- 66 prosent av bedriftslederne i renhold mener at regionale verneombud vil virke positivt inn på utviklingen i renholdsbransjen (i stor eller noen grad).
- Kontrolltiltak er avgjørende for å få en god utvikling i renholdsbransjen. Lederne i renholdsbedriftene trekker fram mer kontroll fra skattemyndighetene som et svært viktig tiltak.

6 Hvordan øke seriøsiteten og hindre sosial dumping?

Likere konkurransevilkår er en grunnleggende forutsetning for å få flere seriøse bedrifter og mer ordnede forhold i bransjen. Utgangspunktet for mange renholdsbedrifter er et hardt anbudsregime, der pris ofte er et av eller det viktigste kriteriet som vektlegges i valget mellom ulike tilbydere. En stor del av kostnadene i renholdsbedriftene er knyttet til arbeidskraften. Det er derfor vanskelig – for ikke å si umulig – for seriøse bedrifter å konkurrere mot bedrifter som bryter arbeidstidsbestemmelsene, som ikke betaler sine ansatte lønn for å forflyttes seg fra et oppdrag til et annet, som betaler under allmenngjort tariff lønn, som priser jobben for lavt, og som unnlater å betale skatt. Prisene i markedet vil da presses ned til et nivå som ikke er forenlig med å følge lovverket. Hvis ingen reagerer eller slår ned på prisdumping, vil det fortsatt være en stor økonomisk motivasjon for å drive useriøst.

Useriøs drift vil ofte resultere i det vi kaller «sosial dumping». Dette er ikke et presist begrep, men er knyttet til uakseptabelt lav lønn, brudd på HMS-regler, brudd på arbeidstidsbestemmelsene og lav bostandard for utenlandske arbeidstakere (St.meld. nr. 18 (2007-2008), s. 19). I de siste årene har begrepet vært sterkt knyttet til lønns- og arbeidsvilkår for østeuropeiske arbeidstakere. I to studier av arbeids- og levekår for polakker i Oslo-området (Friberg og Tyldum 2007; Friberg og Eldring 2011) inngår renholdere som en betydelig gruppe. Begge undersøkelsene viser at lav lønn, stor jobbusikkerhet og svart arbeid er utbredt blant polske renholdere i Oslo-området. Den nyeste undersøkelsen viser at de polske arbeidstakerne ikke kun har oppdrag i private hjem, men at de også er sysselsatt i den delen av renholdsbransjen som utfører renhold for bedriftskunder.

I renholdsbransjen er det imidlertid så store utfordringer at diskusjonen om sosial dumping må utvides til også å gjelde andre nasjonaliteter.

Som vist i kapittel 5 er det høye forventninger til de tiltakene som nå er iverksatt i bransjen. Det gjelder allmenngjøring av tariffavtalen (renholdsoverenskomsten), godkjenningsordning for renholdsbedrifter (inklusive krav om id-kort) og ordning med regionale verneombud.

I dette kapittelet vil vi sammenfatte og diskutere forutsetningene for at tiltakene skal virke, og at man dermed vil få likere konkurransevilkår. Et viktig utgangspunkt er at disse tiltakene virker sammen og over tid (se kapittel 5). Vi ser også på andre forutset-

ninger for å gjøre bransjen mer seriøs, blant annet basert på intervjuer med tillitsvalgte, verneombud og ledere i Oslo, Bergen og Trondheim. Hva må og bør myndighetene gjøre? Hva slags ansvar har kundene? Og hva bør renholdsbedriftene selv ta ansvar for?

Samtlige av våre informanter har avslutningsvis i intervjuene besvart spørsmål knyttet til utfordringene i bransjen, tiltak partene kan iverksette, tiltak kundene bør ta i bruk, og hva man betrakter som gode indikatorer på økt seriøsitet i bransjen. I tabell 6.1 er svarene sammenfattet.

Tabell 6.1 Sammenfatning av informantenes betraktninger knyttet til seriøsitet

De største utfordringer for seriøs drift, ryddige lønns- og arbeidsvilkår og like konkurransevilkår	TV/VO	Ledere	Totalt
Prisdump	6	3	9
Tilsyn og kontroll	2	6	8
Bruk av underleverandører		3	3
Press på HMS, arbeidstid og lønn	3	3	6
Kunder		3	3
Hvilke tiltak er de viktigste som myndighetene kan iverksette?			
Økt kontroll og konsekvenser	6	10	16
Skolering og bevisstgjøring	2	2	4
Effektiv gjennomføring av vedtatte tiltak	3		3
Annet*		3	3
Viktige tiltak som partene sammen eller hver for seg kan gjøre			
Samarbeid	5	3	8
Bevisstgjøre/informere	2	3	5
Opplæring	1	2	3
Hindre prispress	2	1	3
Annet**		2	2
Viktige tiltak kundene kan iverksette			
At kontrakt og bestemmelser etterleves	3	5	8
At andre kriterier enn pris vektlegges	2	4	6
Velge seriøse tilbydere	1	4	5
At arbeidsforholdene for renholderne er forsvarlig	4	1	5

* Herunder ROT-fradrag, språkopplæring samt «forenkle renholdsbedriftenes ansvar i forbindelse med oppfølging av medarbeideres arbeidstillatelse, skattekort etc.»

** Utvikle klare kriterier i godkjenningsordningen, sette krav til offentlig innkjøpere.

I dette kapittelet går vi nærmere inn på hva som kan bidra til en ryddigere bransje. Først ser vi på rammebetingelsene og hvordan disse er med på å prege renholdsbransjen – det vil si anbudsregimet, bedriftenes arbeidskraftstrategier og konkurransen fra det som oppfattes som useriøse bedrifter.

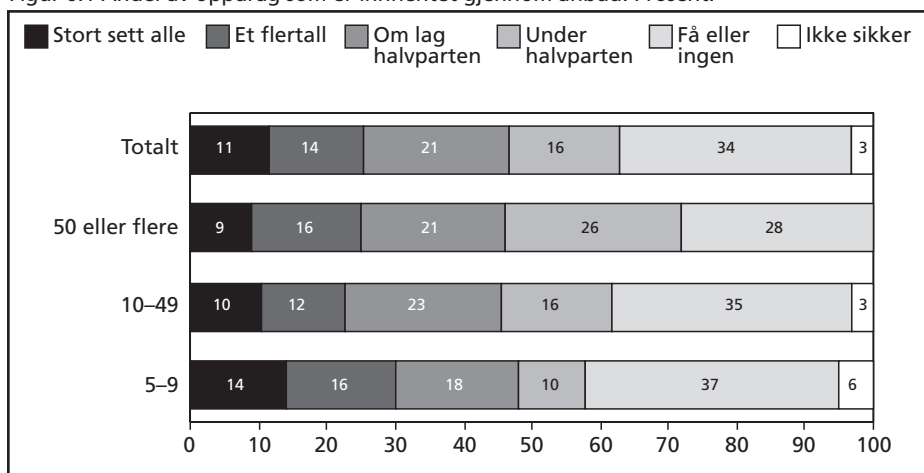
6.1 Anbud og konkurranseforhold

Markedet forholder seg normalt ganske rått til å få mest mulig, billigst mulig [...], sånn funker det, både innenfor offentlig sektor og innenfor privat sektor. (Leder)

Renholdsbransjen henter størstedelen av sine oppdrag i privat sektor. Ifølge NHO Service sin bransjestatistikk for 2011–2012 er 49 prosent av totalmarkedet konkurranseutsatt. Anbud benyttes både i offentlig og privat sektor. Offentlig sektor kjøper renhold for i underkant av én milliard kroner, mens privat sektor har innkjøp for om lag åtte milliarder kroner. Beregninger gjort av NHO Service viser at rundt 13 prosent av renholdsarealet i offentlig regi er konkurranseutsatt, mens den tilsvarende andelen i privat sektor er 74 prosent.⁴⁴

I figur 6.1 ser vi hvor stor andel av oppdragene som bedriftene har innhentet gjennom anbud.

Figur 6.1 Andel av oppdrag som er innhentet gjennom anbud. Prosent.



Dersom vi ser på fordelingen for utvalget under ett, ser vi at omkring en tredjedel av oppdragene ikke er hentet inn som et resultat av anbud (34 prosent). Det er ikke de store forskjellene som kan knyttes til bedriftsstørrelse målt etter antall ansatte, men vi ser en tendens til at de minste bedriftene (fem til ni ansatte) i noe mindre grad henter sine oppdrag gjennom anbud sammenliknet med de største bedriftene.

⁴⁴ <http://www.nhoservice.no/getfile.php/Filer/Statistikk/Rapport%20Renhold%202012.pdf>

Kontraktene: innhold og varighet

I en anbudskonkurranse vil pris være et av flere kriterier som gis betydning. Hvordan anbudet utformes, herunder vektning av pris og kvalitet samt hvilke krav som stilles i kontrakter som inngås, og hvordan disse etterleves, vil variere. Dette er likevel forhold som påvirker situasjonen i bransjen – både på kort og lang sikt.

Å få en mer objektiv bedømming av kvaliteten på renholdet kan gjøres ved å følge den nordiske rengjøringsnormen NS-INSTA 800 (innført i 2000) (se mer om dette i kapittel 4). Men standarder løser ingenting dersom arbeidet tar lengre tid enn det bedriften får betalt for – og/eller at bedriften taper anbudet dersom den legger inn reell tidsbruk.

Selv om offentlig sektors andel i det konkurranseutsatte markedet er begrenset, er sektoren interessant fordi offentlige virksomheter er svært prissensitive når det gjelder kjøp av renholdstjenester. I Fafos undersøkelse fra 2011 fant vi klare indikasjoner på at offentlige og private virksomheter organiserer sine anbudsprosesser forskjellig. Dersom en privat kunde er fornøyd med den jobben som gjøres, blir kontraktene ofte forlenget uten noen ny konkurranse.

Vi har hatt en del kontrakter i ca. 10 år. Noen har vi hatt siden 1996. Hvis kunden er fornøyd, reforhandler vi bare avtalen. Det er ingen som tjener grådig mye for de som er seriøse, det er ikke så store avvik i pris. Vi har nesten bare private kunder. Vi er ikke konkurransedyktig i offentlig sektor. (Leder i renholdsbedrift, fra Trygstad et al. 2011, s. 135)

I offentlig sektor er kontraktene ofte på mellom to og fire år, noe som betyr at man stadig må ut for å konkurrere dersom man skal beholde kunden (Trygstad et al. 2011). Det er gjerne i denne typen konkurranser vi blir fortalt at de seriøse virksomhetene merker presset fra de useriøse.

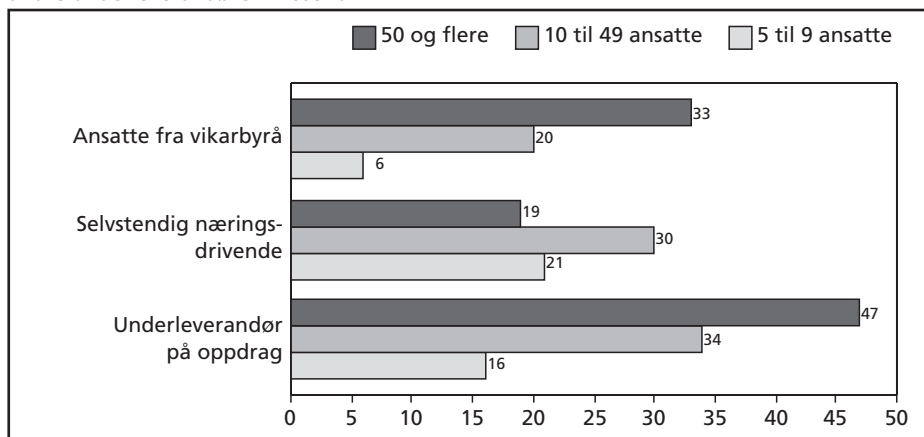
At kundene vektlegger andre forhold enn pris, samt at kontraktene etterleves, er noe både tillitsvalgte og ledere påpeker som viktige tiltak for å bedre forholdene i renholdsbransjen. Lengre kontraktsperioder vil også kunne sikre større stabilitet og forutsigbarhet. Her kan det offentlige gå foran med et godt eksempel.

6.2 Bedriftenes arbeidskraftstrategier

Dersom man opererer i et marked preget av stort prispress og korte tidshorisonter, vil dette trolig påvirke bedriftens arbeidskraftstrategi. Det vil si hvordan bedriften vurderer behovet for andelen fast ansatte, innleide, bruk av enkeltmannsforetak eller andre underleverandører.

Vi spurte renholdsbedriftene om deres bruk av innleide fra vikarbyrå, selvstendig næringsdrivende og underleverandører på oppdrag.

Figur 6.2 Renholdsbedriftenes bruk av innleide fra vikarbyrå, selvstendig næringsdrivende og andre underleverandører. Prosent.



Det er store variasjoner etter bedriftsstørrelse når det gjelder bruk av innleide fra vikarbyrå, selvstendige næringsdrivende og underleverandører på oppdrag (se også kapittel 4). Nesten halvparten av de største bedriftene bruker underleverandører på oppdrag (47 prosent). Blant de minste bedriftene er det en ganske utstrakt bruk av selvstendig næringsdrivende, trolig enkeltmannsforetak (21 prosent av bedriftene).

Bruk av ulike arbeidskraftstrategier, som omfattende bruk av underleverandører og selvstendig næringsdrivende, *kan* være indikasjoner på useriøsitet, men trenger ikke å være det. Det er eksempelvis ganske vanlig å bruke selvstendig næringsdrivende til vinduspuss eller til deler av et oppdrag der man selv mangler kompetanse, eller på grunn av korte tidsfrister. Det er også renholdsbedrifter som har avtale med underleverandører som gjennomfører renholdsoppdrag i deler av landet der de selv ikke er lokalisert.

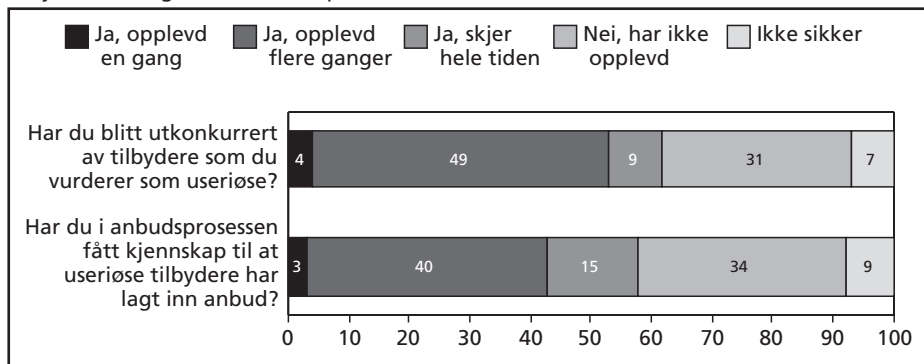
Like fullt kan kombinasjoner av tilknytningsformer danne grobunn for kreative løsninger og i verste fall ren kriminalitet, blant annet fordi det blir vanskeligere å holde oversikt. Det har både skattemyndighetene, Arbeidstilsynet og partene i renholdsbransjen kjennskap til. Det er blant annet avdekket nettverksorganisering av renholdsbedrifter, der oppdragsgiver skriver kontrakt med et hovedfirma, men så er det et underfirma som gjør jobben. Disse nettverkene består av flere firmaer som bruker ansatte om hverandre og er underleverandører for hverandre. Noen av disse nettverkene driver over hele landet, og det er svært vanskelig å få innsyn i driften (Trygstad et al. 2011).

6.3 Konkurransen fra useriøse tilbydere

Så langt i dette kapittelet har vi vist til forhold som *kan* skape grunnlag for useriøs drift og sosial dumping, som prispress, korte tidshorisonter og omfattende bruk av underleverandører/innleide.

Vi har spurt renholdsbedriftene om innslaget av useriøs virksomhet i bransjen. Det er vanskelig å få et riktig svar dersom en stiller spørsmål til en bedriftsleder om vedkommende selv har drevet på kanten av loven eller brutt regelverket. Derfor har vi isteden spurt lederne om deres kjennskap til useriøse konkurrenter i markedet, ut fra deres egen oppfatning av hva som er seriøse og useriøse virksomheter.

Figur 6.3 Har du blitt utkonkurrert av useriøse tilbydere, og har du kjennskap til at useriøse tilbydere har lagt inn anbud i løpet av de siste to år?



Fordelingen i figur 6.3 viser at det er en omfattende erfaring med det som bedriftslederne oppfatter som useriøse tilbydere i renholdsbransjen. Drøye seks av ti har opplevd å bli utkonkurrert av useriøse tilbydere de siste to årene. 9 prosent (19 virksomheter) svarer at dette skjer hele tiden. Når det gjelder kjennskap til at denne type bedrifter legger inn anbud, svarer 15 prosent at dette skjer hele tiden, og ytterligere 43 prosent har opplevd dette en eller flere ganger i løpet av de siste to årene.

Bare se på kostnadsbildet til bedrifter som er på Internett! Vi har fått den femte ferieuka, 12 prosent feriepenger. Vi konkurrerer med bedrifter som overhodet ikke opererer med feriepenger. De bruker enkeltstående, da slipper de arbeidsgiveravgift. De slipper unna så utrolig mye. Er de selvstendige, så gjelder jo ikke allmenngjøringsvedtaket. De opererer kun med fastpriser. Hvor lang tid du bruker på et oppdrag, det driter de i. Du får 5000 kroner for å rengjøre om du bruker 10 timer eller 15 timer, det er uvesentlig. (Arbeidsgiver)

Andre ledere forteller om virksomheter som godt kan forholde seg til allmenngjorte lønnsatser, men som utformer og priser oppdragene på en slik måte at de ikke lar seg gjennomføre innenfor stipulert tid.

Noen snur regnestykket på hue og regner ut hvor mye de kan tilby innenfor gjeldende beløp. De tar utgangspunkt i hvor mye de har tid til å lønne. Så regner de tid etterpå – etter at anbudet er vunnet. Det er jobber som kanskje tar 6 timer, men der den ansatte får lønn for 4 timer. De som trekker dette lengst, har ansatte som jobber gratis. (Arbeidsgiver)

Både arbeidsgivere, tillitsvalgte og verneombud er opptatt av at Arbeidstilsynet bør være observante på at allmenngjøringsvedtaket i renholdsbransjen *kan* gi seg utslag i et større tidspress, i alle fall i en periode. Fra arbeidsgiversiden blir det også pekt på at det er vanskelig for inspektørene å avgjøre hvor mange timer som faktisk bør avsettes til et areal som skal rengjøres. Forhold som belegg, lokalenes utforming og bruksområde er bare noen av de forholdene som påvirker. Mer kontroll og konsekvenser ved brudd på regelverket er likevel det som både tillitsvalgte og ledere i aller størst grad etterlyser fra myndighetenes side. Dette gjenspeiles i hva slags forventninger renholdsbedriftene har til ulike type tiltak (se figur 5.6), der mer kontroll fra skattemyndighetenes side troner aller øverst. Kontroll og oppfølging er et nøkkelord også når det gjelder de tiltakene som allerede er satt i verk (allmenngjøring og godkjenningsordning med id-kort).

Arbeidstilsynet er kanskje den mest sentrale aktøren fra myndighetenes side. I 2010 startet et nytt, nasjonalt prosjekt som omfatter tilsyn mot sosial dumping i renhold, hotell og restaurant og transport. Renhold var det første prioriteringsområdet.

Tabell 6.2 Antall tilsyn og reaksjoner i renholdsbransjen.

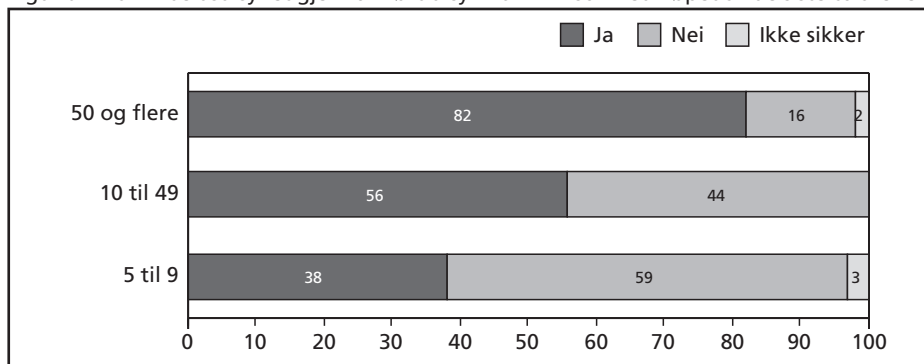
	2010	2011	2012 (juni)
Antall tilsyn	183	270	140
Reaksjon	143	185	65
Reaksjonsprosent	78 %	69 %	46 %

Kilde: Arbeidstilsynet.

I 2011 gjennomførte Arbeidstilsynet om lag 270 tilsyn i renhold – en økning fra 183 tilsyn i 2010. Det var reaksjon i 185 virksomheter, det vil si at 69 prosent av virksomhetene fikk pålegg om utbedringer. Per juni 2012 var det gjennomført rundt 140 tilsyn, noe som har resultert i at 65 av de virksomhetene det er tilført tilsyn i, har fått pålegg (Arbeidstilsynet, 13.6.2012). (Se mer om type pålegg gitt av Arbeidstilsynet i kapittel 4).

Som omtalt i kapittel 3 er det stor tiltro til at Arbeidstilsynet vil bidra til å få skikk på bransjen. Det er også mange av bedriftene som er med i spørreundersøkelsen som har direkte erfaring med Arbeidstilsynet gjennom tilsyn.

Figur 6.4 Har Arbeidstilsynet gjennomført tilsyn i din virksomhet i løpet av de siste to årene?



Rundt åtte av ti ledere i virksomheter med 50 ansatte eller flere svarer at de har hatt besøk av Arbeidstilsynet de siste to årene. Den tilsvarende andelen blant de minste bedriftene er 38 prosent. Også dette må ansees som en relativt høy andel, siden det er bedrifter av denne størrelsen som det er flest av i utvalget og i populasjonen.

Noen av de arbeidsgiverne vi har intervjuet, etterlyser tilsyn der inspektørene er noe mindre forsiktige. Blant annet vises det til at det nytter ikke å tilby seg å komme tilbake dersom det ikke skulle passe:

Vi fikk uanmeldt tilsyn, de var hyggelig av seg. De spurte om det passet, eller om de skulle komme tilbake en annen dag. De var litt forsiktig, tenker jeg. Du skal jo være hyggelig, men det blir jo ikke uanmeldt tilsyn når de kan komme tilbake. Og jeg kjenner jo den bransjen her så godt at på den stunden ville de useriøse ha ordna på alt. (Arbeidsgiver)

Ingen av de arbeidsgiverne eller lederne vi har snakket med, har opplevd det som negativt at Arbeidstilsynet har gjennomført tilsyn, og så godt som alle har hatt besøk av inspektører fra Arbeidstilsynet i løpet av de siste to årene.

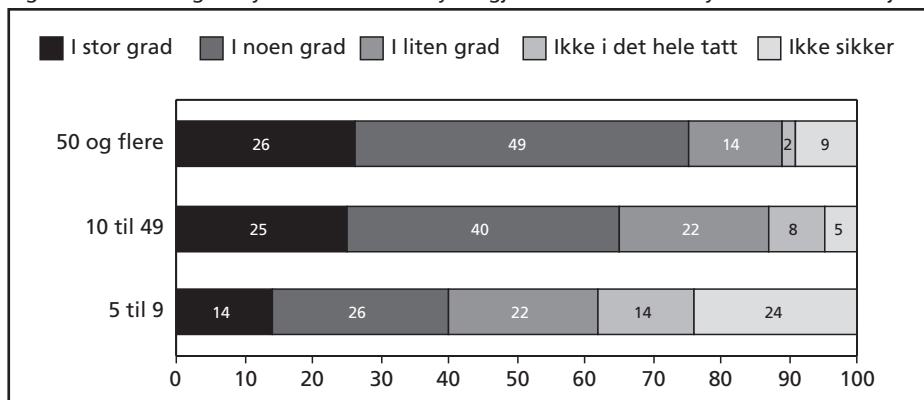
En sak er å ha hatt tilsyn selv, men mener renholdsbedriftene at Arbeidstilsynet generelt er aktive nok med hensyn til å føre kontroll med bransjen? Det framgår av figur 6.5.

De minste bedriftene, målt i antall ansatte, mener i noe større grad enn andre at Arbeidstilsynet ikke gjennomfører tilstrekkelig med tilsyn i bransjen. Derimot svarer 75 prosent av de største at de i stor eller noen grad mener at antall tilsyn er tilstrekkelig. Det er særlig de som har hatt tilsyn, som er tilbøyelig til å svare at kontrollen fra Arbeidstilsynet er god nok (72 prosent), og motsatt – de som ikke har hatt tilsyn i løpet av de siste to årene, svarer i større grad at antall tilsyn ikke er høyt nok (43 prosent).

Arbeidstilsynet vil nå få flere verktøy i forbindelse med tilsyn i renholdsbedriftene. For det første har Arbeidstilsynet tilsynsansvar for at bedriftene betaler allmenngjort lønn. For det andre vil tilsynet kunne sjekke at bedriften er godkjent, og at arbeids-

takerne har id-kort (som følger av godkjenningsordningen). Dette er tre viktige – og nye – områder for å redusere omfanget av useriøs virksomhet.

Figur 6.5 I hvilken grad synes du Arbeidstilsynet gjennomfører nok tilsyn i renholdsbransjen?



Men det er ikke bare antall tilsyn og hvilke områder som kan sjekkes, som har betydning. Arbeidstilsynet har ingen mulighet til å være «over alt». Derfor er den risikobaserte tilsynsvirksomheten – altså at inspektørene går dit hvor problemene antas å være størst – av stor betydning for å luke ut useriøse bedrifter.

De spesielle utfordringene med å føre tilsyn i bransjen vil fortsatt være der – det vil si å vite hvor arbeidstakerne er til enhver tid, arbeidstid på kveld / natt / tidlig morgen og tilgang til lokalene (Trygstad et al. 2011). Dette krever større ressurser fra Arbeidstilsynets side, både fordi man må gjøre grundig forarbeid, og fordi man må jobbe på andre tider enn det som er normalarbeidsdagen. Språkvansker er en annen utfordring for tilsynsinspektørene (ibid.).

6.4 Kundekontroll

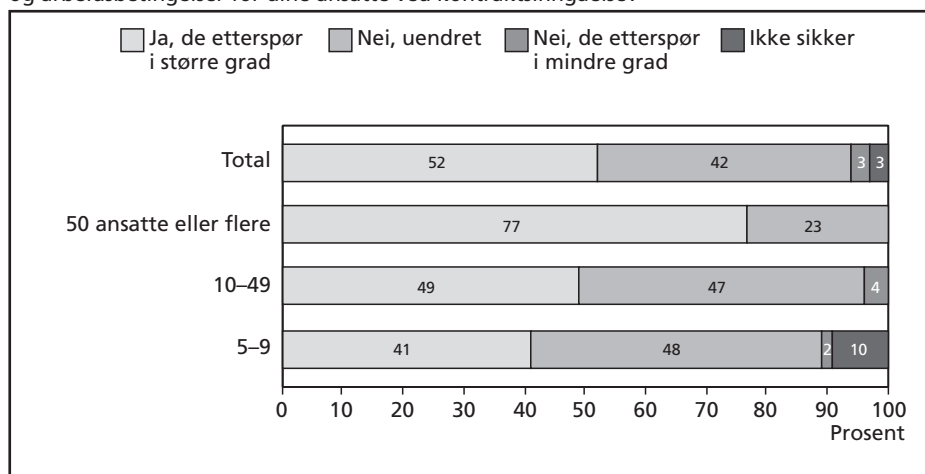
Et viktig moment i arbeidet for økt seriøsitet i bransjen er kundenes kontroll av om kontraktfestede forhold etterleves av renholdsbedriften. Dette gjelder både for private og offentlige kunder, men offentlige kunder har inntil nylig vært alene om å ha et lovpålagt ansvar for å gjøre dette.

Offentlige virksomheter er forpliktet til å ta med en kontraktsklausul som skal sikre arbeidstakernes lønns- og arbeidsvilkår i de bedriftene som det kjøpes tjenester av. Som vist tidligere er det både lav kunnskap om bestemmelsene og dårlig kontroll fra det offentliges side (se mer i kapittel 5).

I forbindelse med allmenngjøring av renholdsoverenskomsten har oppdragsgiver fått informasjons- og påseplikt. I 2008 og 2010 ble allmenngjøringsloven revidert, og det ble blant annet innført bestemmelser for å styrke kontrollen med at vilkårene blir fulgt. I mars 2008 trådte forskriften om informasjons- og påseplikt og innsynsrett i kraft.⁴⁵ Informasjonsplikt innebærer at bestiller skal informere om at virksomhetenes arbeidstakere minst skal ha de lønns- og arbeidsvilkår som følger av allmenngjøringsforskriften. Bestiller og/eller hovedleverandør skal videre påse at vilkårene hos underleverandørene er i overensstemmelse med forskriften. Dette kan skje ved at det for eksempel tas inn kontraktsklausuler om hvilke vilkår arbeidstakerne skal ha.

I forbindelse med denne undersøkelsen har vi derfor stilt spørsmål til renholdsbedriftene om de opplever at kunder i større grad enn for to år siden kontrollerer om kontraktsfestede lønns- og arbeidsbetingelser etterfølges. Svarene framgår av figur 6.6.

Figur 6.6 Sett to år tilbake i tid, etterspør kundene i dag i større grad dokumentasjon om lønns- og arbeidsbetingelser for dine ansatte ved kontraktsinngåelse?



De store virksomhetene er mer tilbøyelig til å svare at kundene har blitt mer aktive når det gjelder å undersøke om de oppgitte lønns- og arbeidsbetingelsene etterleves enn for to år siden. Når det gjelder de mindre virksomhetene, er bildet mer todelt. Det er omtrent like mange som svarer at kundene har blitt mer aktive, og som svarer at dette er uendret.

Vi har jo hatt veldig mange forespørsler det siste året knyttet til kontraktene vi har da, om vi betaler etter tariff og sånt. Så jeg føler at det blir etterspurt. Dette har skjedd etter allmenngjøringen. (Arbeidsgiver)

⁴⁵ FOR 2008-02-22 nr. 166

Ut fra resultatene i spørreundersøkelsen er det likevel grunn til å konkludere med at det er et stort forbedringspotensial blant kunder når det gjelder å følge opp de ulike avtalene som er inngått, ikke minst sett i sammenheng med den informasjons- og påseplikten som bestiller har fått i forbindelse med allmenngjøringsforskriften.

6.5 Bedriftenes rolle: kontroll, opplæring og partssamarbeid

Utstrakt bruk av underleverandører og innleid arbeidskraft stiller nå strenge krav til bedriftenes informasjons- og påseplikt som de har etter allmenngjøringsbestemmelsen. Dette er et ansvar som deles med kunden (bestiller). Det er hovedleverandør som skal påse at lønns- og arbeidsvilkår hos underleverandørene er i tråd med allmenngjøringsforskriften.

Det kan også komme til å koste bedriften dersom for eksempel en underleverandør unnlater å betale lønn til sine ansatte. Solidaransvar for oppdragsgivere ble gjort gjeldende fra 1. januar 2010 i de allmenngjorte områdene. Solidaransvar innebærer at arbeidstakere som ikke har fått utbetalt den lønnen de har krav på, kan rette krav til bedriftene oppover i kontraktskjeden, og at de ikke må begrense seg til den bedriften de er ansatt i (Eldring et al. 2011).

På HMS-området må det meste av arbeidet foregå i bedriftene. I en så internasjonalisert bransje som renhold vil språkproblemer og manglende forståelser for norsk HMS-kultur være en ekstra utfordring (se også kapittel 4). Det kan eksempelvis være svært vanskelig å forklare hva et verneombud er. En tillitsvalgt som vi intervjuet, fortalte at de i hennes virksomhet har lagt ned en del arbeid i å fortelle om viktigheten av HMS, og de har opplyst de ansatte om hvem som er verneombud, og hva oppgavene til et verneombud er. Da Arbeidstilsynet gjennomførte tilsyn, viste det seg likevel at ikke alle hadde fått med seg dette:

Arbeidstilsynet gjennomført tilsyn. De spurte en renholder: «Ja, vet du hvem verneombudet ditt er?» «Nei, aner ikke», sa renholderen. «Vet ikke hva det er engang.» Men han sto ved siden av en korktavle med bildet av verneombudet, og det sto verneombud med store bokstaver. Det handler også om språk og opplæring – vi har noen utfordringer der altså. (Tillitsvalgt)

Det hjelper lite å ha et verneombud om de ansatte ikke vet hva det innebærer, eller hvis verneombudet ikke selv kjenner regelverket. Opplæring og bevisstgjøring er derfor sentrale stikkord. Tid til å utøve vervet som verneombud er en annen viktig dimensjon. Som vist i kapittel 4 har tidspresset økt som følge av hardere konkurranse de siste årene. Dette fører ikke bare til at tidspress og stress i seg selv er en av de viktigste

HMS-utfordringene i bransjen, men også til at verneombudene ikke alltid får tilstrekkelig tid til å skjøtte oppgavene.

Som vist i kapittel 2 er det manglende tradisjon for partssamarbeid på bedriftsnivå i renholdsbransjen. Tillitsvalgte (og verneombud) kommer ofte sent inn i saker og oppfattes i liten grad som en ressurs av arbeidsgivere og ledere. Dette betyr også at partsforholdene ofte blir konfliktfylt fordi partene først møtes når det «brenner», eller når det dreier seg om klare feil og mangler. Lav organisasjonsgrad og høy turnover i medlemsmassen påvirker den tillitsvalgtes maktgrunnlag. Manglende tilrettelegging for verneombud og tillitsvalgte – som ofte må utføre oppgavene i tillegg til full stilling som renholder – er en annen utfordring. Det er likevel tillitsvalgte som nedlegger betydelig innsats både på egen arbeidsplass og i forbundet for å få opp organisasjonsgraden i bransjen:

Vi har nå veldig fokus på renholdsbransjen. Vi jobber med å få opp organisasjonsgraden, bygge klubber, få til tillitsvalgte med oppbakking. I første omgang har vi konsentrert oss om tariffbedriftene for å få et stabilt tillitsvalgtapparat i de bedriftene. Men vi kommer til å gå videre – med de uorganiserte. (Tillitsvalgt)

Et langsiktig arbeid med å få økt organisasjonsgrad og bedre kvalitet på partssamarbeidet lokalt vil trolig bidra til å bedre forholdene i bransjen. En effektiv håndheving av allmenngjøringsforskriften er dessuten avhengig av et fungerende tillitsvalgtapparat. De tillitsvalgte er gitt innsynsrett i lønns- og arbeidsvilkår hos underleverandører og kan kreve dokumentasjon på at disse er i samsvar med bestemmelsene. Dette gjelder for tillitsvalgte som representerer den organisasjonen som er part i den allmenngjorte tariffavtalen. Håndhevingen av allmenngjøringsbestemmelsene følges, vil derfor svekkes dersom det ikke finnes tillitsvalgte ute i bedriftene.

6.6 Sosial dumping?

Som vi har sett i dette og andre kapitler i denne rapporten, er renhold en bransje med mange utfordringer. Kan vi på bakgrunn av våre funn konkludere med at det foregår sosial dumping? Vi kan i alle fall ikke si noe om *omfanget* av sosial dumping, men våre intervjuer med aktørene i bransjen viser at det er renholdsbedrifter som har lønnet sine ansatte svært lavt og endog svart. I kapittel 5 så vi også at 36 prosent av virksomhetene som ikke har tariffavtale, svarer at et flertall av de ansatte har fått høyere lønn, mens ytterligere 11 prosent svarer at dette gjelder for noen av de ansatte etter allmenngjøringen. Hvor lav lønn disse ansatte hadde før allmenngjøringsforskriften trådte i kraft, vet vi ikke.

Informanter i NHO Service, Arbeidsmandsforbundet, arbeidsgivere, tillitsvalgte og verneombud forteller om alvorlige brudd på arbeidsmiljøloven. Når vi spør om hva som kan være tegn på at det foregår sosial dumping, så trekkes disse forholdene fram:

- Når på døgnet renholdet gjennomføres. Dersom renholdet gjennomføres etter klokka 21 uten at dette er et krav fra kunden, bør alarmen gå.
- Arbeidstid og arbeidspres. Oppdrag prises slik at de ansatte i realiteten må jobbe gratis dersom de skal få gjort det kunden har betalt for.
- Frykt for å miste arbeidet dersom man klager til arbeidsgiver eller snakker med Arbeidstilsynet.

Videre har det vært rekke avisoppslag om svært kritikkverdige forhold i bransjen, der renhold og kriminell virksomhet går hånd i hånd.

Det er mange måter å drive useriøst på. Som vi omtalte i kapittel 1, finnes det ingen entydige definisjoner på hva som er en «seriøs» og «useriøs» virksomhet. Et minimumskrav for å bli regnet som en seriøs aktør, er å overholde lovverket. Mange knytter også seriøsitet til lønn og lønnsnivå. I renhold er det nå, på grunn av allmenngjøringsforskriften, ulovlig å lønne under den allmenngjorte satsen. Dette vil gjøre det enklere både å forklare og kontrollere hva som er minimumsnivået for lønn. Andre bestemmelser knyttet til allmenngjøringsforskriften, som informasjons- og påseplikt og solidaransvar, vil også kunne være sentrale for å bekjempe sosial dumping. Men tiltakene krever etterlevelse – og dermed kontroll.

7 Indikatorer

Hensikten med denne nullpunktundersøkelsen i renholdsbransjen er todelt. For det første har målet vært å gi en status over bransjen slik den framsto før godkjenningsordningen ble iverksatt 1. september 2012. For det andre har vi hatt til hensikt å utvikle noen indikatorer som kan benyttes som temperaturmålere fram i tid, for å undersøke om utviklingen går i retning av mer ordnede forhold i bransjen. I dette siste kapittelet presenterer vi ti slike indikatorer.

Godkjenningsordningen skal bidra til å bedre HMS-tilstanden i bransjen og til å motvirke svart arbeid, sosial dumping og useriøsitet (jf. høringsnotatet 7. juni 2011). Kravet om id-kort er del av godkjenningsordningen, som også omfatter krav til virksomheter som ønsker å registrere, seg samt et forbud mot å kjøpe renholdstjenester fra virksomheter som ikke er godkjente (se kapittel 5). Målsetningene bak ordningen er bredt definerte, og godkjenningsordningen er ment å virke sammen med flere andre tiltak som er iverksatt for å bidra til økt seriøsitet i bransjen. Det er derfor vanskelig å vurdere godkjenningsordningen uavhengig av andre tiltak rettet inn mot bransjen, som økt innsats fra Arbeidstilsynet, allmenngjøring av tariffavtalebestemmelser og oppfølgingen av disse, innføring av regionale verneombud og iverksettelsen av et treparts bransjeprogram. De ulike tiltakene kan betraktes som en pakke som til sammen skal bidra til å bedre forholdene i en bransje som over tid er blitt beskrevet som å ha betydelige utfordringer knyttet til helse, miljø og sikkerhet, samt til lønns- og arbeidsvilkår.

Vi kan på grunnlag av våre analyser trekke fram noen områder hvor vi bør se en forbedring gitt at innsatsen har gitt positive utfall. Dette gjelder:

- HMS, verneapparat og bedriftshelsetjeneste, med særlig vekt på at slike ordninger fungerer etter intensjonene.
- Arbeidstid og arbeidsavtale, med særlig vekt på forholdet mellom avtalt arbeidstid og hvor lang tid renholdsoppdraget tar.
- Lønn i henhold til allmenngjorte satser, og at dette ikke omgås ved at oppdragene må løses ved hjelp av utbetalt arbeidsinnsats.
- Konkurranseforholdene i bransjen, med særlig vekt på å svekke mulighetene for å vinne anbud på grunnlag av svart arbeid og/eller dårlige lønns- og arbeidsvilkår.

- Effektiv kontroll i form av at det er en reell risiko for at brudd på bestemmelsene blir oppdaget og påtalt.

Det er utfordrende å utvikle målbare indikatorer som kan angi om, og i hvilken grad, satsingen rettet inn mot renholdsbransjen lykkes i form av færre lovbrudd eller overtramp. Dette skyldes særlig at vi per i dag har begrenset innsikt i forholdene i de virksomheter som i særlig grad bryter med lovverket, og det som betraktes som anstendige lønns- og arbeidsvilkår i norsk arbeidsliv. Selv om Arbeidstilsynets tilsynsaktivitet avdekker brudd på bestemmelsene, og slike forhold også omtales i media med ujevne mellomrom, er det vanskelig å tallfeste omfanget av brudd på vernebestemmelsene eller bruken av arbeidstidsordninger som ikke oppfyller arbeidsmiljølovens krav.

Vi foreslår å benytte et sett av indikatorer som til sammen vil belyse utviklingen i bransjen over tid. Disse baserer seg på ulike datakilder, og strekker seg fra det klart målbare til skjønnsmessige vurderinger basert på førstehåndskjennskap til bransjen.

Vi kan gruppere våre indikatorer i fire hovedkategorier:

- Kan vi måle økt tilstedeværelse av ulike HMS-ordninger i virksomhetene, og en positiv utvikling i hvor ofte Arbeidstilsynet må påtale brudd på bestemmelser knyttet til verneapparat, arbeidstidsbestemmelser osv? (Statistikk fra Arbeidstilsynets tilsynsaktivitet, spørreundersøkelse blant bedrifter i bransjen, intervjuer)
- Bidrar de nye tiltakene til å fjerne renholdsbedrifter som ikke oppfyller kravene fra markedet? (Data fra godkjenningsordningen, registeret for id-kort)
- Opplever bransjens aktører og kontrollinstansene at det blir vanskeligere å drive useriøst? (Intervjuer, spørreundersøkelse)
- Ser vi endringer i bransjens struktur (foretak, sysselsatte, tilstedeværelse av kollektive institusjoner og partsamarbeid) som kan knyttes til økte krav til virksomhetene, og at slike krav følges opp gjennom økt kontroll? (Struktur- og sysselsettingsstatistikk)

En utfordring er at økt innsats i form av nye regler og økt kontroll vil kunne ha to motsatte effekter. Bedrifter som tidligere har operert i skjæringspunktet mellom det seriøse og det useriøse, blir mer synlige. Dette forsterkes av økt tilsynsinnsats som også bidrar til å avdekke problemer. På kort sikt kan man dermed erfare at utfordringene i bransjen tilsynelatende øker, fordi de i større grad avdekkes. I et lengre perspektiv betinger en vellykket satsing at denne typen aktører enten forsvinner eller tilpasser seg et regime med høyere krav til HMS, skatteregler osv.

7.1 Hva bør ha blitt bedre?

Innledningsvis viser vi hva tillitsvalgte, verneombud, arbeidsgivere og ledere svarte da de ble spurt om hva som er de viktigste indikatorene på økt seriøsitet i bransjen. Dette er sammenfattet i tabell 7.1.

Tabell 7.1 Indikatorer på seriøsitet med basis i tilbakemeldinger fra arbeidsgivere, ledere, verneombud og tillitsvalgte i renholdsbransjen. Intervjuer mai – august 2012.

De viktigste indikatorene på økt seriøsitet i bransjen	Tillitsvalgt/ verneombud	Arbeidsgiver/ Leder	Totalt
Lavere sykefravær / høyere avgangsalder	8	4	12
Opplæring / økt kompetanse	3	5	8
Mindre prispress / god lønnsutvikling	5	3	8
Annet*	3	5	8
Færre aktører i bransjen	1	4	5
Lavere turnover	2	2	4
Økt organisasjonsgrad hos partene	3	1	4

* Herunder blant annet færre negative avisoppslag, ROT-fradrag og at de iverksatte tiltak blir værende.

Flere av disse punktene er sammenfallende med de indikatorene vi foreslår, men noen av dem er trolig dårlig egnet som temperaturmålere. Dette gjelder lavere sykefravær / høyere avgangsalder, opplæring og kompetanse. Innledningsvis begrunner vi hvorfor disse områdene *ikke* er tatt med som egne indikatorer.

Lavere sykefravær / høyere avgangsalder

Lavere sykefravær er ikke nødvendigvis en indikator på økt seriøsitet i renholdsbransjen. For det første er ikke dårlig helse kun et resultat av arbeidsforhold. Nordiske studier viser at sykefraværssraten er dobbelt så høy blant renholdere og hjelpepleiere sammenliknet med andre kvinneyrker, selv etter at det er kontrollert for alder, ansiennitet, utdanning og lønn (Enehaug et al. 2008, s. 9, sitert i Trygstad et al. 2011). I Norge ligger kvinnelige renholdere høyt på sykefraværstatistikken, og de blir i større grad uføretrygdet enn kvinner i andre yrker (Skilbrei 2009; Gamperiene 2007). Tilsvarende sammenhenger er påvist i en dansk undersøkelse. Resultatene viser at renholdere generelt har dårlig helse sammenliknet med andre, og videre at overvekt, alkohol, røyking og høyt blodtrykk er mer utbredt, særlig hos etnisk danske renholdere.

I Norge har Gamperiene (2007) og Enehaug og medforfattere (2008) vært opptatt av å forklare forekomsten av uføretrygding i kvinneedominerte yrker med få formelle krav, blant annet til utdanning og språkforståelse. Denne typen yrker er ofte lavstatusyrker med lav lønn. Renholdsyrket er blant disse. Det er dessuten et yrke preget av

fleksible arbeidstider og muligheter for deltidsarbeid, noe som gjør arbeidet attraktivt også for dem som er på vei ut av arbeidslivet. Dermed kan en jobb som renholder være siste etappe i yrkeskarrieren, før uføretrygding, og dermed påvirkes forekomsten av sykefravær og uføretrygding. Det er i den forbindelse interessant at Gamperiene ikke finner noen sammenheng mellom ansiennitet i yrket og sannsynligheten for å bli uføretrygdet. Hun finner at yrker med generelt lave krav har høye sykkelighetsrater delvis grunnet seleksjon eller rekruttering av ikke-friske personer inn i yrket.

Den andre grunnen til at sykefravær er en vanskelig indikator, er at bedre forhold på arbeidsplassen i perioder kan medføre økt sykefravær, ganske enkelte fordi arbeidstakere i større grad vil tørre å være borte fra arbeidet uten å frykte for jobben sin.

Dersom Arbeidstilsynet likevel har ønske om å bruke sykefravær som en indikator, vil trolig SSB kunne gi tilgang til sykefraværstatistikk for bransjen per 1. september 2012 og også for andre målepunkter innenfor en bestemt periode.

Opplæring og økt kompetanse

Vi har ikke utviklet en egen indikator for opplæring. Men, som vist i kapittel 3, har vi eksempelvis oversikten over antall avlagte fagbrev som renholdsoperatør fra skoleåret 1996/1997 og fram til skoleåret 2010/2011. Tallene omfatter avlagte og beståtte prøver i offentlig og privat sektor, men vi har likevel valgt å inkludere disse i indikator nummer 5, Sysselsatte. I tillegg har vi også stilt spørsmål om HMS- og verneombudsopplæring. Disse inngår i indikator nummer 1, HMS-ordninger.

7.2 Ti mål på utviklingen i bransjen

1. HMS-ordninger

Kravene om internkontroll er omfattende og gjelder all landbasert virksomhet. Undersøkelsen viser at det er en del mangler knyttet til ulike HMS-ordninger i renholdsbransjen, og det er behov for jevnlig undersøkelser som kan vise status og utvikling på dette området. En indikator for status i bedriftenes systematiske HMS-arbeid bør omfatte:

- Andel som har innført og tatt i bruk et systematisk HMS-arbeid. Nærmere 20 prosent har ikke dette på plass i dag. Herunder må man også følge med på om arbeidsgiver og verneombud har den HMS-opplæringen som lov og forskrift krever.
- Andel som mangler godkjent bedriftshelsetjeneste. En tredjedel svarer at de ikke har bedriftshelsetjeneste slik forskriften krever.
- Status i verneapparatet. Følge opp kravene om at alle bedrifter skal ha verneombud, og at de bedriftene som ikke har verneombud (færre enn ti ansatte), faktisk har en

skriftlig avtale om dette. Påse at verneombudene faktisk velges av og blant de ansatte, at det i større virksomheter velges mange nok verneombud, at verneombudene får nødvendig opplæring, og at det gis tilstrekkelig med tid og tilrettelegges slik at verneoppgavene kan utføres på en tilfredsstillende måte.

- Andel av bedrifter med 50 ansatte eller flere som har etablert AMU. I dag er det cirka 20 prosent av bedriftene som skal ha AMU, men som svarer at de ikke har en slik ordning.

I kvalitative intervjuer med ledere, tillitsvalgte og verneombud har det kommet fram erfaringer og synspunkter som bidrar til å gi et mer nyansert bilde av arbeidsmiljøutfordringer og utfordringer knyttet til det systematiske HMS-arbeidet i bransjen. Dersom man skal måle utvikling på HMS-området, bør en senere undersøkelse også omfatte kvalitative intervjuer. Både kvalitative og kvantitative data bør ses opp mot hva Arbeidstilsynet gir av pålegg for mangler i det systematiske HMS-arbeidet og verneapparatet i samme periode, slik at man kan få et nyansert og balansert inntrykk av endringer på disse områdene i renholdsbransjen.

2. Arbeidstid

Arbeidstid er et område med store utfordringer i renholdsbransjen. En undersøkelse av utvikling i bransjen bør derfor omfatte en indikator for arbeidstid i bred forstand. Følgende forhold foreslås dekket av en indikator for utvikling på arbeidstidsområdet:

- Bruk av ulike arbeidstidsordninger. Økt seriøsitet og bedre HMS-arbeid vil kunne reflekteres i redusert bruk av arbeid på ubekvemme tider, som kvelds- og nattarbeid, morgenarbeid (før 06.00) samt helgearbeid.
- Utviklingen i stillingsstørrelse samt andel med bistilling er også faktorer som bør inngå i indikatoren om arbeidstid. Selv om det har vært en positiv utvikling på dette området de siste årene, er fortsatt små stillinger, ufrivillig deltid og flere arbeidsforhold kjennetegn ved bransjen. En positiv utvikling i stillingsstørrelse og nedgang i andelen med bistilling vil være et mål på bedre arbeidsforhold og seriøsitet.
- I det kvalitative materialet kommer det fram mange synspunkter om at tidspresset har økt i bransjen de seneste årene. Det er viktig å følge med på utviklingen når det gjelder tidspress, og på om en konsekvens av at lønnsatsene er allmenngjort, kan bli enda større press på tid og ytelser for renholderne. Ved tilsynsbesøk bør Arbeidstilsynets inspektører være oppmerksom på utviklingen når det gjelder tidspress.
- En positiv utvikling på arbeidstidsområdet må også reflekteres i færre situasjoner der arbeidsgiver ikke har kontroll over arbeidstiden. Større ryddighet når det gjelder arbeidsplaner og timelister, vil resultere i færre pålegg ved tilsynsbesøk. Arbeidstilsynets påleggsstatistikk vil bidra til å gi en pekepinn om utviklingen når det gjelder dette.

3. Lønn

Fravær av uakseptable lønnsbetingelser vil være et sentralt mål på at man har lyktes med bransjeprogrammet. De allmenngjorte lønnssetningene utgjør i dag en minstelønn for bransjen. Disse kan omgås direkte eller ved at lønn baseres på avtalt og ikke faktisk arbeidstid. Utviklingen kan i noen grad følges gjennom SSBs lønnsstatistikk, men denne vil i begrenset grad gi informasjon om brudd på bestemmelsene.

Lønnsstatistikken kan suppleres med opplysninger fra tilsynsaktiviteten knyttet til allmenngjorte lønnssetninger, ved at spørsmålene i bedriftsundersøkelsen som angår allmenngjøring, gjentas, og ved at bransjens aktører på nytt intervjues om praksis knyttet til lønnet og faktisk arbeidstid.

I spørreundersøkelsen blant bedriftsledere ble det spurt om lønnen til de ansatte er økt som følge av allmenngjøringen. Også dette spørsmålet bør stilles på nytt i en ny survey.

4. Foretaksstruktur

Fra bransjehold pekes det på at renholdsbransjen har mange små bedrifter som driver sin virksomhet i gråsonen til eller utenfor hva som er forsvarlig og seriøs drift. Bransjesatsingen og de ulike kontrolltiltakene skal bidra til å luke ut bedrifter som ikke følger lover og regler. Allmenngjøring av tariffavtalt lønn skal hindre konkurranse med utgangspunkt i et lønnsnivå under denne standarden. Sett under ett kan man derfor forvente en utvikling i retning større enheter. Det er videre grunn til å forvente at dette skjer gjennom økt avgang blant små bedrifter (ofte organisert som NUF eller ENK). Samtidig vil en godkjenningsordning på kort sikt kunne bidra til at bedrifter i større grad enn i dag registrerer sine ansatte i arbeidstakerregisteret, blir tilmeldt momsregistrert osv. Dette vil bidra til at flere små bedrifter innen bransjen klassifiseres som aktive.

Vi foreslår å følge utviklingen i bedrifts- og foretaksstruktur for å se hvilke effekter registreringsordningen har på kort sikt (tilstrømming), og hvilke endringer man ser på lengre sikt (eventuell utsiling i form av avganger og en eventuell overgang til større enheter). Dette kan baseres på SSBs bedrifts- og foretaksstatistikk. Samtidig vil en analyse av hvilke renholdsbedrifter som omfattes av godkjenningsordningen, hvilke som ikke omfattes, og hvilke som forlater ordningen, gi en pekepinn om utviklingen i bransjen.

5. Sysselsatte

Renholdsbransjen gjennomgår en betydelig omstilling når det gjelder hvem som jobber i bransjen. Per 2011 har en fjerdedel av de sysselsatte østeuropeisk bakgrunn, og denne gruppen har vokst raskt. I tillegg utgjør personer med bakgrunn fra Asia og Afrika en stor gruppe arbeidstakere, mens andel ansatte uten innvandringsbakgrunn avtar. Det er vanskelig å knytte arbeidsstokkens sammensetning etter kjønn, alder eller innvandringsbakgrunn til indikatorer på seriositet. Samtidig gir økende innvandrers andel utfordringer når det gjelder språk på arbeidsplassen, forståelse av sikkerhetsregler og så videre.

Vi foreslår å følge utviklingen når det gjelder hvem som rekrutteres til bransjen, blant annet for å sikre at bransjesatsingen følger opp utfordringer knyttet til en økende andel arbeidstakere som må forventes å ha svake norskkunnskaper.

Bransjens aktører trekker fram lavere turnover som en viktig indikator på om bransjen lykkes i sin satsing. Også denne indikatoren kan være tvetydig siden bransjen betegnes som å være inngangsporten til norsk arbeidsliv for mange innvandrere til Norge. Overgang til et annet arbeidsforhold kan være tegn på integrering i det norske arbeidslivet. De vesentlige endringene i arbeidsstyrkens sammensetning gjør at det vil være krevende å identifisere endringer som kan knyttes til bransjesatsingen.

Registerbasert statistikk vil gi opplysninger om overgangsrater fra renholdsbransjen og til andre posisjoner i og utenfor arbeidslivet. Vi har i denne rapporten ikke gjennomført slike analyser, men denne typen analyse kan gjøres på et senere tidspunkt.

Ordningen med allmenngjøring gjelder ikke selvstendig næringsdrivende. En mulig effekt er at ansatte presses til å registrere seg som selvstendig. En økning av antall selvstendig næringsdrivende i bransjen kan være en indikator på en utvikling i uønsket retning.

En økning av avlagte og beståtte fag- og svenneprøver vil kunne si noe om økt profesjonalisering i bransjen. Fra skoleåret 1996/1997 og fram til skoleåret 2010/2011 er det avlagt og bestått 6530 fag- og svenneprøver i renholdsoperatørfaget (alle bransjer). Utviklingen vil kunne følges ved hjelp av statistikk fra SSB.

6. Kollektive institusjoner

Renholdsbransjen har svakere innslag av kollektive institusjoner enn bransjer som bygg og industri. Tilstedeværelse av tillitsvalgte og tariffavtale må betraktes som et virkemiddel for å sikre at tiltakene under bransjesatsingen blir effektive og fulgt opp. Spørsmålene knyttet til tillitsvalgte og tariffavtale kan følges opp i en ny bedriftsundersøkelse. I tillegg vil utviklingen kunne beskrives gjennom organiserte i NAF og eventuelt andre forbund (data fra forbundene), antall arbeidstakere og bedrifter som dekkes av renholdsoverenskomsten (data fra NHO Service), og antall renholdsbedrifter som er medlem i NHO Service (data fra NHO Service).

7. Konkurransen fra useriøse virksomheter

Renholdsbedriftenes opplevelse av markedet, for eksempel å operere i et marked med mange useriøse konkurrenter, kan fungere som en termometer for tilstanden i bransjen. I vår spørreundersøkelse fikk bedriftslederne blant annet spørsmål om: «Har du blitt utkonkurrert av tilbydere som du vurderer som useriøse?» (se kapittel 6). Det var til sammen hele 62 prosent av bedriftslederne i utvalget som hadde opplevd dette en eller flere ganger.

Opplevelsen av konkurranse fra useriøse virksomheter kan brukes som en indikator ved at man på et senere tidspunkt stiller det samme spørsmålet til et representativt utvalg av renholdsbedrifter. Dersom det blir en lavere andel av bedriftene som opplever

å bli utkonkurrert, tyder det på at omfanget av useriøs virksomhet har blitt mindre. Dersom utviklingen skulle vise seg å gå i den andre retningen, tyder det på at tiltakene som er satt i verk, ikke har effekt.

8. Vurderinger av tiltakenes effektivitet

I denne nullpunktundersøkelsen har vi spurt lederne i renholdsbedriftene om hva slags forventninger de har til de tiltakene som skal iverksettes fra og med høsten 2012. Det vil si godkjenningsordning for renholdsbedrifter (inklusive id-kort) og regionale verneombud. Mer spesifikt ble de bedt om å vurdere i hvilken grad disse ordningene vil bidra til ryddigere forhold i renholdsbransjen.

En vurdering fra bedriftenes side av hvordan tiltakene har fungert, noen år fram i tid, kan fungere som en måling på om forholdene i bransjen har bedret seg. Det vil da kunne gjøres på samme måte, altså stille spørsmål til et representativt utvalg av renholdsbedrifter om tiltakene har bidratt til ryddigere forhold.

Det vil også være av interesse å følge med på registeret over godkjente renholdsbedrifter og id-kortregisteret.

9. Kundekontroll

De tiltak som er eller skal iverksettes, vil alle kunne gi indikatorer på økt seriositet, men det krever kontroll og oppfølging. I spørreundersøkelsen blant bedriftsledere har vi spurt om kundene i løpet av de siste årene i større grad kontrollerer om kontraktfestede lønns- og arbeidsbetingelser faktisk overholdes. Dette spørsmålet bør gjentas, og dersom det er en økende andel som svarer ja, vil det være et positivt tegn.

10. Arbeidstilsynets rolle

Aktørene i renholdsbransjen har store forventninger til Arbeidstilsynets rolle når det gjelder å bedre forholdene og komme de useriøse virksomhetene til livs. I bedriftssurveyen har vi stilt spørsmål om hvorvidt virksomhetene har hatt tilsyn i løpet av de siste to årene, om de mener det er behov for flere tilsyn i bransjen, og vi har bedt respondentene vurdere Arbeidstilsynets rolle i arbeidet for økt seriositet. Disse tre spørsmålene bør gjentas i en ny spørreundersøkelse noen år fram i tid. Når det gjelder antall tilsyn, er det trolig viktig å intensivere tilsynsaktiviteten i de mindre virksomhetene. Når surveyen skal gjentas, bør antallet tilsyn ha økt og da særlig i de mellomstore og små virksomhetene. I tillegg er det viktig å følge med på antall pålegg, og på hvilke områder de gis.

Arbeidstilsynets rolle og legitimitet vil også la seg «måle» gjennom intervjuer med partene i bransjen og ved intervjuer med verneombud, tillitsvalgte og ledere/arbeidsgivere.

Referanser

- Alsos, K. (2009). *Skadet på fritiden – hva så? Om yrkesskadedekning etter arbeidsdagens slutt*. Fafo-notat 2009:19.
- Alsos, K. & Eldring, L. (2010). Husarbeid uten grenser? *Tidsskrift for kjønnsforskning*, 4.
- Alsos, K., Berge, Ø. M. & Ødegård, A. M. (2012). *Kampen om vikarene. Arbeidskraftstrategier i kommunesektoren*. Fafo-rapport 2012:06.
- Andersen, R. K. & Bråten, M. (2011). *Arbeidsgivers plikt til å gjennomgå HMS-opplæring. En kartlegging av status og utfordringer*. Fafo-rapport 2011:29.
- Andersen, R. K., Bråten, M., Gjerstad, B. & Tharaldsen, J. (2009). *Systematisk HMS-arbeid i norske virksomheter. Status og utfordringer 2009*. Fafo-rapport 2009:51.
- Berge, Ø. M. & Sønsterudbråten, S. (2011). *Anbud og arbeidstakerrettigheter*. Fafo-rapport 2011:4.
- Bråten, M., Andersen, R. K. & Svalund, J. (2008). *HMS-tilstanden i Norge 2007*. Fafo-rapport 2008:20.
- Bråten, M., Ødegård, A. M. & Andersen, R. K. (2012). *Samarbeid og HMS-utfordringer i bygg- og anleggsnæringen*. Fafo-rapport 2012:52.
- Byrkjeland, M. & Djuve, A.B. (2003). «Ja, vi får mye kjefst». *Ansatte ved ISS Norge med etnisk minoritetsbakgrunn*. Fafo-notat 2003:12.
- Econ (2007). *Erfaringer fra ordningen med regionale verneombud*. Rapport 2007-094.
- Eldring, L. (2010). Norske erfaringer med allmenngjøring. I T. Aa. Stokke (red.), *Allmenngjøring i EU og Norge* (s. 59–68). Fafo-rapport 2010:14.
- Eldring, L., Ødegård, A. M., Andersen, R. K., Bråten, M., Nergaard, K. & Alsos, K. (2011). *Evaluerings av tiltak mot sosial dumping*. Fafo-rapport 2011:09.
- Enchaug, H., Gamperiene, M., Hetle, A., Wærsted, M. & Bruusgaard, D. (2008). *Arbeidsmiljø og helse i renholdsbransjen*. AFI-notat nr 13.
- Friberg, J. H. & Eldring, L. (2011). *Polonia i Oslo 2010. Mobilitet, arbeid og levekår blant polakker i hovedstaden*. Fafo-rapport 2011:27.
- Friberg, J. H. & Tyldum, G. (red.) (2007). *Polonia i Oslo. En studie av arbeids- og levekår blant polakker i hovedstadsområdet*. Fafo-rapport 2007:27.

- Gamperiene, M. (2007). *Health and work environment among women in unskilled occupations*. Series of dissertations submitted to the Faculty of Medicine, University of Oslo, No. 576.
- Gavanas, A. (2010). *Who cleans the welfare state?* Institute for Futures Studies. Research Report 2010/3. Stockholm
- Melding til Stortinget 29 (2010-1011). *Felles ansvar for et godt og anstendig arbeidsliv*.
- Nasjonal overvåkning av arbeidsmiljø og helse (NOA) (2011). *Faktabok om arbeidsmiljø og helse 2011*. STAMI-rapport, Årg. 12 nr. 7.
- Nergaard, K. (2004). *Atypisk arbeid, Midlertidige ansettelse og deltidsarbeid i Norge*. Fafo-rapport 430.
- NOA (2008). *Arbeidsmiljø og helse. Slik norske yrkesaktive opplever det. Hovedrapport*. Oslo: stami.
- NOU 1981: 27. *De private renholdsbedrifter i Norge*.
- NOU 1993: 10. *Om renhold*.
- NOU 2004: 5. *Arbeidslivslovsutvalget*.
- Næss, R. (1997). Ren og hvit, eller Saddam Hussein? I O. Brox (red.), «*De liker oss ikke.*» *Den norske rasismens ytringsformer*. Oslo: Tano Aschehoug.
- Ot.prp. nr. 49 (2004-2005). *Om lov om arbeidsmiljø, arbeidstid og stillingsvern mv. (arbeidsmiljøloven)*.
- Skilbrei, M-L. (2009). Fra tradisjonelt til moderne renhold: om kompetansekamper i renholdsbransjen. I K. Christensen & L. J. Syltevik (red.), *Kvinnens arbeid*. Bergen: Unipub.
- St.prp. nr. 1 (2008-2009). *Statsbudsjettet 2009*.
- Trygstad, S. C. & Bråten, M. (2011). *Tilrettelegging i arbeidslivet*. Fafo-rapport 2011:22.
- Trygstad, S., Lorentzen, T., Løken, E., Moland, L. & Skalle, N. (2006). *Den nye staten. Omfang og effekter av omstillingene i staten 1990–2004*. Fafo-rapport 530.
- Trygstad, S. C., Nergaard, K., Alsos, K., Berge, Ø. M., Bråten, M. & Ødegård, A. M. (2011). *Til renholdets pris*. Fafo-rapport 2011:18.
- Aasland, Aa. & Tyldum, G. (2011). *A note on sampling procedures for the hotel survey*. Working Paper 2011:105 Oslo: Norsk Institutt for by- og regionforskning (NIBR).

Vedlegg 1 Spørreskjema

UNDERSØKELSE BLANT LEDER I RENHOLDSBRANSJEN

24. MAI – 15. JUNI 2012

INTRO: God dag mitt navn er ... Jeg ringer fra Respons Analyse i forbindelse med en undersøkelse vi gjør for Forskningsstiftelsen Fafo og Arbeidstilsynet. Kan jeg få snakke med daglig leder?

NÅR RETT PERSON ER I TELEFONEN

God dag mitt navn er ... Jeg ringer fra Respons Analyse . På oppdrag fra Arbeidstilsynet gjennomfører vi sammen med forskningsstiftelsen Fafo en undersøkelse blant bedriftsledere i renholdsbransjen. Undersøkelsen skal fungere som en statusmåling, og skal gi et bilde av bransjen slik den framstår våren 2012. Intervjuet tar 8-10 minutter.

TILLEGGSOPPLYSNING HVIS NØDVENDIG:

Alle data fra prosjektet vil bli avidentifisert før lagring og arkivering, og alle opplysninger anonymiseres innen prosjektslutt.

1. Hva slags type renhold utfører din bedrift?

LES OPP 1-4 - FLERE VALG MULIG

1: Temporært renhold (hovedrengjøring, vinduspuss osv.)

2: Fast renhold (i offentlig og privat sektor)

3: Renhold i private hjem

4: Annet _____ Noter

2. Er din bedrift del en enkeltstående virksomhet eller del av en større virksomhet, for eksempel et konsern?

1: Ja

2: Nei

3: Ikke sikker

3. Hvor mange ansatte inkludert eventuelle vikarer og ekstravakter er det i din bedrift?

NOTER ANTALL ANSATTE

4. Omtrent hvor mange av de ansatte er vikarer eller ekstravakter?

NOTER ANTALL

5. Jobber de ansatte på noen av disse tidspunktene?

LES OPP 1-5 – FLERE SVAR MULIG

- 1: Morgenarbeid, med start før kl. 06.00
- 2: Dagtidarbeid mellom kl. 06.00-21.00
- 3: Fast kvelds/nattarbeid med start fra kl. 21.00 og fram til kl. 6.00
- 4: Helgarbeid
- 5: Annet
- 6: Ikke sikker

6. Har din bedrift inngått tariffavtale med en eller flere arbeidstakerorganisasjoner?

- 1: Ja
- 2: Nei
- 3: Ikke sikker

7. Har bedriften tillitsvalgte eller andre representanter for en eller flere fagforeninger?

- 1: Ja,
- 2: Nei
- 3: Ikke sikker

8. Vi har nå noen spørsmål om helse, miljø og sikkerhet i din bedrift.
Har bedriften...

LES OPP 1-4 - FLERE SVAR MULIG

- 1: Verneleder, HMS-koordinator eller Sikkerhetsleder?
- 2: Verneombud?
- 3: Arbeidsmiljøutvalg?
- 4: Bedriftshelsetjeneste – enten felles, innleid eller egen?
- 5: Nei, ingen av delene

HVIS VERNEOMBUD I SPM 8

9. Er verneombudet...

- 1: Utpekt av leder/arbeidsgiver
- 2: Valgt blant de ansatte
- 3: Annet_____Noter
- 4: Ikke sikker

HVIS VERNEOMBUD I SPM 8 OG TILLITSVALGT I SPM 7

10. Er verneombudet og tillitsvalgte samme person, eller er det forskjellige personer som innehar de to vervene?

- 1: Verneombudet er også tillitsvalgt
- 2: Ulike personer
- 3: Ikke sikker

11. Hvor langt har dere kommet med innføring av systematisk Helse miljø og sikkerhetsarbeid?
Er det...

LES OPP 1-3

- 1: Innført og i bruk
- 2: Under innføring
- 3: Ikke startet
- 4: Ikke sikker

12. Vi har nå noen spørsmål om en del mulige HMS-aktiviteter i bedriften
Er det i løpet av det siste 2 årene gjennomført HMS-kartlegginger i bedriften ved hjelp av....

LES OPP 1-3 - FLERE SVAR MULIG

- 1: Vernerunder
- 2: Arbeidsmiljøkartlegging ved hjelp av spørreskjema
- 3: Kartlegging ved hjelp av andre metoder _____noter
- 4: Nei, det er ikke gjennomført HMS-kartlegging i vår bedrift
- 5: Ikke sikker

13. Har daglig leder eller andre ledere med personalansvar gjennomgått opplæring i HMS?

FLERE SVAR MULIG

- 1: Ja, daglig leder
- 2: Ja, annen leder med personalansvar
- 3: Nei
- 4: Ikke sikker

HVIS VERNEOMBUD I SPM 8

14. Har verneombudet gjennomgått opplæring i HMS?

- 1: Ja
- 2: Nei
- 3: Ikke sikker

15. Har bedriften tegnet yrkesskadeforsikring for de ansatte?

- 1: Ja
- 2: Nei
- 3: Ikke sikker

HVIS VERNEOMBUD I SPM 8

16. I hvilken grad vil du si at verneombudet eller verneombudene i din bedrift bidrar til å bedre arbeidsmiljøet og HMS-arbeidet?

LES OPP 1-4

- 1: I stor grad
- 2: I noen grad
- 3: I liten grad
- 4: Ikke i det hele tatt
- 5: Ikke sikker

17. Så vil vi stille deg noen spørsmål om arbeidstakerne i din bedrift. Har dere over det siste året benyttet

LES OPP 1-3 - FLERE SVAR MULIG

- 1: Ansatte fra vikarbyrå?
- 2: Underleverandører på renholdsoppdrag der dere er kontraktspart?
- 3: Selvstendig næringsdrivende i renholdsoppdrag der dere er kontraktspart?
- 4: Nei, ingen av delene

18. Hender det at din bedrift er underleverandør til renholdsoppdrag der andre bedrifter er kontraktspart?

- 1: Ja
- 2: Nei
- 3: Ikke sikker

19. Har de ansatte i din bedrift skriftlig arbeidsavtale? Vi mener her både faste og midlertidige ansatte.

- 1: Ja, alle har skriftlig arbeidsavtale
- 2: Nei, kun de som er fast ansatt har skriftlig arbeidsavtale
- 3: Nei, ingen av de ansatte har skriftlig arbeidsavtale

Om bransjen

Nå følger noen spørsmål om utviklingen i bransjen, der vi blant annet er opptatt av konkurransesituasjonen.

20. Dersom du tar utgangspunkt i utviklingen de siste årene, i hvilken grad vil du si at tidspresset på de ansatte, i form av forventet utført renhold pr. time, har økt som følge av endret konkurransesituasjon i bransjen?

LES OPP 1-4

- 1: I stor grad
- 2: I noen grad
- 3: I liten grad
- 4: Ikke i det hele tatt
- 5: Ikke sikker

21. Hvor mange av oppdragene som bedriften har, kommer gjennom anbud? Gjelder dette...

LES OPP 1-5

- 1: Stort sett alle
- 2: Et flertall
- 3: Om lag halvparten
- 4: Under halvparten
- 5: Få eller ingen
- 6: Ikke sikker

22. Dersom du tar utgangspunkt i de to siste årene, har du i anbudsprosesser fått kjennskap til at useriøse tilbydere har lagt inn tilbud? Med useriøse tilbydere mener vi bedrifter som opererer helt eller delvis utenfor lover og regler.

- 1: Ja, har opplevd det en gang
- 2: Ja, har opplevd det flere ganger
- 3: Ja, det skjer hele tiden
- 4: Nei, ikke opplevd det
- 5: Ikke sikker

23. Ta fortsatt utgangspunkt i de to siste årene. Har du blitt utkonkurrert av tilbydere som du vurderer som useriøse?

- 1: Ja, har opplevd det en gang
- 2: Ja, har opplevd det flere ganger
- 3: Ja, det skjer hele tiden
- 4: Nei, ikke opplevd det
- 5: Ikke sikker

24. Dersom du ser to år tilbake i tid og sammenlikner med situasjonen i dag: vil du si at kundene i større grad etterspør dokumentasjon om lønns- og arbeidsbetingelser for dine ansatte ved kontraktsinngåelse?

- 1: Ja, de etterspør i større grad
- 2: Nei, uendret
- 3: Nei, de etterspør i mindre grad
- 4: Ikke sikker

Avslutningsvis ønsker vi at du skal svare på noen spørsmål knyttet til både iverksatte og planlagte tiltak som er eller skal innføres i renholdsbransjen. Vi er først opptatt av allmenngjøringen av deler av renholdsoverenskomsten, som trådte i kraft 1. september 2011.

25. Hvor godt vil du si at du kjenner til forskriften om allmenngjøring av renholdsoverenskomsten?
Har du...

LES OPP 1-5

- 1: God kjennskap til den
- 2: Ganske god kjennskap til den
- 3: Ganske dårlig kjennskap til den
- 4: Dårlig kjennskap til den
- 5: Eller kjenner du ikke til den i det hele tatt
- 6: Ikke sikker

26. Har vedtaket om allmenngjøring av renholdsoverenskomsten fått betydning for lønnsnivået i din bedrift?

I tilfelle, har...

LES OPP 1-3

- 1: Flertallet av de ansatte fikk høyere lønn
- 2: Noen av de ansatt fikk høyere lønn
- 3: Eller har det ikke hatt noen betydning for lønnsnivået i bedriften
- 4: Ikke sikker

27. Har vedtaket om allmenngjøring av renholdsoverenskomsten hatt noen betydning for hvor lett eller vanskelig det er for din bedrift å få oppdrag? Er det blitt ...

LES OPP 1-3

- 1: Lettere fordi konkurrentene må betale høyere lønn
- 2: Vanskeligere fordi bedriften må betale høyere lønn
- 3: Eller har dere ikke merket noen endring
- 4: Ikke sikker

28. I hvilken grad vil du si at Arbeidstilsynet gjennomfører tilstrekkelig med tilsyn i renholdsbransjen

LES OPP 1-4

- 1: I stor grad
- 2: I noen grad
- 3: I liten grad
- 4: Ikke i det hele tatt
- 5: Ikke sikker

29. Har Arbeidstilsynet gjennomført tilsyn i din bedrift i løpet av de siste to årene?

- 1: Ja
- 2: Nei
- 3: Ikke sikker

30. Det skal opprettes en offentlig godkjenningsordning for renholdsbransjen. I hvilken grad tror du dette vil bedre forholdene i bransjen?

LES OPP 1-4

- 1: I stor grad
- 2: I noen grad
- 3: I liten grad
- 4: Ikke i det hele tatt
- 5: Ikke sikker

31. Det er også bestemt at det skal innføres en ID-kortordning. I hvilken grad vil en slik ordning kunne bidra til ryddigere forhold i renholdsbransjen?

LES OPP 1-4

- 1: I stor grad
- 2: I noen grad
- 3: I liten grad
- 4: Ikke i det hele tatt
- 5: Ikke sikker

32. Ytterligere et tiltak som skal iverettes er ordningen med regionale verneombud. I hvilken grad tror du dette vil virke positivt inn på utviklingen i bransjen?

LES OPP 1-4

- 1: I stor grad
- 2: I noen grad
- 3: I liten grad
- 4: Ikke i det hele tatt
- 5: Ikke sikker

33. I hvilken grad tror du følgende tiltak vil være effektive for å begrense useriøse bedrifter i bransjen?

a) Hyppigere tilsyn fra Arbeidstilsynet

LES OPP 1-4

- 1: I stor grad
- 2: I noen grad
- 3: I liten grad
- 4: Ikke i det hele tatt
- 5: Ikke sikker

b) Mer kontroll fra skattemyndighetenes side

LES OPP 1-4

- 1: I stor grad
- 2: I noen grad
- 3: I liten grad

4: Ikke i det hele tatt

5: Ikke sikker

c) Mer kontroll fra kundenes side

LES OPP 1-4

1: I stor grad

2: I noen grad

3: I liten grad

4: Ikke i det hele tatt

5: Ikke sikker

d) Fortsatt allmenngjøring av tariffavtalen

LES OPP 1-4

1: I stor grad

2: I noen grad

3: I liten grad

4: Ikke i det hele tatt

5: Ikke sikker

Vil tiltakene virke?

I 2011 og 2012 ble det innført flere virkemidler for å bidra til økt seriositet i renholdsbransjen. Deler av renholdsoverenskomsten er blitt allmenngjort, og det er innført en offentlig godkjenningsordning – med blant annet id-kort for arbeidstakerne. Videre har man fått en ordning med regionale verneombud. Partene har stor tro på at disse virkemidlene i kombinasjon skal gjøre det svært mye vanskeligere å være useriøs aktør i bransjen. For å kunne vise en mulig endring, ønsket Direktoratet for arbeidstilsynet å få gjennomført en «nullpunktundersøkelse». Denne rapporten er et resultat av dette ønsket.



Fafo

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

Fafo-rapport 2012:59
ISBN 978-82-7422-958-7
ISSN 0801-6143
Bestillingsnr. 20286