

Sissel C. Trygstad, Kristine Nergaard, Kristin Alsos,
Øyvind M. Berge, Mona Bråten og Anne Mette Ødegård

Til renholdets pris



Sissel C. Trygstad, Kristine Nergaard, Kristin Alsos,
Øyvind M. Berge, Mona Bråten og Anne Mette Ødegård

Til renholdets pris

© Fafo 2011

ISBN 978-82-7422-813-9 (papirutgave)

ISBN 978-82-7422-814-6 (nettutgave)

ISSN 0801-6143

Omslag: Fafos Informasjonsavdeling

Trykk: Allkopi AS

Innhold

Forord	5
Sammendrag	7
Kapittel 1 Kartlegging av renholdsbransjen	17
Bakgrunn	17
Nærmere om useriøsitet	20
Problemstillinger, metoder og datakilder	23
Rapportens oppbygging	29
Kapittel 2 Hva vet vi om renholdsbransjen?	31
Ingen mangel på oppmerksomhet	31
Over 30 års bekymring over bransjen	33
Prispress og arbeidsmiljøutfordringer	36
Organisering og ledelse	44
Tiltak for profesjonalisering	47
Om anbud og outsourcing	51
Oppsummering	54
Kapittel 3 Renholdsbransjen i tall	57
Virksomhetene	58
Arbeidstakerne i renholdsbransjen	71
Lønn, organisering og tariffavtale	86
Polonia – polske renholdere i Oslo-området	95
Oppsummering	97
Kapittel 4 En anbudsutsatt bransje	101
Renhold som fag	101
Anbud, kunder og arbeid	108
Oppsummering	113
Kapittel 5 Arbeidsmiljø og samarbeid	115
HMS-ressurser i ulike bransjer	115
Vernetjenesten og det systematiske HMS-arbeidet	117
Tillitsvalgte og forholdet til ledelsen	125
Utfordringer	128
Oppsummering	130

Kapittel 6 Kunder, krav og anbud	131
Hvorfor kjøpes renholdstjenester?	131
Organisering av anbudsprosessen.....	132
Kundenes vektlegging av pris og kvalitet	136
Oppfølging av lønns- og arbeidsvilkår	138
Hva skjer når anbud tapes?	142
Hva mener kundene er kjennetegn på seriøsitet?.....	143
Oppsummering.....	146
 Kapittel 7 Seriøsitet, tilsyn og kontroll	 149
Kjennetegn ved renholdsbransjen.....	151
Utfordringer ved tilsyn og kontroll.....	154
Virkemidler og erfaring fra tiltak i andre bransjer	158
Oppsummering.....	167
 Kapittel 8 Avsluttende drøfting	 169
Hva er useriøst innen renholdsbransjen?	169
Utfordringene framover	174
Virkemidler	176
 Referanser	 183

Forord

Når renhold topper nyhetene er det sjelden godt nytt. Vi leser om arbeidstakere som jobber lange dager eller netter, som mottar en lønn som ligger langt under hva vi anser som akseptabelt, og som tidvis også jobber uten kontrakt. Det handler i tillegg om skatteunndragelse og hvitvasking av penger. Men renholdsbransjen har også en annen side. Det er virksomheter som daglig forsøker å holde seg innenfor lovverket, som har tegnet tariffavtale og som byr ansatte anstendige lønns- og arbeidsvilkår. Problemet er imidlertid at de seriøse presses av de useriøse. Denne rapporten handler om forholdene i renholdsbransjen slik de framstår i 2011.

Hva kjennetegner renholdsbransjen, hvilke utfordringer står den ovenfor, og hva er gode virkemidler for å forebygge og redusere de problemene som preger bransjen? Dette er sentrale spørsmål i rapporten. Vi tegner også et bilde av bransjen over tid. I løpet av de siste tiårene har renholdsbransjen blitt flerkulturell, og det er en stor vekst i antall registrerte firma. En ukjent andel av disse virksomhetene driver på kanten av eller utenfor lovverket. Kreativiteten omtales som stor. Utviklingen i bransjen vekker bekymring hos partene og myndighetene. De forhold som påpekes er likevel ikke av ny dato. Det nye er at ulike virkemidler for å bedre forholdene er under etablering. Samtidig med at dette prosjektet ble avsluttet, vedtok tariffnemnda i juni 2011 å allmenngjøre deler av Renholdsoverenskomsten, og Arbeidsdepartementet er i ferd med å sende ut høringsutkast med forslag til godkjenningsordning for virksomheter i renholdsbransjen. Flere ser på framtiden med en betinget optimisme.

Vi vil benytte anledningen til å takke arbeidsgivere, tillitsvalgte og verneombud som har tatt seg tid til å snakke med oss i en hektisk hverdag. Uten deres velvillighet hadde denne rapporten sett annerledes ut. Vi vil også rette en stor takk til partene sentralt, og representanter fra politiet, skatteetaten og Arbeidstilsynet. Dere har alle gitt oss viktig informasjon og dokumentasjon som har beriket prosjektet. De kundene som sa seg villig til å bli intervjuet skal selvsagt også ha en stor takk.

Dette prosjektet har vært fulgt av en ekstern referansegruppe. Øystein Eriksen i Arbeidstilsynet, Petter Furulund i NHO Service, Geir Høibråten i LO, Lise Myrvold i Norsk Arbeidsmandsforbund og Roar Timberlid i Bærum kommune har kommet med viktige innspill underveis i prosessen – tusen takk for det. Vi ønsker også å rette en stor takk til våre oppdragsgivere, Arbeidsdepartementet, og Eli Mette Jarbo og Jørgen Teslo for et svært godt samarbeid. Internt har Jon Erik Dølvik og Line Eldring vært viktige samtalepartnere og ikke minst kvalitetssikrere – takk for innsatsen. Hedda Flatø

og Tom Erik Vennesland har bidratt med å rekruttere informanter og gjennomføre kundeundersøkelsen, mens Bård Jordfald har tilrettelagt lønnsdata. Tusen takk til dere. Sist men ikke minst takker vi Fafos publikasjonsavdeling som nok en gang bidrar sterkt til at vi kan ferdigstille vårt arbeid.

Oslo, 20. juni 2011

Sissel C. Trygstad

Prosjektleder

Sammendrag

Vi har i denne rapporten diskutert renholdsbransjen fra ulike innfallsvinkler. Vårt oppdrag har vært å kartlegge viktige kjennetegn, særskilte utfordringer og effektive tiltak for å forebygge og redusere problemene i bransjen. Vi har belyst disse spørsmålene gjennom å søke i ulike typer litteratur og ved å analysere registerbaserte data om bedrifter og ansatte i bransjen. Videre har vi intervjuet partene på sentralt nivå, og vi har vært ute i virksomhetene og intervjuet arbeidsgivere, tillitsvalgte og verneombud. Blant våre informanter er også representanter fra politiet, skatteetaten og Arbeidstilsynet. Sist men ikke minst har vi intervjuet de som kjøper renholdstjenester. Dette har gitt oss et godt innblikk i hvordan et oppdrag blir til.

Våre intervjudata på virksomhetsnivå er i hovedsak konsentrert til det som betegnes som seriøse virksomheter. Utfordringene som denne delen av bransjen opplever er trolig enda mer omfattende i de delene av bransjen som ikke har verneombud, tariffavtale og tillitsvalgte – eller en ledelse som tar ansvar for arbeidsmiljøet. I avsnittene under gjengir vi rapportens viktigste funn.

Kapittel 1 Kartlegging av forholdene i renholdsbransjen

Rapportens første kapittel er et bakteppe. Her redegjør vi for undersøkelsen og presenterer noen overordnede trekk ved bransjen. Deretter diskuterer vi begrepet useriøsitet og etablerer kjennetegn ved tre ulike virksomhetstyper: De seriøse, mellomkategorien og de useriøse. Det er stor enighet mellom myndighetene og partene i bransjen om at vilkårene i de useriøse delene av bransjen representerer store utfordringer for de som forsøker å følge lov- og avtaleverk. I den forbindelse er det iverksatt et treparts bransjeprogram som skal arbeide for anstendige og seriøse arbeidsforhold. Målet er å begrense den useriøse delen av bransjen og bevege mellomkategorien opp til de seriøse.

I kapittel 1 presenterer vi også en mer detaljert framstilling av studiens ulike problemstillinger, metodiske tilnærminger og oversikt over registerbaserte data og informanter.

Kapittel 2 Hva vet vi om renholdsbransjen?

I rapportens andre kapittel ser vi nærmere på foreliggende dokumentasjon om bransjen. Hva forteller eksisterende utredninger, rapporter, studier og andre skriftlige arbeider?

Oppmerksomheten rettet mot renholdsbransjen, konkurransesituasjonen og forholdene for de ansatte er sporbar tilbake til 1970-tallet. I løpet av de siste årene har vi også lest en rekke nedslående reportasjer om forholdene i den useriøse delen av bransjen, der arbeidstakere tilbys uverdige lønns- og arbeidsvilkår. Samtidig er det viktig å framholde at bransjen er sammensatt, og det er store og små virksomheter som opptrer seriøst, betaler skatter og avgifter, har tariffavtale, legger vekt på å følge arbeidsmiljølovens bestemmelser og er medlem av Ren Utvikling. Selv om innslaget av useriøse virksomheter har vekket bekymring i flere år, har det også skjedd positive endringer i bransjen.

Det er positivt at det finnes bransjer og yrker der arbeidssøkere med dårlige språkkunnskaper og/eller lave formelle kvalifikasjoner kan få jobb. Mange innvandrere starter sin norske arbeidskarriere i renholdsbransjen. Det er også svært positivt at partene har jobbet for økt seriøsitet i bransjen. Det nære partssamarbeidet har blant annet ført til:

- Bedre utstyr og mer effektive rengjøringsmetoder. Dette har redusert noe av slitasjen på de ansatte.
- Innføring av fagprøver i renholdsoperatørfaget. Interessen er imidlertid lavere enn forventet.
- Den nordiske rengjøringsnormen NS-INSTA 800 ble innført i 2000.

Renholdsykket omtales fortsatt som et fysisk belastende yrke. Risikofaktorer som tunge løft, alenejobbing og nedslitende arbeidsforhold nevnes hyppig i litteraturen. Også konkurransesituasjonen har hardnet til, noe som påvirker bedriftenes rammebetingelser og de ansattes arbeidssituasjon. Det finnes likevel også positive utviklingstrekk når det gjelder arbeidsmiljøet. Forskning viser at det kjemiske arbeidsmiljøet er bedret, og det er flere arbeidstakere som jobber dagtid. Når det gjelder negative trekk i yrket og i bransjen framhever den norske litteraturen særlig følgende forhold:

- 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, særlig for arbeidstakere i renholdsbransjen.

Det vises til tilsvarende funn i Danmark og Sverige. Noe av forklaringen er strukturelle forhold i bransjen. Arbeidet utføres utenfor virksomheten, de ansatte er gjerne spredt hos ulike kunder, og renhold er og blir et manuelt arbeid. For ledelsen kan det være krevende å fange opp signaler tidlig, fordi man ikke treffer arbeidstakerne regelmessig, og også fordi problemene ikke alltid meldes inn. Studier viser imidlertid at det er et klart forbedringspotensial når det gjelder ledelsesutøvelse i bransjen. Konflikter mellom arbeidstakere og ledere, og da særlig arbeidsledere, er ikke uvanlig. Dette påvirker arbeidsmiljøet i negativ retning.

Forskning viser at sykefraværet i bransjen er høyt og at en relativt sett stor andel arbeidstakere blir uføretrygdet. Arbeidets karakter er ikke den eneste forklaringen. Studier viser at renholdsyrket rekrutterer flere arbeidstakere med dårligere helse enn mange andre yrkesgrupper.

- Kosthold og manglende mosjon trekkes fram som en viktig delforklaring på at renholdere i større grad har langvarig sykefravær og blir uføretrygdet hyppigere enn andre.

Litteraturgjennomgangen viser at det er mangel på studier som følger utviklingen i bransjen over tid, herunder særlig studier som analyserer forhold som turnover og mobilitet i bransjen, vilkår for å bygge opp et effektivt tillitsvalgt- og verneombudapparat, inkludert medbestemmelse og effekter av anbudssystemet.

Kapittel 3 Renholdsbransjen i tall

I dette kapittelet ser vi på virksomhetene og de sysselsatte i bransjen. I tillegg diskuteres forhold som organisasjonsgrad på arbeidstaker- og arbeidsgiversiden, tariffavtaledekning og lønn.

Virksomhetene

- Renholdsbransjen, definert som virksomheter som utfører renhold av bygninger på oppdrag for andre, besto i 2008 av om lag 25 000 sysselsatte og 18 000 årsverk. Bransjen hadde om lag 1300 eiere.
- I perioden fra 2001 til i dag har sysselsettingen innen renholdsbransjen økt moderat, med om lag 1 500 sysselsatte. Antall årsverk økt med 4500 fra 2000 til 2008. Fra 2008 til 2010 har antall ansatte kun økt svakt.
- Det var i 2010 2 862 aktive foretak, hvorav mer enn 2 000 var enkeltpersonforetak. Antall NUF-selskaper har også økt, og det var i 2010 150 NUF-selskaper. Om lag 15 prosent av de sysselsatte i bransjen arbeidet enten i et enkeltpersonforetak eller i et NUF-selskap. Antall selskaper har økt med 900 fra 2000 til 2008, og med 400 fra 2008 til 2010.
- Sammenliknet med andre bransjer innen privat tjenesteyting, er renholdsbransjen kjennetegnet av store virksomheter. To av tre sysselsatte befinner seg i et foretak med mer enn 50 sysselsatte. Samtidig finner vi mange små enheter, ikke minst enkeltpersonforetak.
- Det er stor gjennomstrømming av virksomheter. Kun hvert fjerde nyetablerte selskap overlever i fem år, og om lag halvparten er borte etter to år.

Arbeidstakerne

- Renholdsbransjen har i underkant av 60 prosent kvinner blant sine sysselsatte, og kvinneandelen har avtatt noe utover 2000-tallet. Ser vi kun på renholdere, blir andelen kvinner noe høyere.
- Bransjen sysselsetter mange arbeidstakere med innvandringsbakgrunn, og andelen har økt på 2000-tallet. Flertallet kommer fra land i Asia, Afrika og Sør- og Mellom-Amerika, det som tidligere ble betegnet som ikke-vestlige innvandrere. De senere årene har det også kommet til en god del arbeidstakere fra Øst-Europa. Ser vi kun på renholdere i bransjen, har to av tre innvandringsbakgrunn.
- Utdanningsnivået blant de sysselsatte er lavt, og mange står uten oppgitt utdanning – noe som er en indikasjon på at utdanningen er gjennomført utenfor Norge.
- Renholdsbransjen er ikke en ungdomsbransje på samme måte som detaljhandel og hotell- og restaurantvirksomhet. Det er også ganske få som kombinerer utdanning med ekstrajobb som renholder. Samtidig er andelen arbeidstakere fra 50 år og oppover lavere enn det vi finner i arbeidslivet under ett.
- Renholdsbransjen kjennetegnes av høy turnover; knappe halvparten av de sysselsatte gjenfinnes i bransjen etter to år, og en av fire har mindre enn ett års ansiennitet hos arbeidsgiver. Blant de som forblir i bransjen, blir flertallet hos samme arbeidsgiver. Tallene tyder også på at bransjen i betydelig grad rekrutterer personer som er nye på det norske arbeidsmarkedet, enten fordi de er nye i landet eller ikke har vært i arbeid tidligere. Selv om bransjen skiller seg fra arbeidsmarkedet sett under ett, har den mange fellestrekk med for eksempel hotell- og restaurantvirksomhet og detaljhandel.
- Deltidsandelen er høy, og andelen som er registrert med mer enn ett arbeidsforhold er mer enn dobbelt så høy som for arbeidsmarkedet sett under ett. Over tid ser likevel utviklingen ut til å gå i retning av større stillinger.
- Det er forskjeller mellom arbeidsmarkedet i Oslo og resten av landet, særlig mindre sentrale kommuner, når det gjelder trekk ved arbeidstakerne. Utover 2000-tallet ser vi likevel en utvikling i retning av at de øvrige kommunene blir mer lik Oslo; det kommer flere menn og flere arbeidstakere med innvandringsbakgrunn inn i bransjen også i mindre sentrale kommuner.

Organisering, tariffavtale og lønn

- Om lag en tredjedel av lønnstakerne i renholdsbransjen er medlem av en arbeidstakerorganisasjon. Organisasjonsgraden er høyere i større virksomheter og blant arbeidstakere som har vært sysselsatt i bransjen over tid, mens få av de som er nye i bransjen er medlemmer av en fagforening.

- Vi har ikke nøyaktige tall for tariffavtaledekningen innen bransjen, men 55–60 prosent av arbeidsforholdene innen renholdsbransjen er i en virksomhet som er medlem av AFP-ordningen i privat sektor, som er en avtalebasert ordning. Større bedrifter er vanligvis bundet av tariffavtale, selv om en del unntak finnes. Blant de mindre virksomhetene i bransjen er det få som er tilknyttet AFP-ordningen, noe som betyr at de fleste små bedriftene ikke har tariffavtale.
- Når vi ser på organisasjonsgrad i bedriften og tariffavtaledekning under ett, finner vi en todeling: Knappe 40 prosent av lønntakerne befinner seg i virksomheter med tariffavtale og en organisasjonsgrad som tilsier at det er potensial for partssamarbeid/aktive tillitsvalgte. Dette er i hovedsak ansatte i større virksomheter. En av tre lønntakere arbeider i virksomheter der de kollektive institusjonene tariffavtale og fagforeninger er fraværende. Dette er stort sett små eller mellomstore bedrifter.
- Lønnsnivået for renholdere er sammenpresset både i renholdsbransjen og i offentlig sektor. Lønnsstatistikken viser at renholdere i offentlig sektor i gjennomsnitt lønnes noe høyere enn renholdere i renholdsbransjen. Det ser også ut som om andelen renholdere med lønn under tariffavtalens laveste lønnsnivå (0–2 års ansiennitet) har økt fra 2004 til 2007. I 2009/2010 tyder lønnsstatistikken på at om lag 15 prosent av lønntakerne har en avtalt lønn som ligger under laveste lønnsnivå i tariffavtalen.

Arbeidsinnvandrere fra øst

- En spørreundersøkelse blant polske arbeidstakere i Oslo-området i 2010 viser at flertallet av polakkene som arbeider med renhold, arbeider i private hjem, og at arbeidet ofte er uregistrert. Sammenliknet med en tilsvarende undersøkelse i 2006, er det likevel flere som arbeider i en norsk bedrift, og det er totalt sett flere som oppgir at de betaler skatt. Lønnsnivået er lavest i privatmarkedet, men også de som arbeider i en norsk bedrift har i gjennomsnitt en timelønn som ligger under tariffavtalens satser. I privatmarkedet er det kun et mindretall som betaler skatt.

Kapittel 4 En anbudsutsatt bransje

I dette kapittelet ser vi nærmere på utviklingen i bransjen – fortrinnsvis sett fra våre informanters ståsted. Hvordan har bransjen utviklet seg når det gjelder kompetansekrav, organisering av arbeidet og av virksomhetene? Hvilke utfordringer innebærer det at nye arbeidstakergrupper har søkt seg inn i bransjen?

Renholdsbransjen er en anbudsutsatt bransje preget av sterk priskonkurranse. Dette påvirker både arbeidsgiveres og arbeidstakeres rammebetingelser. Samtidig har det i løpet av de siste ti årene blitt igangsatt tiltak for å bedre forholdene i bransjen. Disse tiltakene har gjerne vært drevet fram av partene i arbeidslivet, der ryddighet og økt

profesjonalitet har vært sentrale stikkord. Dermed kan det hevdes at utviklingen følger to ulike og til dels motstridende spor.

Det er positivt at:

- Det har blitt jobbet med opplæring, og bedre utstyr og nye metoder har gjort renholdsjobben lettere. Det skal vi komme tilbake til i det påfølgende kapittelet, som ser på arbeidsmiljø og HMS.
- Flere renholdere utfører arbeidet sitt på dagtid og stillingsstørrelsene har økt, sammenliknet med hvordan situasjonen var for 20 år siden.

Det er negativt at:

- Erfarne aktører sier at pris i mange tilfeller overskygger kvalitet. Innkjøpere i offentlige virksomheter beskrives som spesielt opptatt av pris.
- Virksomheter som legger vekt på å drive seriøst opplever at de utkonkurreres av virksomheter som tilbyr sine tjenester svært billig.
- Bruk av underleverandører som lønner sine ansatte langt under tariff, er en strategi som benyttes for å underby bedrifter som må forholde seg til tariffavtale.
- Kunder som kun vektlegger pris presser arbeidstakernes lønns- og arbeidsvilkår.

Kapittel 5 Arbeidsmiljø og samarbeid

I dette kapittelet retter vi blikket mot arbeidsvilkårene i renholdsbransjen. Vi gjør kort rede for HMS-ressurser i ulike bransjer og relaterer dette til lovens krav om verneombud og arbeidsmiljøutvalg (AMU). Dette danner bakteppet når vi ser nærmere på hvordan det systematiske HMS-arbeidet fungerer i noen utvalgte renholdsbedrifter. Vi undersøker forekomsten av HMS-ressurser på arbeidsplassen, herunder blant annet verneombud, vi ser på tillitsvalgtes rolle og vi undersøker hvilke typer saker verneombud og tillitsvalgte jobber med. Vi finner at:

- Det er en god del virksomheter som mangler lovpålagte ordninger med verneombud og AMU, også blant de store virksomhetene.
- Det er vanskelig å rekruttere verneombud. HMS-arbeidet lider tidvis under manglende oppmerksomhet fra ledelsen.
- Ordningen med regionale verneombud ønskes velkommen.
- Sett fra tillitsvalgtes side er manglende språkkunnskaper og lav oppslutning om fagforeningen et grunnleggende demokratisk bransjeproblem. I flere virksomheter mangler det partssammensatte fora, og tillitsvalgte opplever tidvis å bli dårlig informert om saker av betydning for medlemmene

- Det er også flere eksempler på virksomheter som legger vekt på å finne godt arbeidsutstyr til renholderne, men tillitsvalgte og ledelsen er uenige når det blant annet gjelder anskaffelse av fottøy for renholdere.
- Virksomheter som har inngått IA-avtale, og som er forpliktet til å utrede mulighetene for alternative arbeidsoppgaver når ansatte blir sykmeldte, melder at det ofte er vanskelig å finne arbeidsoppgaver som krever liten fysisk innsats. Samtidig har vi eksempler på at dette er mulig. Slik kan sykmelding og utstøting unngås.
- Intervjuene blant verneombud og tillitsvalgte i bedrifter som har et godt etablert samarbeid om HMS, viser at HMS-arbeidet ofte er en møysommelig prosess, men at innsatsen gir resultater.

Kapittel 6 Kunder, krav og anbud

Kundene spiller en avgjørende rolle når det gjelder hvordan et oppdrag blir til. Kunden påvirker derfor også bransjens rammebetingelser og derigjennom vilkårene for de ansatte. Det er kunden som utformer anbud, velger tilbyder og inngår kontrakter. Det er også kundene som eventuelt undersøker om kontraktskrav etterlevs. De spiller derfor en viktig rolle når det gjelder seriositeten i bransjen. For å få kunnskap om kundene, deres tanker og valg, har vi intervjuet innkjøpere fra 40 virksomheter i ulike bransjer.

- Vi finner forskjellige begrunnelser for å kjøpe inn renholdstjenester i offentlige og private virksomheter. Private virksomheter er mest opptatt av å slippe administrasjon av renholdet og ønsker å fokusere på kjerneoppgaver. Offentlige virksomheter er mer motivert av at eksternt renhold er billigere.
- Private virksomheter har ofte anbudsutsatt alt renholdet og ber om tilbud fra en håndfull renholdsleverandører. De har også gjennomgående anbudsutsatt renholdstjenester i flere år enn offentlige virksomheter.
- Offentlige virksomheter har gjerne anbudsutsatt en mindre del av sine renholdstjenester og utfører mye av renholdet i egen regi. De kjører åpne anbudskonkurranser og synes å være mer opptatt av pris enn private virksomheter.
- Private virksomheter synes å beholde renholdsleverandør dersom de er fornøyd med kvaliteten, og har gjerne ikke en tidsbegrenset avtale.
- Et flertall av kundene har kontraktsbestemmelser som skal sikre lønns- og arbeidsvilkårene for de ansatte hos 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.

- 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 vi har intervjuet har utført slike kontroller.
- Det er bare unntaksvis at virksomhetsoverdragelse blir benyttet når renhold settes ut på anbud første gang, eller at det byttes renholdsleverandør.
- Nærmest alle kundene ser behov for tiltak som kan bedre seriøsiteten til renholdsbransjen. Flest ser det som viktigst å allmenngjøre tariffavtalen og at Arbeidstilsynet øker sin innsats i bransjen. Det er også bred oppslutning om en offentlig godkjenningsordning for renholdsbedrifter.

Kapittel 7 Seriøsitet, tilsyn og kontroll

Arbeidstilsynet, skatteetaten og politiet er sentrale aktører i arbeidet med tilsyn og kontroll med renholdsbransjen. Fra 2010 igangsatte Arbeidstilsynet et nytt prosjekt mot sosial dumping i renholdsbransjen, sammen med hotell- og restaurantbransjen og transportbransjen. Tilsynene på sosial dumpingområdet er basert på risiko. Det betyr at Arbeidstilsynet oppsøker virksomheter hvor det er mistanke om brudd på lovverket. Skatteetaten startet et målrettet arbeid mot organisert kriminalitet i renholds- og byggebransjen i 2008, i form av et treårig prosjekt. Myndighetenes vurderinger av utviklingen i bransjen og hva som kan være gode virkemidler for å regulere den, kan oppsummeres som følger:

- Det er vanskelig å lage klare skiller mellom den seriøse og den useriøse delen av renholdsbransjen. Store, seriøse firmaer har ofte ikke kontroll med forholdene lengst ute i kjeden. Å oppfylle formkravene er ingen garanti for ordnede forhold.
- Diskusjonen om sosial dumping i renholdsbransjen kan ikke isoleres til bruk av østeuropeisk arbeidskraft. Begrepet må brukes mer generelt om bransjen, samt utvides til andre nasjonaliteter.
- Å starte en renholdsbedrift krever små investeringer og minimalt med kompetanse. Det er en bransje hvor det er lett å etablere seg, den har lave krav til formell kompetanse og har tiltrukket seg mye utenlandsk arbeidskraft, spesielt de siste årene.
- Geografiske ulikheter når det gjelder utfordringene i renhold.
- Reaksjonene fra Arbeidstilsynet er primært gitt for ulovlig arbeidstid, manglende arbeidskontrakter, krav om utlevering av dokumentasjon for arbeidsvilkår, samt manglende oppfyllelse av betingelser gitt i arbeidstillatelser eller manglende arbeidstillatelser.

- Måtene å jukse på er også blitt mer raffinerte. I skatteetaten er avdekking av såkalt fiktiv fakturering et stort arbeidsfelt.
- Det har blitt tøffere forhold, med større innslag av økonomisk kriminalitet og menneskehandel.
- Positive holdninger til regionale verneombud, id-kort og allmenngjøring.
- Skepsis til godkjenningsordning.
- De generelle problemene i bransjen kan føre til at det blir vanskelig å følge opp en allmenngjøringsforskrift blant useriøse aktører.
- Det offentlige må utfordres på etterlevelse og kontroll med lønns- og arbeidsvilkår hos renholdsbedrifter som får oppdrag.
- Større oppmerksomhet på håndheving av eksisterende regelverk istedenfor diskusjon om nye tiltak. Ingenting vil virke uten kontroll.
- Ønske om egne team, på tvers av etatsgrensene, som jobber sammen til daglig og som planlegger, gjennomfører og følger opp tilsyn sammen. De mest aktuelle etatene for et slikt samarbeid vil være arbeidstilsyn, skatt og politi.

Kapittel 8 Avsluttende drøfting

I rapportens siste kapittel diskuterer vi hvordan aktørene ser på utfordringene renholdsbransjen står overfor når det gjelder seriøsitet og useriøsitet, og hvilke tiltak som kan bedre situasjonen. Som stikkord kan nevnes prispress og lite bevisste kunder, samt manglende kontroll og sanksjoner mot useriøse aktører i bransjen.

Hvordan man vurderer seriøsitet og useriøsitet har sammenheng med ståsted. Gjennomgående vurderer tillitsvalgte og ledere spørsmålet om seriøsitet noe forskjellig. Det er også variasjoner for eksempel blant ledere. Noen kobler seriøsitet til moral, andre til et mer utvidet samfunnsansvarsbegrep, mens atter andre kobler seriøsitet til det å følge lover. Det betyr at for noen ledere er det useriøst å lønne under tariff. For andre ikke. Det er imidlertid mindre uenighet når det gjelder hva som er udiskutabelt useriøst. Av forhold som ligger i grenselandet er bruk av underleverandører som lønner sine ansatte betydelig under tarifflønn, og bruk av selvstendig næringsdrivende for oppgaver som ikke skiller seg ut fra det selskapets egne ansatte utfører eller kunne utført. Vi vil i tillegg trekke fram manglende lovpålagte ordninger som verneombud og AMU. Vi finner imidlertid at det er knyttet utfordringer til HMS og partssamarbeid også i de seriøse virksomhetene. Dette har vi blant annet koblet til ledelse, eller nærmere bestemt mangelfull ledelsesopplæring. Et annet forhold igjen er et tiltakende prispress.

Aktører i bransjen og på virksomhetsnivå har tiltro til de virkemidlene som diskuteres. Det er kombinasjonen av ulike virkemidler snarere enn ett enkelt som framheves. Utfordringene, slik våre informanter innen bransjen ser det, knytter seg i hovedsak til følgende forhold:

- Behovet for mer effektiv kontroll av bransjen, og tiltak som kan bidra til at det blir vanskeligere å opptre i grenselandet (eller utenfor) det lovlige eller det som oppfattes som gjengs villkår (tariff lønn).
- Det å bryte lover må få konsekvenser.
- Spørsmål om lønnsnivå og arbeidsvilkår.
- Synspunkter på kundens rolle og ansvar.

På virksomhetsnivå er man betinget optimistisk når det gjelder framtiden. Samtidig blir det understreket at det er «nå eller aldri» dersom man skal lykkes med å begrense useriøsiteten i bransjen.

I den seriøse delen av bransjen er det behov for å videreutvikle partssamarbeidet på virksomhetsnivå.

Kapittel 1 Kartlegging av renholdsbransjen

Situasjonen for de ansatte i renholdsbransjen når tidvis avisenes førstesider, og budskapet er sjelden positivt. «Dette er sosial dumping» var eksempelvis et oppslag fra januar i år. Det dreide seg om renholdere i Oslo-skolene, som jobbet for en timelønn som var langt under tariff.¹

I denne rapporten skal det blant annet gis en «kritisk gjennomgang og oppsummering av foreliggende forskning, utredninger og dokumentasjon av forholdene i renholdsbransjen». Mer presist skal vi gi en mest mulig utfyllende og operativ kunnskap om:

- a) Hva som er de viktigste kjennetegnene ved renholdsbransjen og hva som forklarer bransjens spesielle utfordringer, herunder det sentrale spørsmålet om hvordan oppdrag blir til.
- b) Hva som anses å være de viktigste og mest effektive tiltakene som kan bidra til å forebygge og redusere problemene og utfordringene i bransjen.

Bakgrunn

NHO Service har anslått at om lag 41 000 ansatte, som samlet utgjør 31 000 årsverk, arbeider med renhold i Norge i dag (NHO Service 2010). Dette omfatter både renhold i egen regi i privat og offentlig sektor, og renholdstjenester for andre. Statistisk sentralbyrå (SSB) anslår at «rengjøringsvirksomhet», det vil si virksomheter som utfører renhold på oppdrag for andre, utgjør 27 600 sysselsatte og om lag 20 000 årsverk (SSB Strukturstatistikk for næringslivstjenester). Det er denne bransjen vi betegner som renholdsbransjen i rapporten. Forholdsvis mange av de ansatte som arbeider i bransjens ulike bedrifter vil skifte arbeidsgiver i løpet av et år – i kapittel 3 ser vi at kun drøye halyparten av lønnstakerne i bransjen per 2009 også arbeidet i samme bransje to år tidligere. Turnoveren blant bedrifter er også relativt høy, ikke minst ved at det årlig etableres mange små bedrifter, samtidig som mange av disse ikke overlever.

¹ Dagbladet 26.01. 2011.

Dette er en av grunnene til at bransjen er krevende å forske på. Like fullt foreligger det mye kunnskap.

Bransjen og yrket som renholder har endret seg i løpet av de siste tiårene. Ikke minst er oppfatninger knyttet til renhold som arbeid endret. Vaskekosten er byttet ut med mopper, og grønnsåpelukta tilhører fordums tider. Vi har fått kvalitetsnorm eller renholdsstandard (NS-INSTA 800), med ulike kvalitetsnivåer fra null til fem for visuell kontroll, der hvert nivå er et uttrykk for den kvaliteten kunden ønsker å oppleve visuelt, og som muliggjør å avtale ulike kvalitetskrav tilpasset lokalene (Berge og Sønsterudbråten 2011).² Arbeidet med å profesjonalisere yrket har stått høyt på dagsordenen siden 1990-tallet, noe som også kan illustreres med følgende sitat:

«En profesjonell renholder er en viktig del av byggets drifts- og vedlikeholdsteam. Gjennom sitt virke sørger renholderen for at påførte forurensninger fjernes slik at byggets ulike overflater ikke utsettes for unødig slitasje. En profesjonell opptreden inkluderer også en aktiv observasjon av bygningsmessige detaljer. (...) Et profesjonelt renhold bidrar dermed til å bevare og forlenge levetiden på de innvendige overflatene i bygget. Totalt sett forvalter renholderne store bygningsmessige verdier.» (NHO Service 2009:8)

I arbeidet med å utvikle og profesjonalisere bransjen har partene i arbeidslivet, i første rekke Norsk Arbeidsmandsforbund og NHO Service, samarbeidet tett. De har også hatt felles interesser i å bekjempe usunne konkurransevilkår, noe som blant annet resulterte i den frivillige godkjenningsordningen Ren Utvikling, første gang opprettet i 1993. Organisasjonsgraden blant arbeidstakere så vel som blant renholdsbedrifter er imidlertid lav. Dette representerer utfordringer. Og konkurransen fra useriøse aktører skaper problemer for de seriøse virksomhetene, for arbeidstakerne og for partene i bransjen. Handels- og Servicenæringens Hovedorganisasjon organiserer også virksomheter innen renhold, og de har utviklet sin egen godkjenningsordning, «Godkjent renholdsvirksomhet».

Lave etableringshindringer og få krav til formalkunnskap

Om lag 85 prosent av renholdskostnadene er knyttet til lønn og lønnsrelaterte kostnader (NHO Service 2009). Det kreves minimalt med investeringer for å starte opp en bedrift, og kravene til forkunnskaper og formell kompetanse hos de ansatte er lave. De lave oppstartskostnadene har både positive og negative sider. Det er positivt at

² Nivåene er uttrykk for den kvaliteten kunden ønsker å oppleve visuelt, og gjør det mulig å avtale ulike kvalitetskrav som passer til lokalet som skal rengjøres. Både den som utfører renholdet og brukerne av lokalene kan vurdere rengjøringen ut fra disse kvalitetsnivåene. Kvalitetsnivå 0 er ikke definert i standarden og tillater ubegrensede mengder urenheter. Kvalitetsnivå 5 brukes når det er behov for en svært god estetisk og hygienisk standard, som for eksempel i sanitærrom og kjøkken.

arbeidstakere som har vært ansatt i en renholdsbedrift har muligheter til å starte for seg selv. Slik bidrar de lave oppstartskostnadene til å lage alternative karriereveier for ansatte i bransjen, noe som kan gi nye arbeidsplasser og verdiskaping i lokalmiljøene. Det er imidlertid negativt når de lave oppstartskostnadene trekker til seg mennesker som oppretter en renholdsbedrift for å tjene raske penger ved å bevege seg utenfor lovverket, og som ansetter arbeidstakere på vilkår som strider mot det vi regner som akseptabelt i Norge. Få etableringshindringer gjør det også lite risikofyllt å bli slått konkurs, eksempelvis på grunn av manglende innbetalinger av skatter, avgifter og/eller lønninger. Ryktet som en useriøs aktør kan lett omgås ved å starte opp et nytt firma under et annet navn.

Enkelte grupper på arbeidsmarkedet er mer sårbare overfor useriøse aktører enn andre. Det manuelle arbeidet, lave krav til særskilte forkunnskaper og begrensede krav til språklige ferdigheter gjør renholdsyirket attraktivt for innvandrere, både de som kommer som flyktninger, de som kommer for å gjenforenes med ektefelle eller annen nær familie, eller de som kommer som arbeidsinnvandrere. Innslaget av arbeidstakere med innvandringsbakgrunn i bransjen har økt på 2000-tallet. Manglende språkkunnskaper og kjennskap til norsk arbeidsliv gjør disse arbeidstakerne sårbare i møtet med useriøse aktører i bransjen.

Oppdrag gjennom anbud

Renholdsbedriftene får mange av sine oppdrag gjennom anbud, der pris spiller en viktig rolle. Kundene er derfor i stor grad med på å påvirke rammebetingelsene i renholdsbransjen. Det er kunden som utformer anbud, velger tilbyder og inngår kontrakter. Det er også kunden som eventuelt undersøker om kontraktskrav etterleves. De er med andre ord med på å forme konkurransevilkårene i bransjen.

Hovedtyngden av markedet til renholdsbransjen er i privat sektor. I en anbudskonkurranse vil pris som regel være et helt avgjørende kriterium. Hvordan anbudet utformes, herunder vekting av pris og kvalitet, samt hvilke krav som stilles i kontrakter som inngås og hvordan disse etterleves, vil variere. Disse elementene påvirker situasjonen i bransjen – både på kort og lang sikt. I privat sektor stilles det per i dag ingen krav til hvilke lønns- og arbeidsvilkår tilbyderne skal gi sine arbeidstakere. I offentlig sektor er situasjonen annerledes. Med hjemmel i lov om offentlige anskaffelser er det vedtatt en forskrift om lønns- og arbeidsvilkår i offentlige kontrakter. Denne ble implementert for staten gjennom rundskriv i 2005, og fra 1. mars 2008 gjennom ikrafttredeisen av forskrift om lønns- og arbeidsvilkår i offentlige kontrakter (altså for hele offentlig sektor). Her heter det:

«Oppdragsgiver skal i sine kontrakter stille krav om at ansatte hos leverandører og eventuelle underleverandører som direkte medvirker til å oppfylle kontrakten,

har lønns- og arbeidsvilkår som ikke er dårligere enn det som følger av gjeldende landsomfattende tariffavtale, eller det som ellers er normalt for vedkommende sted og yrke.»³

Ulike oppslag i pressen indikerer at ILO-konvensjonen ikke alltid følges.

En ensidig fokusering på pris kan bidra til framvekst av aktører som er villige til å vinne anbud på bekostning av ansattes lønns- og arbeidsvilkår. Dersom pris er det avgjørende kriteriet, kan dette dermed bety at seriøse virksomheter utkonkurreres av de som opererer i strid med gjeldende lov- og avtaleverk. På sikt vil dette påvirke både de seriøse virksomhetenes overlevelsessevne og arbeidstakernes lønns- og arbeidsvilkår i bransjen som helhet.

Samlet skaper disse forholdene utfordringer når det gjelder arbeidsmiljøsatsing, partsorganisering og kontroll fra myndighetenes side. Dette er noe av bakgrunnen for opprettelsen av et treparts bransjeprogram, der renholdsbransjen er pilotprosjekt. I Soria Moria II ga regjeringen signaler på at den gjennom disse bransjeprogrammene vil rette særlige tiltak mot bransjer som er spesielt utsatt for useriøsitet, sosial dumping og utstøtings- og arbeidsmiljøproblemer. Treparts bransjeprogrammer skal bidra til å forsterke arbeidsmiljøarbeidet og arbeidet for anstendige og seriøse arbeidsforhold (Stortingsproposisjon nr. 1 (2010-2011:19)). Det framgår videre at:

«For å oppnå disse felles målsettingene må også virksomhetene følge opp sine plikter og arbeidstakerne må ha en sterk nok posisjon og være trygge og informerte nok til å følge opp sine rettigheter og plikter. Myndighetenes tilsyn og kontroll vil aldri fullt ut kunne demme opp for manglende oppfølging og lovbrudd. Etableringen av bransjeprogram vil være en langsiktig og langvarig satsing. Rammen for bransjeprogrammene vil være arbeidsforhold, medbestemmelse og arbeidsmiljø og sikkerhet i bred forstand.» (ibid. s. 19)

Regjeringen besluttet å bevilge 10 millioner kroner til bransjeprogrammet, og renholdsbransjen er som nevnt først ut. Ett av de viktigste tiltakene for å bedre forholdene i renholdsbransjen er ifølge regjeringen en ny offentlig godkjenningsordning for renholdsbedrifter.

Nærmere om useriøsitet

I begrunnelsen for økt innsats overfor renholdsbransjen, trekkes utfordringene knyttet til useriøse aktører fram. I diskusjonen om useriøse virksomheter er lønn, arbeidstid,

³ Forskrift 8. februar 2008 nr. 112 om lønns- og arbeidsvilkår i offentlige kontrakter, § 5.

helse, miljø og sikkerhet, skatter og avgifter, arbeidskontrakter 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.⁴ Arbeids- og bedriftsvandringer fra de nye medlemslandene i EU har også påvirket den norske renholdsbransjen i løpet av de siste årene. I to prosjekter er arbeids- og levekår for polakker i Oslo-området undersøkt (Friberg og Tyldum 2007, Friberg og Eldring 2010 under utarbeidelse). Her inngår renholdere som én av gruppene. Begge undersøkelsene viser at lav lønn, stor jobbusikkerhet og svart arbeid er utbredt blant polske renholdere i Oslo-området.

Enkelte lovbrudd er neppe tilstrekkelig for å karakterisere en virksomhet som useriøs. For å presisere hva vi mener med useriøsitet, kan vi bruke en definisjon som ble brukt i forbindelse med et prosjekt for Fellesforbundet (Dølvik m.fl. 2005):⁵

«Bedrifter og arbeidsgivere som regelmessig og systematisk opererer på kanten av loven, bryter loven og bryter det som regnes som god forretningsskikk.»

Norge har ikke noe regelverk som sikrer et minste lønnsnivå, og lønn og andre rettigheter inngår også i det som betraktes som seriøse forhold. I renholdsbransjen vil vi finne seriøse virksomheter som tilbyr ansatte gode lønns- og arbeidsvilkår, og useriøse som tilbyr dårlige lønns- og arbeidsvilkår. I sistnevnte kategori av virksomheter vil vi trolig også finne innslag av svart arbeid og skatteunndragelser. I tillegg kan vi tenke oss en mellomkategori. Veldig forenklet kan vi skissere en tredeling av bransjen som vist i figur 1.1.

Figur 1.1 Seriøsitetsmodell



Det er enighet mellom myndighetene og partene i bransjen om at vilkårene i de useriøse delene av bransjen representerer store utfordringer, både når det gjelder lønns- og arbeidsvilkår og urimelige konkurransevilkår for den seriøse delen av bransjen. Selv om

⁴ Brudd på HMS-regelverket, inklusive regler om arbeidstid og boforhold, samt uakseptable lønnsvilkår, er essensen i regjeringens definisjon på sosial dumping.

⁵ Denne definisjonen ble også lagt til grunn i en studie Fafo gjennomførte om useriøsitet i bemanningsbransjen, en casestudie i bygg (Ødegård og Berge 2010).

vi i hovedsak har samlet empiri fra de seriøse aktørene, noe som blant annet framgår i kapittel 5, har vi også fått tilgang til data om de useriøse, fortrinnsvis gjengitt i kapittel 7. Våre data viser at det er svært utfordrende for de seriøse virksomhetene å konkurrere mot tilbydere som på grunn av brudd på eksempelvis AMLs 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. På konferansen «Fra skitten vask til ren idyll», som NAF og NHO arrangerte i januar 2011, sa administrerende direktør i NHO Service Petter Furulund dette:

Det er nå jobben begynner. Vi skal virkelig få til et løft for renholdsbransjen (...) - 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, sa Petter Furulund adm. dir. i NHO Service da konferansen åpnet på Hotell Royal Christiania i Oslo i formiddag. Konferansens første dag var bransjens eget samlingssted, tankeverksted og oppvarming til morgendagen. I morgen onsdag vil arbeidsminister Hanne Bjurstrøm, skattedirektør Svein Kristensen, LO-leder Roar Flåthen, NHO-sjef John G. Bernander og en rekke andre møtes til debatt om hvordan renholdsbransjen skal utvikle seg vekk fra kriminalitet, svart arbeid og andre uverdige arbeidsforhold. (<http://www.nhoservice.no/article.php?articleID=2543&categoryID=140>)

En ny godkjenningsordning, obligatoriske id-kort for renholdere og lovfestet allmenngjort minstelønn er virkemidler som trekkes fram som effektive for å fremme seriøsiteten i bransjen. I mai 2011 ble det enighet om å opprette en ordning med regionale verneombud i renholdsbransjen, og i avslutningsfasen for dette prosjektet besluttet tariffnemnda å allmenngjøre renholdsoverenskomsten. Videre har Arbeidsdepartementet utarbeidet utkastet «Godkjenningsordning for renholdsbransjen – skisse». Fra departementets side blir det understreket at:

«(...)dette ikke er et endelig forslag, men et foreløpig utkast. I det videre arbeidet med å utarbeide et høringsforslag kan skissen bli endret og justert, blant annet etter drøftelser med partene.»

Som vi skal komme tilbake til i senere kapitler i denne rapporten er allmenngjøring, regionale verneombud og en godkjenningsordning for renholdsbransjen virkemidler som aktørene i bransjen har tro på, selv om viktigheten av de ulike virkemidlene vektlegges forskjellig.

Problemstillinger, metoder og datakilder

Til grunn for denne undersøkelsen ligger ulike metodiske tilnærminger og datakilder. I dette avsnittet går vi nærmere inn på disse, samtidig som vi også gjør greie for ulike delproblemstillinger som har vært retningsgivende for vår datainnhenting, analyser og rapportutforming. Det er dessuten viktig å klargjøre hva denne rapporten *ikke* tar for seg.

Avgrensninger

Hovedvekten er lagt på forretningsmessig renhold, det vil si renholdsbedrifter som utfører renhold for andre virksomheter. Renhold i private hjem har ikke vært del av vår undersøkelse. Grunnen er ikke at denne delen av renholdsbransjen er preget av ryddige forhold og stor grad av seriøsitet. NHO Service har ut fra beregninger kommet fram til at rundt 6 prosent av alle husstandene i Norge kjøper renhold svart, og at det svarte renholdet «sysselsetter» mellom 4000 og 8000 årsverk (NHO Service, Renhold – bransjestatistikk 2010). Årsaken til at denne delen av bransjen ikke inngår i denne undersøkelsen, er at dette er et svært uoversiktlig og vanskelig tilgjengelig felt å studere (jf. Alsos og Eldring 2010). Illustrerende nok er det kun en liten andel av renholdsbedriftene som leverer renhold til private hjem (ibid.). Denne delen av markedet er dominert av selvstendig næringsdrivende (enkeltmannsforetak).

En annen avgrensning er knyttet til den useriøse delen av renholdsbransjen. På grunn prosjektets korte varighet har vi ikke hatt anledning til å gå inn i de deler av bransjen som beveger seg utenfor lov- og avtaleverket. Vi vet fra tidligere forskning i blant annet bemanningsbransjen at det er både tidkrevende og vanskelig å rekruttere informanter fra de useriøse delene av arbeidsmarkedet (Ødegård og Berge 2010). Det vi har vært opptatt av, er å få kunnskap om hva aktører i bransjen vet om de mer grå og svarte innslagene, og hva de mener kjennetegner seriøse og useriøse aktører i bransjen. Videre har vi vært opptatt av å kartlegge hva Arbeidstilsynet, skatteetaten og politiet vet om aktører som opererer utenfor lovverket.

En tredje avgrensning er relatert til informanter. Vi har valgt å intervju et utvalg tillitsvalgte og verneombud i renholdsbransjen, og ikke «vanlige» renholdsarbeidere. Grunnen er delvis utfordringer knyttet til å komme i kontakt med renholdere uten verv som tillitsvalgte og/eller verneombud, og delvis begrensninger i tid. Det bør likevel understrekes at blant de tillitsvalgte og verneombudene som vi har intervjuet er det kun én som har hatt frikjøpt tid til å drive tillitsvalgt- eller vernearbeid. De øvrige var daglige utøvere av yrket på undersøkelsestidspunktet.

Ellers er det fortrinnsvis renholdsbransjen vi her kartlegger, og ikke renholdsyrket som sådan, jamfør at det er mange renholdere som er ansatt direkte i den virksomheten der de utfører renholdet (renhold i egen regi). Vi finner renholdere både i offentlig sektor, i renholdsbransjen og i private virksomheter som ikke har satt ut renholdet.

En god del av litteraturen omkring renholdernes arbeidsmiljø tar utgangspunkt i yrket, ikke bransjen. På grunn av dette kommenterer vi tidvis (fortrinnsvis i kapittel 2) forskningsresultater hentet fra undersøkelser om renholdsyrket.

Sentrale spørsmål

Innledningsvis presenterte vi punktvis hva denne rapporten skal gi svar på. For det første skal vi presentere kjennetegn ved bransjen og arbeidstakerne langs en rekke indikatorer. Derneft skal vi trekke fram det som framstår som viktige utfordringer. Sist men ikke minst kartlegger vi også hva ulike aktører mener er viktige og effektive tiltak for å bekjempe og forebygge problemer i bransjen. Sentrale spørsmål er som følger:

1. Hva forteller foreliggende forskning, utredninger og annen dokumentasjon om renholdsbransjen, herunder utviklingen og særskilte utfordringer?
2. Hva karakteriserer renholdsbransjen i dag – både når det gjelder struktur og arbeidstakere, og hva har preget utviklingen de siste ti årene?
3. Hvordan beskriver aktører i bransjen konkurranseforhold, useriøse aktører og lønns- og arbeidsvilkår? Og hva er viktige virkemidler for å komme useriøse tilbydere av renholdstjenester til livs?
4. Hvordan beskriver representanter for myndighetene utviklingen i bransjen, og hva mener de vil være effektive virkemidler for å komme useriøse tilbydere av renholdstjenester til livs?
5. Hva kjennetegner anbudsprosessen, og i hvilken grad er kundene bevisst sin rolle som premissleverandør for forholdene i bransjen?

Spørsmålene er besvart ved hjelp av foreliggende litteratur og utredninger, registerdata, andre tilgjengelige surveydata, kundeintervjuer og intervjuer med aktører i bransjen, samt intervjuer med representanter for myndighetene (skatt, arbeidstilsyn og politi). I avsnittene under går vi nærmere inn på de ulike metodiske tilnærmingene.

Gjennomgang av forskning, utredninger og annen dokumentasjon

Vi har gjennom søk i ulike databaser som eksempelvis Bibsys, Norart, Google Scholar og Jstore skaffet oss oversikt over publiserte rapporter, bøker og artikler. Vi har også gjennomført generelle søk på internett, samt samlet informasjon hos bransjeaktørene. Slik har vi skaffet oss oversikt over relevant forskning, utredninger og annen dokumentasjon om bransjen og yrket som renholder. Vi har i hovedsak sett på norsk litteratur, men har også innhentet relevant informasjon og forskning fra Sverige og Danmark. Litteraturgjennomgangen har gitt oss et viktig innblikk i bransjen, og den

har synliggjort kunnskapshull; det er blant annet mangel på systematisk forskning om lønns- og arbeidsvilkårene i bransjen i Norge. Noe av årsaken kan være at det er vanskelig å gjennomføre spørreundersøkelser fordi turnoveren blant arbeidstakerne er høy. En annen grunn er utfordringer knyttet til språk. En tredje faktor kan være skepsis til å delta i spørreundersøkelser, kanskje særlig dersom arbeidsgiver opererer på kanten av (eller utenfor) lov- og avtaleverket, eller dersom en selv kombinerer hvitt og svart arbeid. Kombinert med at renholdsbransjen ikke er noen stor bransje målt ved antall ansatte, betyr dette at for eksempel Arbeidskraftundersøkelsene og/eller levekårsundersøkelsene i liten grad kan benyttes for å si noe om renholdere i renholdsbransjen spesielt.⁶ Dette gjør det nesten umulig å følge bransjens ansatte over tid, noe som igjen gjør det svært utfordrende å skulle si noe om utviklingen i for eksempel arbeidstid eller arbeidsmiljø over en tidsperiode.

Fafos bedriftsundersøkelse i 2006 viste også at bedriftene i renholdsbransjen er lite tilgjengelig for surveyundersøkelser (Dølvik m.fl. 2006). Det finnes likevel betydelig innsikt om de arbeidsmiljømessige utfordringene blant aktørene i bransjen, både i Arbeidstilsynet og hos partene. Det finnes også kunnskap – blant annet i kartleggingene foretatt av Statens arbeidsmiljøinstitutt/Nasjonal overvåking av arbeidsmiljø og helse (STAMI/NOA) – om yrket renholder.

Kvantitativ kartlegging av bedrifter og sysselsatte

Hva karakteriserer renholdsbransjen i dag og hva har preget utviklingen i løpet av de siste ti årene? Vi går mer detaljert inn i beskrivelsene enn det som vanligvis er tilgjengelig gjennom SSBs registerbaserte strukturstatistikk. Kartleggingen omfatter både bedrifts-/foretaksstruktur og arbeidstakerne i disse virksomhetene:

- En beskrivelse av bedrifts-/foretaksstruktur over tid, etter størrelse, sysselsetting og organisasjonsform (aksjeselskap, enkeltpersonforetak, NUF m.m.). Er det blitt flere små enheter? Og arbeider en større andel av de sysselsatte i små virksomheter? Har det skjedd en endring i sammensetning når det gjelder organisasjonsform?
- En beskrivelse av nyetableringer og avgang av foretak (for eksempel gjennom konkurser).
- En beskrivelse av hvem som arbeider i renholdsbransjen etter kjønn, alder, nasjonalitet og utdanningsnivå. Finner vi forskjeller i arbeidsstokken mellom by og land og over tid?
- Trekk ved lønnsutviklingen i bransjen.

⁶ Vi har sett på AKU og LKU. I begge disse undersøkelsene er det 200–300 renholdere (yrkeskode). Men antall respondenter som er renholdere avgrenset til renholdsbransjen er lavt (under 24 personer i levekårsundersøkelsen fra 2006, noe som illustrerer utfordringene ved å nå fram til respondenter i denne delen av arbeidslivet, og rundt 100 personer i en gjennomsnittlig AKU-undersøkelse).

- Kollektive partsforhold. Andel arbeidstakere/bedrifter med tariffavtale og andel bedrifter med fagorganiserte.

Vi har i hovedsak basert oss på eksisterende registerbasert statistikk, samt spesialbestillinger fra SSB av datafiler og tabeller. Vi har benyttet data fra bedrifts- og foretaksregisteret, den registerbaserte sysselsettingsstatistikken og SSBs lønnsundersøkelser. Når det gjelder nyetableringer og avgang har vi sammenliknet med andre bransjer for å kunne si noe om hva som er mye og lite i denne sammenhengen.

Organisasjonsgradene på arbeidstaker- og arbeidsgiversiden drøftes med utgangspunkt i ulike datakilder, der vi kombinerer opplysninger fra partene i arbeidslivet med opplysninger om antall arbeidstakere med fradrag for fagforeningskontingent (Lønns- og trekkoppgaveregisteret) og for tariffavtaledekning; hvor mange som arbeider i bedrifter som er tilmeldt AFP-ordningen i privat sektor.

Informantintervjuer om konkurranseforhold, useriøse aktører og lønns- og arbeidsvilkår

For å få utdypende kunnskap om utviklingen, situasjonen i dag og framtidsutsikter har vi gjennomført informantintervjuer med de sentrale partene; NHO Service og Norsk Arbeidsmandsforbund. Vi har også intervjuet arbeidsgivere, tillitsvalgte og verneombud på virksomhetsnivå i bransjen. Sentrale spørsmål har vært:⁷

- Hva preger rammebetingelsene (herunder konkurransevilkår, anbudsproblematikk, kontraktsvarighet) og lønns- og arbeidsvilkårene i bransjen? Hva kjennetegner det som oppfattes som henholdsvis den seriøse og den useriøse delen av renholdsbransjen?
- Hva preger utviklingen i løpet av de siste ti årene, både når det gjelder virksomhetenes rammebetingelser og lønns- og arbeidsvilkår i bransjen? 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?
- Hvordan har utviklingen vært når det gjelder bevissthet om HMS, opplæring i HMS og faglig oppfølging? Hva preger forholdet mellom tillitsvalgte og ledelse?
- Hva er viktige virkemidler for å bedre forholdene i bransjen, både når det gjelder virksomhetenes rammebetingelser (herunder konkurransevilkår) og arbeidstakernes lønns- og arbeidsvilkår?

Sentrale myndighetsinstanser er viktige både i håndhevingen av regelverk og som informasjonskilder til situasjonen i renholdsbransjen, både sentralt og regionalt. Vi har

⁷ Vedlegg 1 med intervjuguide kan lastes ned fra <http://www.fao.no/pub/rapp/20209/index.html>.

derfor intervjuet representanter for Arbeidstilsynet, skatteetaten og politiet. Følgende spørsmål har vært sentrale:

- Hva preger tilstanden og utviklingen i bransjen, og hva kjennetegner den useriøse delen? Hva er situasjonen når det gjelder innslag av svart arbeid og ulovlig innvandring?
- Hvilke muligheter har myndighetene til å kontrollere de useriøse delene av bransjen? Har de tilstrekkelig med ressurser, virkemidler og kunnskap?
- Hva etterlyser myndighetene av virkemidler for å kunne sanksjonere de useriøse delene av bransjen?

Med unntak av to intervjuer ble alle våre informanter (i bransjen og representanter for myndighetene) intervjuet individuelt, og med to unntak ble de gjennomført ved personlig møte. Da informanter skulle rekrutteres ba vi NAF og NHO Service om navn på relevante arbeidsgivere, tillitsvalgte og verneombud. Med basis i oversendte forslag gjorde vi et endelig utvalg. Samtlige som ble kontaktet og forespurt sa seg villig til å bli intervjuet. I utvalget har vi informanter som kommer fra virksomheter av ulik størrelse, men alle er å regne som relativt store hva gjelder antall ansatte. Majoriteten er stasjonert i Østlandsområdet, selv om vi også har intervjuet arbeidsgivere/ledere, tillitsvalgte og verneombud fra andre deler av landet, herunder i Hordaland, Nordland og Trøndelag. Når det gjelder myndighetspersoner ble disse plukket ut delvis etter informasjon gitt av NAF og gjennom samtaler med Arbeidstilsynet. I Arbeidstilsynet har vi intervjuet inspektører i ulike regioner med ansvar for å avdekke sosial dumping i renholdsbransjen. Intervjuenes varighet var fra 1 ½ til 2 timer.

Kartlegging av anbudsprosess og konkurransevilkår gjennom telefonintervjuer med kunder

Som et fjerde metodisk inntak har vi gjennomført strukturerte telefonintervjuer med kunder i ulike bransjer, for å kartlegge anbudsprosessen.⁸ Til sammen er 40 kunder intervjuet, og disse er hentet fra ulike bransjer og sektorer: 20 intervjuer er gjennomført blant virksomheter fra offentlig sektor, og 20 intervjuer er gjennomført blant virksomheter i privat sektor. Blant virksomhetene i offentlig sektor er rundt halvparten fra staten og den andre halvparten fra kommunal sektor. Det er i tillegg lagt opp til spredning innenfor ulike bransjer både i privat og offentlig sektor. Vi har intervjuet virksomheter fra forvaltning, helse og omsorg, og undervisning. Virksomhetene i privat sektor er også av ulik størrelse og fordelt på flere bransjer. Vi har intervjuet virksomheter fra hotell og restaurant, industri, varehandel, service og annen tjenesteyting. Det er også lagt vekt på en viss geografisk spredning. For å plukke ut kommuner benyttet vi blant annet data hentet fra Kommunal- og regionaldepartementets organisasjonsdatabase,

⁸ Vedlegg 1 med intervjuguide kan lastes ned fra <http://www.fafo.no/pub/rapp/20209/index.html>.

«Undersøkelse om kommunal organisering», der det framgår hvilke kommuner som kjøpte renhold fra private leverandører i 2008. Et utvalg av disse kommunene ble plukket ut, geografisk spredt og av ulik størrelse. Når det gjelder forslag til innkjøpere av renhold i privat sektor ble partene bedt om å komme med innspill. Av disse forslagene plukket vi ut 20 virksomheter.

Kundeundersøkelsen er selvsagt ikke representativ, til det er antall intervjuede alt for lite. Gjennom intervjuer med innkjøpsansvarlige har vi likevel fått innsikt i hvordan et oppdrag blir til. Vi ser nærmere på spørsmål som:

- Hvem deltar i anbudsprosessen fra kundens side?
- Hva er motivasjonen for å legge renhold ut på anbud? Og hva er konsekvensene for de ansatte?
- Hva er kundens vektlegging av pris versus kvalitet?
- Hva er kundens kjennskap til lønns- og arbeidsvilkår for de ansatte som utfører oppdraget? Hvilke krav er nedfelt i kontrakt med leverandør?
- Hvordan er kundens rutiner for oppfølging/kontroll av at kontraktfestede lønns- og arbeidsvilkår etterleves?
- Hva mener kunden er de viktigste kjennetegnene på seriøse og useriøse tilbydere i bransjen?
- Hva mener kundene er viktige forhold knyttet til en godkjenningsordning?

Intervjuenes varighet var på mellom 20 og 30 minutter. De 40 kundeintervjuene er fordelt på ulike næringer:

- 10 intervjuer i offentlig forvaltning
- 10 intervjuer i helse og omsorg
- 7 intervjuer i industri
- 2 intervjuer i hotell og restaurant
- 6 intervjuer i varehandel
- 5 intervjuer i «annet» (service, media, transport, treningsstudio og forening)

I tabell 1.1 har vi framstilt studiens informanter. Samlet inngår det 69 informanter i undersøkelsen, men kun 29 av disse er dybdeintervjuet. Noen av informantene er intervjuet to ganger.

Tabell 1.1 Oversikt over intervjuede informanter

Informanter	Antall	Intervjuform
Representanter for arbeidsgivere	6	Halvstrukturert
Tillitsvalgte i virksomheter	6	Halvstrukturert
Verneombud i virksomheter	6	Halvstrukturert
Partene sentralt	6	Halvstrukturert
Tilsynsmyndighetene	5	Halvstrukturert
Kundene	40	Strukturert

Rapportens oppbygging

Denne rapporten inneholder åtte kapitler. I det påfølgende kapittel 2 gir vi en gjennomgang av foreliggende litteratur. Litteratur og informasjon fra Norge er prioritert, men vi trekker også inn relevant materiale fra Sverige og Danmark. Vi ser særlig på prispress og arbeidsmiljøutfordringer, organisering og ledelse, tiltak for å profesjonalisere bransjen samt anbud og utsetting av oppdrag (outsourcing). Under deloverskriften prispress og arbeidsmiljøutfordringer går vi ikke dypt inn i de mange bidragene som er skrevet om muskel- og skjelettlidelser og allergier/hudsykdommer. Forklaringen er ikke at dette er uvesentlig, men snarere at vi har tolket vårt oppdrag til primært å handle om lønns- og arbeidsvilkår i bransjen, og der det organisatoriske arbeidsmiljøet og tema knyttet til verneapparatet prioriteres.

Bransjen og arbeidstakerne er tema for kapittel 3. Her bruker vi eksisterende data for å si noe om blant annet antall bedrifter, bedriftsstørrelse og type bedrifter, turnover og arbeidsgiverorganisering og forekomst av tariffavtale. Når det gjelder trekk ved arbeidstakerne ser vi nærmere på faktorer som blant annet kjønn, alder og etnisk bakgrunn, utdanningsnivå, arbeidstid og ansiennitet, turnover, lønn og organisasjonsgrad.

I kapittel 4 går vi ned på virksomhetsnivå og tematiserer utviklingstrekk i bransjen. Hva har preget utviklingen i de virksomhetene der vi har gjennomført intervjuer, hva har preget utviklingen i bransjen, og hva framstår som særlige utfordringer? I det påfølgende kapittel 5 ser vi nærmere på arbeidsmiljø og samarbeid. Vi er opptatt av lønns- og arbeidsvilkår i vid forstand; herunder særlige utfordringer knyttet til organisering av arbeidet, organisering av vernearbeidet og medbestemmelse.

I kapittel 6 retter vi oppmerksomheten mot kunder og anbud. Hva er det kundene betrakter som viktig når de skal kjøpe renholdstjenester? Hvordan vektet pris i forhold til kvalitet, hvilke krav settes i kontraktene og i hvilken grad sjekker kunden om kontraktskrav etterleves?

Seriøsitet og kontroll er overskriften for kapittel 7. Her anlegger vi myndighetenes perspektiv på bransjen. Hva mener representanter for Arbeidstilsynet, skatteetaten og

politiet kjennetegner bransjen i dag og utviklingen over tid? Hva er særlige utfordringer og hva betraktes som effektive virkemidler for å øke seriøsiteten i bransjen? I dette kapitlet diskuterer vi også hvilke erfaringer andre bransjer har hatt med tiltak som blant annet id-kort og allmenngjøring. Vi ser også nærmere på den svenske godkjenningsordningen som er etablert i renholdsbransjen.

I rapportens siste kapittel 8 diskuterer vi først bransjeaktørenes synspunkter når det gjelder seriøsitet og useriøsitet. Vi er opptatt av hva man i bransjen betrakter som viktige virkemidler for å bedre bedriftenes rammebetingelser og arbeidstakernes lønns- og arbeidsvilkår, og vi ber våre informanter reflektere over framtiden.

Kapittel 2 Hva vet vi om renholdsbransjen?

«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)

Bekymringene knyttet til arbeidsvilkår og seriøsitet i renholdsbransjen er, som det framgår av sitatet ovenfor, ikke av ny dato. To NOUer er skrevet om hva som kan gjøres for å bedre situasjonen i bransjen (NOU 1981: 27 og NOU 1993: 19). Også tidligere utredninger har satt søkelys på utfordringer knyttet til brudd på lov og regelverk. I 1995 skrev Tordis Borchgrevink at det var grunn til å tro at snusk og uredelighet er svært utbredt, og at det heller er regelen enn unntaket. Spørsmålet er: hvorfor la være å kutte hjørner dersom man taper på det (referert i Skilbrei 2002)?

Bransjebeskrivelsen som er gjengitt i sitatet over kunne vært fra i dag. Tallrike medieoppslag de siste årene har vist at innslaget av useriøsitet er omfattende. I dette kapittelet skal vi se nærmere på foreliggende dokumentasjon om bransjen. Hva vet vi om forholdene ut fra eksisterende utredninger, rapporter, studier og andre skriftlige arbeider?

Ingen mangel på oppmerksomhet

Det mangler ikke på utredninger, dokumentasjon eller annet skriftlig materiale der både renholdsbransjen og yrket som renholder blir tematisert. Litteraturen omhandler blant annet arbeidsmiljø og helse, profesjonalisering, organisatoriske forhold og ledelse,

utviklingstrekk i bransjen så vel som i renholdsyirket, outsourcing, prispress, mulige kontrollmekanismer for økt seriøsitet og litteratur knyttet til anbudsproblematikk.

En gjennomgang av sentrale bidrag viser et stort omfang av litteratur som blant annet omhandler muskel- og skjelettskader og problemer knyttet til eksem og allergi. Vi kommer ikke til å gå dypt inn i denne litteraturen, men refererer noen hovedfunn fra norsk, svensk og dansk forskning.

Renholdsbransjen er en bransje som er kjennetegnet av lav organisasjonsgrad og lav tariffavtaledekning. Tilstedeværelse av tillitsvalgte og verneombud på arbeidsplassen framstår som sentralt når ulike sider av arbeidsmiljøet og medbestemmelse tematiseres. Noe overraskende er dette forhold som i liten grad vektlegges i eksisterende litteratur.

Vi har organisert framstillingen i fire ulike hoveddeler. Først refererer vi litteratur som omhandler prispress og arbeidsmiljøutfordringer. Dernest ser vi på organisering og ledelse. Tiltak for økt profesjonalisering utgjør den tredje delen, mens vi avslutter med anbud og outsourcing. Men, aller først skal vi se på dekningen i media i løpet av de siste to tiårene.

Mange elendighetsbeskrivelser

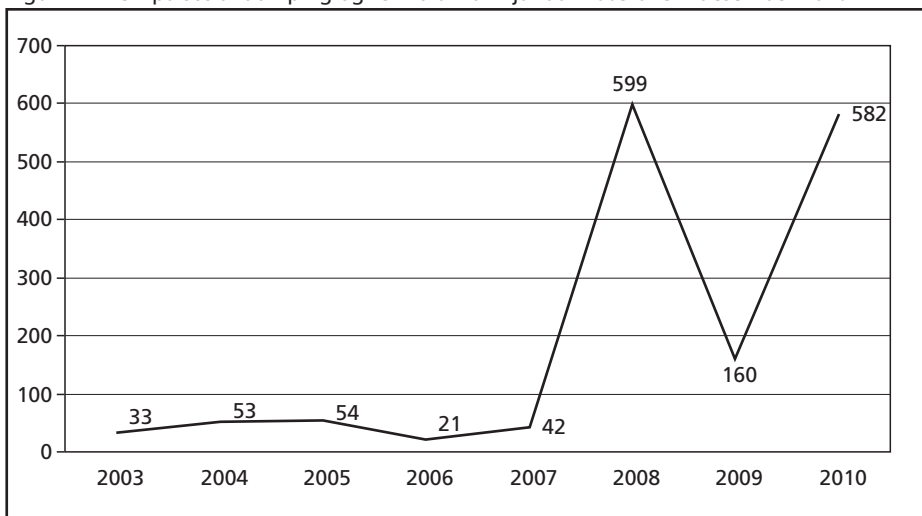
I artikkelbasen A-tekst/Retriever får man tilgang til en rekke norske aviser og tidskrifter. I basen kan man søke etter artikler i ulike medier som inneholder definerte ord eller begreper. Vi valgte å søke på kombinasjonen sosial dumping og renhold⁹ i medier som var registrert i basen fra 1. januar 2003 fram til 31. desember 2010. Det ble søkt i totalt 14 medier samt webbaserte kilder.¹⁰ I figur 2.1 ser vi antall treff i perioden.

Vi ser at det var et beskjedent antall treff fra 2003 til 2007. Deretter eksploderer antall oppslag i 2008, for så å gå midlertidig ned til vi igjen er oppe i et stort antall oppslag i 2010. Og det er lite som tyder på at antall oppslag om forholdene i renholdsbransjen er for nedadgående. Ved utgangen av april 2011 var det 310 oppslag. Bak tallene på oppslag i år finner vi overskrifter som « «André» vasket for 25 kr i timen », « Sosial dumping med offentlige penger » og « Oppvask om renhold ». Men selv om oppslagene var få på begynnelsen av 2000-tallet, var ikke problematikken knyttet til uholdbare lønns- og arbeidsvilkår og useriøse tilbydere av renholdstjenester et ukjent fenomen.

⁹ Søkerordene var: sosial dumping and renhold*.

¹⁰ Adresseavisen, Aftenposten, Avis 1, BT, Dagbladet, Dagens Næringsliv, Dagsavisen, Klassekampen, Kommunal Rapport, Nordlys, NTB tekst, Stavanger Aftenblad, VG, Økonomisk rapport samt webbaserte kilder.

Figur 2.1 Treff på sosial dumping og renhold fra 1. januar 2003 til 31. desember 2010.



Over 30 års bekymring over bransjen

I 1976 tok daværende stortingsrepresentant Kjell Helland i en interpellasjon opp renholdernes arbeidsforhold. Helland framholdt at det var nødvendig å rydde opp i villniset av renholdsbedrifter. Han tok til orde for å stoppe en videre ekspansjon på området, fordi det skapte usunne forhold ikke minst for de som hadde valgt renhold som yrke. Han uttalte følgende:

«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)

Igjen – sitatet er relevant også i dag. Noe av begrunnelsen for Hellands bekymring var, som antydnet, en galopperende vekst i bedrifter som utfører renhold. Fra 1972 til 1980 hadde dette antallet økt fra 186 til 965 (NOU 1993: 10). Daværende kommunal- og arbeidsminister Leif Aune (Ap) uttalte at han og regjeringen ville overveie en ordning med autorisasjon for etablering av renholdsbedrifter. Ordningen lot vente på seg, og ved utgangen av 1977 ble saken om en autorisasjonsordning gjenopptatt av Kjell Helland i et spørsmål i spørretimen i Stortinget. Kommunalminister Leif Aune lovet

å diskutere saken med Norsk Arbeidsmandsforbund (NAF). I et møte med partene i januar 1978 ble behovet for å undersøke arbeidsmiljøforholdene i bransjen drøftet. Det ble nedsatt en partssammensatt arbeidsgruppe hvis formål var å vurdere tiltak for:

- Å oppnå et bedre arbeidsmiljø for de ansatte innen rengjøringsbransjen.
- Å skape tryggere og stabile arbeidsplasser.
- Å skape tilfredsstillende lønnsvilkår.

Hovedforslaget fra den partssammensatte arbeidsgruppen ble presentert i NOU 1981: 27, De private renholdsbedrifter i Norge. I utredningen ble det uttrykt bekymring for at «konkurransen mellom de mange små bedriftene skjer ... på arbeidskraftens bekostning» (ibid. s. 7). Ett av forslagene var at det skulle lages regler som begrenser den frie adgangen til å etablere renholdsbedrifter ved å innføre en partsadministrert godkjenningsordning. Forslaget møtte motstand, særlig fra de mindre renholdsbedriftene. De fryktet at en slik ordning kunne føre til en sanering av bransjen på bekostning av de små bedriftene. Et resultat av NOUen og samtaler med partene var innføring av krav om obligatorisk opplæring i arbeidsmiljøspørsmål for ledere av private renholdsbedrifter, fastsatt i forskrift ved kgl. res. 11. mai 1984 Arbeidsmiljøopplæring for ledere av renholdsbedrifter (NOU 1993: 10). Forskriften bidro imidlertid ikke til de ønskede resultater. De fleste store virksomheter hadde sitt eget opplæringsopplegg, og de små virksomhetene viste liten interesse og meldte seg ikke på de kurstilbud som forelå. Kurs ble avlyst grunnet manglende deltakelse.

Ønsker om regionale verneombud

I november 2010 besluttet regjeringen å etablere regionale verneombud i renholds- og i hotell- og restaurantbransjen. Forskriften skulle etter planen tre i kraft 1. januar 2011. På grunn av motstand fra arbeidsgiversiden lot ordningen vente på seg, men som omtalt i kapittel 1 kom partene til enighet i mai 2011. Det skal vi komme tilbake til, men i denne omgang er det interessant å registrere at NAF allerede ved utgangen av 1987 rettet en henvendelse til Kommunal- og arbeidsdepartementet der de redegjorde for ønsket om å få opprettet en regional verneombudsordning (RVO) i renholdsbransjen. Dette gikk departementet imot. Begrunnelsen var at en tilsvarende ordning i bygg- og anleggsbransjen ikke i tilstrekkelig grad var blitt evaluert. NAF ga seg imidlertid ikke. Senere samme vinter tok de igjen opp forslaget om RVO i bransjen, men møtte denne gangen sterk motstand fra arbeidsgiversiden. Arbeidsgiversiden argumenterte for at medlemsbedriftene allerede hadde en utbygd vernetjeneste. Det ble påpekt at det var urimelig at disse bedriftene skulle finansiere en ordning som stort sett ville ha sitt virkeområde i små bedrifter uten organisasjonstilknytning. Så, etter en periode på fire år tok NAF temaet opp nok en gang i mai 1992. Heller ikke denne gangen fikk forbundet

støtte, men Kommunaldepartementet nedsatte nok et utvalg som fikk til oppgave å vurdere forholdene i renholdsbransjen. Resultatet ble NOU 1993: 10 Om renhold.

Med vekt på seriøsitet

Utvalget som arbeidet fram NOUen hadde som mandat å beskrive forholdene i renholdsbransjen med hensyn til arbeidsmiljø:

«Utvalget skal påpeke hva som kan gjøres for å bedre forholdene for de ansatte i bransjen. Utvalget bør spesielt vurdere tiltak som bedriftshelsetjenestens rolle, bruk av autorisasjonsordning, regionale verneombud, betydningen av innføring av internkontroll samt skjerpet innsats fra Arbeidstilsynet.» (s. 7)

Målet var blant annet å komme fram til virkemidler for å høyne seriøsiteten i bransjen. Følgende definisjon av en *seriøs virksomhet* ble lagt til grunn: «en virksomhet som oppfyller kravene i regelverket eller som arbeider alvorlig for å oppfylle regelverket» (NOU 1993: 10, s. 7). Sett fra utvalgets ståsted, var en vesentlig årsak til problemene i bransjen at lover og forskrifter ikke ble etterlevd og håndhevet. Som vi viste til innledningsvis i dette kapittelet, var utvalget opptatt av at markedet faktisk belønnet renholdsbedrifter som kuttet hjørner. Utvalget framhevet at økonomisk kriminalitet, blant annet i form av skatteunndragelse og svart arbeid, hadde fått et stort omfang. Skattedirektoratet anslo beløpet til å være om lag 10 milliarder kroner årlig (NOU 1993: 10, s. 8). Det ble påpekt at dette hadde svært uheldige konsekvenser for konkurransesituasjonen til de seriøse virksomhetene, og var en av grunnene til det dårlige arbeidsmiljøet som ble påvist i bransjen.

Forslag til tiltak

For å bedre arbeidsmiljøet i bransjen, samt øke seriøsiteten, foreslo utvalget i 1993 å etablere en frivillig godkjenningsordning som skulle utstede sertifikater til de renholdsbedriftene som oppfylte kravene i gjeldende regelverk. Godkjenningsordningen skulle være selvfinansierende, organisert av bransjen selv og styrt av en stiftelse. For å bli godkjent skulle bedriftene framvise dokumentasjon på at krav med hjemmel i arbeidsmiljøloven og andre lover var oppfylt. Hensikten var å utelukke de useriøse fra markedet. Samtidig ble det påpekt at kundene hadde et ansvar for å følge opp ved å la være å kjøpe tjenester fra bedrifter som ikke var godkjente. Det offentliges ansvar ble vektlagt:

«Det er dessuten viktig at offentlige etater og virksomheter går foran med et godt eksempel når det gjelder å bidra til at regelverket følges.» (NOU 1993: 10, s. 10)

Det ble også foreslått å opprette en frivillig godkjenningsordning for renholdsbedrifter. Ordningen skulle få bedrifter til å etterleve bestemmelsene i arbeidsmiljøloven og vernearbeidet, drive opplæring, tegne yrkesskadeforsikring for sine ansatte, samt å registrere seg hos fylkesskattesjefen (LO-Aktuelt nr. 4, 1993). Forslaget ble enstemmig vedtatt av utredningsutvalget; partene var innstilt på å gjøre noe med forholdene i bransjen (ibid.). Ren Utvikling ble opprettet i 1993.

Prispress og arbeidsmiljøutfordringer

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 på begynnelsen av 1990-tallet økt til 600 per time. Økningen i antall kvadratmeter ble blant annet forklart med økt priskonkurranse i markedet (ibid.). 1980- og 90-tallets bekymring til tross; flere av våre informanter forteller at man i dag er oppe i 1000 kvadratmeter i timen (se kapittel 4). Noe av økningen fra 1980-tallet er mulig gjort ved å bruke effektive metoder og redskaper, men dette forklarer langt fra hele økningen. Også i litteraturen pekes det på at tidspresset i bransjen er stort (Skilbrei 2009, Enehaug m.fl. 2008, Næss 1997). Høyt tidspress skaper gjerne utfordringer knyttet til helse, miljø, og sikkerhet. Samtidig er det viktig å være klar over at en del av de utfordringene som renholdsbransjen sliter med, er særlig framtrepende i små virksomheter, uavhengig av bransje. Hasle og Limborg (2006) har gjennomgått den internasjonale HMS-litteraturen generelt. De finner at i virksomheter med under 50 ansatte blir HMS-spørsmål ofte satt til side på grunn av mer presserende gjøremål. Samtidig viser litteraturen at sannsynligheten for skader er større i virksomheter på denne størrelsen. I renholdsbransjen har 98 prosent av virksomhetene under 50 ansatte, og en tredel av bransjens sysselsatte befinner seg i foretak med under 50 arbeidstakere (tall per 2008).

Arbeidsmiljø og helse

STAMI og Nasjonal overvåkning av arbeidsmiljø og helse (NOA) overvåker norsk arbeidsmiljø og relevante helseforhold. Ved hjelp av data fra SSBs levekårsundersøkelse i 2006 utførte NOA analyser av:

- Psykososialt arbeidsmiljø
- Organisatorisk arbeidsmiljø

- Fysisk arbeidsmiljø
- Kjemisk arbeidsmiljø
- Ergonomisk arbeidsmiljø

I analysene er yrkesgruppen renholder utskilt som egen gruppe. Analysene omfatter derfor både arbeidstakere som utførte renhold i egen regi (i virksomheten der man er ansatt) og ekstern regi (utfører renhold for andre virksomheter). Vi får med andre ord ingen oversikt over tilstanden blant arbeidstakere eller renholdere i renholdsbransjen som sådan slik den så ut i 2006, og datamaterialet tillater heller ikke en slik nedbrytning (se note 5).

NOA finner at renholderne, sammen med kokker, kjøkkenassistenter og servicepersonell innen hotell, restaurant og frisør, er mest utsatt for psykososiale arbeidsmiljøbelastninger. Renholdere og servicepersonell rapporterer blant annet om dårlige muligheter til faglig videreutvikling. Videre rapporterer renholdere, sammen med kokker og kjøkkenassistenter, om høyere grad av jobbusikkerhet enn arbeidstakere i andre yrkesgrupper (NOA 2008: 41). Som vi kommer tilbake til i kapittel 4, er jobbusikkerhet forhold også tillitsvalgte trekker fram som beskrivende for arbeidssituasjonen i renholdsbransjen i dag. NOA finner videre at renholderenes arbeidsmiljø er preget av lav kontroll over egen arbeidssituasjon og repeterende arbeidsoppgaver (NOA 2008: 55). Yrkesutøverne er mer enn andre grupper plaget med angst og nedsatt psykisk arbeidsevne.

Når det gjelder selvpålevde helseplager, framstår arbeidstakere i tre yrkesgrupper som spesielt utsatt; renholdere, servicepersonell (hotell, restaurant og frisør) og kokker og kjøkkenassistenter. En overvekt av helseplagene er relatert til muskel- og skjelettsmerter (smerter i nakke, skuldre, korsryggen eller beina). Særlig er renholdere utsatt for å få belastningsskader på jobb, grunnet tunge og ensidige bevegelser og uheldige arbeidsstillinger. Renholdere og servicepersonell oppgir også å være mer plaget av eksem og hudkløe enn andre. Videre er de mer fysisk utmattet etter jobb (16 prosent er dette daglig) (ibid. s. 74). Renholdere rapporterer i større grad enn de fleste andre om dårlig arbeidsevne totalt sett, og topper lista når det gjelder arbeidsrelatert fravær på minst 14 dager. Det mest positive er trolig at renholdere i minst grad opplever at kravene på jobben forstyrrer privatlivet. NOA relaterer imidlertid dette til den høye andelen deltidsansatte i yrkesgruppen.

Også AFI har gjennomført et prosjekt om arbeidsmiljø og helse i renholdsbransjen. Sentralt i prosjektet var organisasjonsutvikling og tiltaksutprøving. Det ble gjennomført to spørreundersøkelser til utvalgte renholdsselskaper (Enehaug m.fl. 2008). Den første forut for tiltaksutprøving i 1999. Denne undersøkelsen hadde en svarprosent på 57 (268 av 470). Den andre spørreundersøkelsen var en oppfølgingsundersøkelse som ble sendt ut i 2001, etter at tiltakene var prøvd ut, med svarprosent på 47 (140 av 301). Enehaug og medforfattere finner visse positive trekk. I undersøkelsen ble det

blant annet spurt om endringer i arbeidstid og arbeidstimer i løpet av de siste to årene. 39 prosent av renholderne svarer at antall arbeidstimer hadde økt, 41 prosent at de var uendret, mens 15 prosent hadde redusert antall arbeidstimer i løpet av perioden. Når det gjelder arbeidstid, var den største endringen en overgang til arbeid på dagtid. I 2001 svarer 30 prosent at de jobber mer dag, mens ingen jobber mer natt. 45 prosent er tilfreds med endringer i arbeidstiden, 16 prosent er verken tilfreds eller utilfreds, mens 8 prosent er utilfreds eller ganske utilfreds. Det er imidlertid også klare utfordringer. 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 muskel og skjelett (ibid. s. 3). I likhet med NOA finner også Enehaug m.fl. at det er psykososiale arbeidsmiljøutfordringer. Mentale problemer er hyppigere blant kvinnelige renholdere og renholdere som ikke er etnisk norske. De finner også at renholdere som beskriver sitt forhold til leder og kolleger som dårlig er mer utsatt for angst eller depresjoner (ibid. s. 13). 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. Medbestemmelse på arbeidsplassen er med andre ord mangelfull.

Danmark – både positive og negative utviklingstrekk

Det Nationale Forskningscenter for Arbejdsmiljø (NFA) gjennomførte i 2005 en undersøkelse av arbeidsmiljøet for ni ulike yrkesgrupper, inklusive renholdere (Gram 2007). En tilsvarende undersøkelse ble utført i 2002, noe som gjør det mulig å følge utviklingen over tid. Undersøkelsene omfatter både renholdere ansatt i renholdsbransjen og arbeidstakere som utfører renhold i virksomhetens egen regi. I 2005 ble det i alt gjennomført 766 intervjuer med renholdere. Følgende forhold ble undersøkt:

- Arbeidstidens plassering og arbeidstempo
- Kjemisk arbeidsmiljø
- Ergonomisk arbeidsmiljø
- Psykisk arbeidsmiljø
- Holdninger til arbeidsulykker

Når det gjelder arbeidstidens plassering og arbeidstempo er det få endringer fra 2002 til 2005. Den eneste endringen er at flere har «morgenarbeid» (på dansk), det vil si natt/tidlig morgen. I undersøkelsen er «morgenarbeid» definert som arbeid i tidsrommet mellom kl. 4 og 7. Ellers er det verken flere eller færre som arbeider dagtid, kveldstid eller natt for øvrig. Det rapporteres ikke om økt arbeidstempo i denne perioden.

På det kjemiske området har flere hudkontakt med rengjøringsmidler og desinfeksjonsmidler i 2005 enn i 2002. Det har også vært en stigning i antall renholdere som har hudkontakt med beskyttelseshansker av plast eller gummi. Innenfor det ergonomiske arbeidsmiljøområdet er det flere positive endringer. Det er færre som er utsatt for tunge løft i 2005 enn i 2002. Det psykiske arbeidsmiljøet er mer blandet. På den ene siden er det flere som rapporterer om høye krav til renholderens serviceinnstilling i 2005 sammenliknet med 2002. Nesten seks av ti svarer dette i 2005, mens den tilsvarende andelen i 2002 var 48 prosent. Også de kvantitative kravene har økt. I 2005 svarte 69 prosent at de hadde høye kvantitative krav, mot 58 prosent i 2002. Det er med andre ord flere som opplever at arbeidsoppgaver hopper seg opp, og det er ikke alltid tid nok til å få gjennomført alle oppgavene. Det viser seg likevel at tilfredshet med ledelsen har steget noe i perioden, og det er flere som rapporterer at ledelsen er god til å planlegge deres arbeid og løse eventuelle konflikter. Likevel er det flere som føler utrygghet for å kunne bli overført til annen type arbeid. I 2002 var 14 prosent redd for å bli forflyttet mot sin vilje. I 2005 var denne andelen 25 prosent. Det ergonomiske arbeidsmiljøet var blitt forbedret på en rekke punkter, men flere hadde hudkontakt med rengjøringsmidler. Samspillet mellom ansatte og ledelse er generelt forbedret, og flere rapporterer om god ledelseskvalitet. Men til tross for positive utviklingstrekk – renholdsyrket omtales like fullt som et risikoyrke i Danmark også i 2011.

«Rengøringspersonale er et jagtet folkefærd»

«Helt i top som Danmarks absolut mest nedslidende fag ligger rengøringsfaget. Her har de ansatte hele 138 procent større risiko for at ende arbeidslivet som førtidspensionist i forhold til gennemsnitsbranchen.» (Ugebrevet A4, nr. 9, 07.03-13.03.2011)¹¹

Følgende sitat oppsummerer beregninger gjort av Arbejderbevægelsens Erhvervsråd (AE), som har sett på slitasjen i samtlige fag eller yrker i Danmark. Med utgangspunkt i data fra Danmarks Statistik i perioden fra 2004 til 2008 har AE foretatt en risikovurdering, der ansatte i renholdsyrker kommer dårlig ut. Også andre kartlegginger viser at renholdere har dårligere helse enn andre yrkesaktive. Undersøkelser gjennomført ved Det Nationale Forskningscenter for Arbejdsmiljø viser at renholdere rapporterer om en høy grad av muskel- og skjelettlidelser. I et prosjekt der man har fulgt 339 rengjøringsassistenter framgår det også at sammenliknet med gjennomsnittet av den yrkesaktive del av befolkningen, blir renholdere hyppigere innlagt på sykehus grunnet hjerte- og karsykdommer, og de får oftere blodpropp i hjertet enn andre. De går også

¹¹ http://www.ugebreveta4.dk/da/2011/201109/Artikler/Rengøringsassistenter_tjenere_og_bagere_slides_mest.aspx

i større grad enn andre over på uføretrygd (NFA, april 2009).¹² Det skal imidlertid nevnes at på en «god» andre plass finner vi ansatte i restauranter.

Også partene i det danske arbeidsmarkedet er enig om at noe må gjøres for å endre situasjonen i renholdsbransjen. Jan Stiiskjær, som er sekretariatsansvarlig i Servicebranchens Arbejdsgiverforening (SBA), bransjeorganisasjonen for danske renholdsbedrifter, beskriver yrket og bransjen slik: «Det er et erhverv og en branche, der er præget af en høj grad af nedslidning, ingen tvivl om det» (Ugebrevet A4, nr. 9, 07.03-13.03.2011). For å avhjelpe situasjonen, har en del danske virksomheter forsøkt å organisere arbeidet slik at renholderne ikke bare skal gjøre rent, men at de også får ansvar for oppdekking av bord og forberedelse til møter og andre mottakelser. I ISS Facility Service, som er den største renholdsbedriften i Danmark, har man i de senere årene satset på å innføre maskiner som skal gjøre renholdet lettere. Det satses videre på å begrense det manuelle arbeidet for å minimere slitasjen på kroppen. Administrerende direktør i ISS sier det slik:

«Jobbet som rengøringsmedarbejder er et job, der slider på folk. Lige siden jeg blev chef her for tre år siden, har vi sat nedslidning højt på dagsordenen. For ingen skal blive syge, nedslidte eller ligefrem dø af at gå på arbejde. Det vil vi ikke have (...).» (ibid.)

Turnoveren blant ansatte i renholdsbransjen i Danmark er høy. En studie av bransjen i Nordjylland viser at 40 prosent av de ansatte forlot bransjen årlig på 1990-tallet. Fra 2000 til 2003 hadde andelen steget til 55 prosent. Dette betyr at kun 25 prosent er tilbake etter to års ansettelse i bransjen (Stevens og Moberg 2007). Også i ISS i Danmark har turnoveren vært betydelig – på 36 prosent årlig, og enda høyere blant deltidsansatte (Illereis og Sundbo 2000:4). På slutten av 1990-tallet ble personalproblemet betraktet som det største «produksjonsproblemet» for selskapet (ibid.). Det var en voksende anerkjennelse av at dette bidro til at selskapet mistet kontrakter og at det hadde en negativ innvirkning på situasjonen til de gjenværende arbeidstakerne. I de senere årene har derfor ISS satset på kompetanseutvikling, nye arbeidsmetoder og nye redskaper. Firmaet har på tre år gått fra 1800 til mer enn 17 000 dager per år forbeholdt kompetanseutvikling for de i alt 10 000 ansatte i Danmark.

Prispress er en viktig dimensjon, også i Danmark. Det bekymrer fagforbundet 3F Privat Service, Hotel & Restauration. Forhandlingssekretær Henriette Olofson er opprørt over de kontrakter som inngås i bransjen: «Kunderne kræver mere kvantitet end kvalitet, og det slider». Hun påpeker at kundene i liten grad prioriterer å betale skikkelig for rengjøring, noe som medfører umenneskelige arbeidsforhold. Olofson bruker begrepet samfunnshykleri, og viser til at kundene som presser prisene ofte er offentlige virksomheter og institusjoner.

¹² <http://www.arbejdsmiljoforskning.dk/da/nyheder/arkiv/2009/~media/Faktaark/faktaark-43-reng.pdf>

«Der er vel højst tre-fire firmaer, jeg selv ville søge job hos i dag. Rengøringspersonale er et jagtet folkefærd. Desuden skal man tænke på alle de underleverandører af polakker og rumænere, der tilbyder rengøring til 40 kroner i timen. Det kan et vel-etableret firma jo ikke konkurrere imod.» (Ugebrevet A4, nr. 9, 07.03-13.03.2011)

Sverige – aksjonsforskning for å redusere arbeidsbelastninger og skader

Beskrivelsene som er gitt av renholdsyrket og bransjen i Norge og Danmark er langt på vei dekkende også for Sverige. Tall fra 2006 viser at kvinnelige renholdere ligger på tredjeplass når det gjelder registrerte arbeidssykdommer. Det er bare monteringsarbeid og lagerarbeid som ligger høyere på denne lista. En av årsakene er at de fleste jobbene innenfor renhold omfatter både svært tunge løft og ensidig repeterende arbeid (Hägg m.fl. 2008). Renholdere har nesten dobbelt så mange tilfeller av langtidssykmelding som gjennomsnittet for alle yrkesgrupper. Men det er ofte vanskelig å få godkjent denne typen belastningsskader som yrkesskade, og derfor må man anta at det er en sterk underrapportering av yrkesskade i denne gruppen (ibid.). I den forbindelse har IVL Svenska Miljöinstitutet gjennomført et aksjonsforskningsprogram der målet var å redusere arbeidsbelastninger og arbeidsskader blant renholdere. Det var altså ergonomiske og fysiske arbeidsmiljøutfordringer som var hovedtema, og prosjektet var basert på flere delprosjekter. Arbeidslivets parter og Arbetsmiljöverket deltok i en referansegruppe for prosjektet.

Ett av delprosjektene i aksjonsforskningsprogrammet var basert på dybdeintervjuer med renholdere. Av de totalt 20 som ble intervjuet oppga 13 at de ofte har fysiske plager, fire svarte at de har slike plager en gang i blant, mens tre svarte at de aldri har fysiske plager (Antonsson m.fl. 2006). 17 av de intervjuede renholderne hadde innmeldt yrkesskade på grunn av fysiske plager som følge av belastninger i jobben.

Intervjudataene viser at belastningsskader hos renholdere i de fleste tilfeller utvikles gradvis og ofte over flere år. Det begynner gjerne med at man har plager, ofte etter arbeidsdagens slutt. Plagene tiltar i styrke, og påvirker til slutt arbeidsevnen. Det er likevel ikke slik at alle som har plager nødvendigvis får en yrkesskade, men studien viser at det er viktig å ta smerter på alvor og prøve å finne gode metoder og ordninger for å forebygge at det utvikler seg til en yrkesskade. Den svenske undersøkelsen er interessant, fordi den vektlegger ulike forebyggende tiltak knyttet til arbeidsorganiseringen og innholdet i arbeidet samt arbeidsmetoder. Undersøkelsen vektla imidlertid også betydningen av at renholderne bruker fritiden til restitusjon for å motvirke belastninger i arbeidssituasjonen.

Betydning av utstyr

Det ble utarbeidet en doktoravhandling i tilknytning til aksjonsforskningsprogrammet (Kumar 2006). I avhandlingen inngikk blant annet flere tester av nytt arbeidsutstyr som

var designet for å gi renholderne bedre ergonomiske arbeidsstillinger. Det ble blant annet benyttet videofilming av renholdernes arbeidsstillinger og ulike arbeidssituasjoner som ofte medførte feil belastninger på muskel og skjelett. På bakgrunn av dette ble det designet utstyr som skulle bidra til bedre ergonomiske arbeidsstillinger. Det nye utstyret ble også testet. Konklusjonen var at kunnskap om ergonomiske belastninger kan gi bedre arbeidsstillinger. Bedre tilpasset arbeidsutstyr og bedre arbeidsmiljø vil ha positive effekter både for den individuelle arbeidstaker og for bedriften. Resultatene fra denne strategien for et bedre ergonomisk arbeidsmiljø kan, ifølge Kumar (ibid.), føre til høyere produktivitet, redusert fravær, bedre kvalitet på arbeidet, større jobbtilfredshet, reduserte arbeidsskader, lavere utgifter til sykefravær, bedre arbeidshelse samt ha en positiv effekt på ansattes arbeidsmotivasjon. Som vi skal komme tilbake til i kapittel 4, er det også en av våre informanter som har satset på å prøve ut «det mest optimale utstyret som finnes i bransjen».

Dårlig helse som følge av jobb?

Nordiske studier viser at sykefraværssraten er dobbelt så høy blant renholdere og hjelpepleiere enn for andre kvinneyrker, selv etter at det er kontrollert for alder, ansiennitet, utdanning og lønn (Enehaug m.fl. 2008:9). I Norge viser undersøkelser at kvinnelige renholdere ligger høyt på sykefraværstatistikken, og de blir i større grad uføretrygdet enn kvinner i andre yrker (Skilbrei 2009, Gamperiene 2007). Tilsvarende sammenhenger er påvist i Danmark, men dårlig helse er ikke *kun* et resultat av arbeidet. NFA har gjennomført et forskningsprosjekt der 351 rengjøringsassistenter fra ni arbeidsplasser deltok. I undersøkelsen inngikk både 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 videre 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. Eksempelvis viser undersøkelsen at

- 42 prosent av etniske dansker bedømmer sin arbeidsevne som dårligere enn «god». Den tilsvarende andelen blant ikke-vestlige innvandrere er 57 prosent.
- 23 prosent av etniske dansker svarer at det er utenkelig eller usikkert at de er i stand til å arbeide om to år. Den tilsvarende andelen blant ikke-vestlige innvandrere er 37 prosent.
- Henholdsvis 11, 7 og 10 prosent av etniske dansker har daglige smerter i nakke/skuldre, håndledd eller ledd. Den tilsvarende andelen blant ikke-vestlige innvandrere er 28, 18 og 21 prosent.

Undersøkelsen konkluderer blant annet med at det er behov for å målrette innsatsen mot de to gruppene, etniske dansker 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 02.02.2011).¹³

Renholdsbransjen har tradisjonelt vært, og er fortsatt, en kvinnedominert bransje, selv om det nå også er flere menn som jobber med renhold (se kapittel 3). I en europeisk studie av ulykkesstatistikken fra ulike land fant man at det var flere arbeidsulykker blant menn enn blant kvinner i renholdsbransjen (EU-OSHA 2009). Dette ble forklart med at renholdsbransjen er svært kjønnsdelt når det gjelder arbeidsoppgaver og ulykkesrisiko; menn utfører i større grad enn kvinner renholdsoppgaver som er forbundet med stor ulykkesrisiko, slik som vindusvask, renhold i industrien, avfallshåndtering med mer. Til gjengjeld er kvinner i større grad enn menn utsatt for belastningsskader i muskler og skjelett. Slike helseplager og skader kommer gjerne som følge av ensidig belastende arbeidsoppgaver, og som utvikles og forverres over tid (EU-OSHA 2009, Hägg m.fl. 2008).

Gamperiene (2007) og Enehaug m.fl. (2008) har vært opptatt av å forklare forekomsten av uføretrygding i kvinnedominerte yrker med få formelle krav til utdanning – eller yrker med lave inngangskrav. Denne typen yrker er ofte lavstatusyrker med lav avlønning, men de lave inngangskravene representerer en lett inngang til arbeidsmarkedet. Renholdsyirket er et av disse, med minimale krav til utdanning eller språkforståelse. Det er dessuten et yrke preget av fleksible arbeidstider og muligheter for deltidsarbeid. Samtidig gjør de gode mulighetene for deltidsarbeid renholdsyirket attraktivt også for de som er på vei ut av arbeidslivet. Dermed kan en jobb som renholder bli siste etappe i yrkeskarrieren før uføretrygding. Dette vil kunne påvirke forekomsten av sykdom. 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. Enehaug m.fl. (2008) konkluderer med:

«Vi har funnet to mulige forklaringer på helseplager og påfølgende høyt sykefravær og hyppig uførepensjonering i renholdsbransjen: Delvis skyldes det påvirkninger i renholdsyirket, delvis at yrket rekrutterer mange som i utgangspunktet har dårlig helse og dårlige forutsetninger for å fortsette i arbeidslivet.» (2008:i)

¹³ <http://www.arbejdsmiljoforskning.dk/da/nyheder/arkiv/2011/forskelle-i-rengoeringsassistenters-helbred-og-arbejdsevne>

Organisering og ledelse

Oppstartskostnadene for å etablere et foretak i renholdsbransjen er små, og som vi skal komme tilbake til i kapittel 3, har 94 prosent av virksomhetene under 20 ansatte (per 2008). Likevel jobber majoriteten av de ansatte i virksomheter med over 20 ansatte (76 prosent). Denne andelen er atskillig høyere enn den vi finner i detaljhandelen og restauranter. Det er imidlertid ikke uvanlig at daglig leder i en renholdsbedrift har ansvar for operativ drift av arbeidet og/eller utfører renholdsoppgaver selv (Enehaug m.fl. 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 får muligheter til å erverve seg kunnskap om viktige sider ved lederrollen. 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 (ibid. s. 8), og at «dårlig personkjemi mellom arbeidsleder og servicemedarbeider er av de vanligste grunner til at folk slutter» (ibid. 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:

«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 (2008) påpeker betydelige mangler ved hvordan ledelse blir utøvet i renholdsbransjen. De viser til at renholdere rapporterer om dårligere forhold til leder og kolleger enn det andre arbeidstakere gjør. Det dreier seg blant annet om manglende støtte til de ansatte, mangelfull informasjon med betydning for arbeidet som skal utføres, og den ansattes egen trivsel (ibid. s. 3).

En annen faktor som vanskeliggjør ledelse er organiseringen av renholdernes arbeidshverdag. For arbeidstakere i renholdsbransjen vil lokaliseringen av arbeidsgiver og arbeidssted være skilt geografisk. Ofte utfører også renholderne arbeid for flere kunder med ulik geografisk lokalisering enten daglig eller ukentlig. Som vi skal komme tilbake til i kapittel 4 vil også enkelte renholdere ha flere arbeidsgivere. En sannsynlig forklaring på dette er omfanget av ufrivillig deltid. I Arbeidskraftundersøkelsen fra 2009 framgår det at 64 prosent av de ansatte i yrket renholder jobber deltid, og av disse ønsker rundt én av fire større stilling enn det de får tilbud om av sin arbeidsgiver. Samlet sett vil det at renholderen sjelden befinner seg hos sin arbeidsgiver, at arbeidet utføres i kundebedriftens lokaler, (gjerne flere kunder), alenejobbing og endog flere arbeidsgivere skape utfordringer for følelsen av tilhørighet til det firmaet man er ansatt

i. Arbeidsmiljøet til disse arbeidstakerne blir således påvirket av forhold som ligger utenfor lederens direkte kontroll, og vil være preget av forholdet hos kundebedriften(e). Samtidig vil opplevelsen av arbeidsmiljøet også være preget av arbeidsgivers tilrettelegging for tilhørighet (Enehaug m.fl. 2008:20).

Enehaug og medforfattere finner at det særlig er utfordringer knyttet til snittflatene mellom renholdsbedriftenes «inne og ute»-personale. I denne grenseovergangen skal arbeidsgiver sikre et kvalitetsmessig godt arbeid. De som har operative ledelsesoppgaver overfor renholderne bør ideelt sett både ivareta kommunikasjonen mellom bedriften sentralt og de ansatte, og det skal være en synlig, tydelig og tilgjengelig ledelse som skaper tilhørighet, fellesskapsfølelse og arbeidsmessig kvalitetssikring (ibid.). I den forbindelse blir også opplevelsen av å bli sett og verdsatt av ledelsen sentralt. I en norsk studie svarte en stor majoritet av renholderne at de manglet muligheter til profesjonell yrkeskarriereutvikling eller arbeidsrelaterte utfordringer (Gamperiene m.fl. 1999, s. 4).

Som vi omtalte tidligere, har den store gjennomstrømmingen i renholdsbransjen i Danmark blitt betraktet som et stort problem, blant annet når det gjelder å holde på kundene. Også i Norge er dette noe som trekkes fram av flere som en utfordring (se kapittel 4). Opplevelsen av arbeidsmiljøet, av å bli verdsatt og sett, og ikke minst av å ha framtidsutsikter i virksomheten, vil påvirke tilbøyeligheten til å slutte. I en undersøkelse om tilrettelegging i arbeidslivet finner Bråten og Trygstad (under arbeid) en sterk sammenheng mellom virksomhetens grad av tilrettelegging og den enkelte arbeidstakers vurdering av jobbskifte. Jo mer virksomheten tilrettelegger for den enkelte, jo mindre er sannsynligheten for at man vurderer å slutte i jobben. Høy turnover betyr at uforholdsmessig store ressurser må brukes på rekruttering og opplæring. Manglende stabilitet i arbeidsstokken er også et problem dersom man ønsker å drive utviklingsarbeid, fordi man stadig må begynne på nytt. Etter en tid er sjansen stor for at initiativet dør ut (Onsøyen 2003).

Ledelse er altså en nøkkelfaktor når forbedring av arbeidsbetingelsene i renholdsbransjen står på dagsorden. På grunn av bransjens særtrekk (arbeidssted hos flere kunder, alenejobbing, stedvis stort innslag av utenlandsspråklig arbeidskraft) er det ekstra store behov for å satse på å integrere renholderne i bedriften de er ansatt i. I denne prosessen er ledelsen et viktig bindeledd mellom renholdsarbeideren og bedriften. Ledelsen har også en viktig oppgave som buffer mellom renholdsarbeideren og kunden, dersom det skulle være behov for det. I den forbindelse er funn fra det tidligere omtalte aksjonsforskningsprogrammet i Sverige interessant. Her inngikk blant annet en undersøkelse i åtte renholdsbedrifter som representerer «beste praksis» i bransjen. Firmaene hadde alle jobbet mye med arbeidsorganisering og ledelse, de hadde lav turnover og flere hadde opparbeidet seg et svært godt rykte blant ansatte i bransjen. Sammenliknet med andre renholdere var personalet mer fornøyd med sitt arbeid og trivdes bedre. Videre var sykefraværet lavere enn gjennomsnittet i bransjen, og antall tilfeller av rehabilitering relativt få, noe som innebar at arbeidet med rehabilitering kunne settes inn tidlig. Dette

påvirket effektiviteten, treffsikkerheten og resultatene positivt. Disse virksomhetene var også kjennetegnet av at de hadde god kontakt med kundene, og kundeundersøkelser viste at kundene gjennomgående var fornøyde, noe som også var merkbart i form av få klager og lite misnøye. I disse virksomhetene hadde man satset på at den øverste lederen i større grad skulle arbeid med utviklingsspørsmål, og i mindre grad ta seg av den daglige problem- og krisehåndtering enn hva som regnes som vanlig i bransjen. Majoriteten av disse beste praksis-virksomhetene hadde på undersøkelsestidspunktet en god, for ikke å si en svært god lønnsomhet sammenliknet med gjennomsnittet for svenske renholdsbedrifter. Disse åtte bedriftene ble valgt ut blant de 35 beste i Sverige, og hadde på eget initiativ satt i gang ulike tiltak for å forbedre arbeidsmiljøet. Ulike innsatsområder framheves som viktige for å redusere sykefraværet og arbeidsskader samt for å forbedre arbeidsmiljøet. Disse er:

- Tydelige og uttalte vurderinger av at renholderne er viktige og at lederne ser renholderne som viktige samarbeidspartnere. Spesielt viktig er det å tydeliggjøre vurderingene og omsette dem i praktisk handling, herunder også hva som inngår i renholdsarbeidet, både for den enkelte renholder og for kunden.
- Samtlige beste praksis-virksomheter er opptatt av å fange opp tidlige signaler på problemer som kan lede til gjentatte eller langvarige sykmeldinger, eller arbeidsskader, og har utviklet metoder for å ta hånd om disse problemene.
- Å sørge for at ingen overbelastes i arbeidet, for eksempel ved å sørge for at renholdsarbeidet ikke blir noe som skal utføres så raskt som mulig, at ansatte ikke jobber ekstra som renholdere utenfor ordinær arbeidstid, at arbeidet organiseres slik at det ikke blir altfor store belastninger, for eksempel ved storrengjøring, og at man ikke tillater innarbeiding av tid som gir lange arbeidsdager.

Disse åtte virksomhetene er gode eksempler, men de er ikke perfekte. Alle kan de forbedre arbeidsmiljøet ytterligere (Antonsson og Schmidt 2007):

- Gjennom å se over og forbedre renholdsmetodene.
- Gjennom å vurdere om renholdsarbeidet kan kombineres med andre arbeidsoppgaver som ikke er like belastende.

I den refererte litteraturen framheves altså ledere og ledelse som viktig. Men i det norske arbeidslivet har også tillitsvalgte og verneombud sentrale roller. Så vidt oss bekjent, er disse rollene gitt liten plass i den foreliggende norske litteraturen. Like fullt viser forskning at tillitsvalgte og verneombud spiller en viktig rolle dersom målet er å utvikle inkluderende og meningsfulle arbeidsplasser preget av deltakelse og innflytelse. Det skal vi komme tilbake til i kapittel 5.

Tiltak for profesjonalisering

Det kan se ut til at det foregår to parallelle utviklingsløp i renholdsbransjen. På den ene siden ser man tegn på økende useriøsitet i form av virksomheter som ikke overholder lover og regler. Denne useriøsiteten er ikke alltid lett å gjennomskue ved første øyekast. Bruk av underleverandører, ikke minst der dette ikke framgår klart av tilbud og kontrakt, er en faktor som kan vanskeliggjøre innsyn og oversikt (se kapittel 4 og 7). På den andre siden har det siden 1990-tallet vært gjort forsøk på å rydde opp og profesjonalisere bransjen.

På begynnelsen av 1990-tallet var renhold i bedrifters egen regi fortsatt den vanligste måten å organisere arbeidet på (Skilbrei 2002). I 1993 ble om lag 85 prosent av renholdstjenestene i offentlige virksomheter utført i egen regi, mens den tilsvarende andelen i privat sektor var cirka 80 prosent (NOU 1993: 10, s. 12). Hvordan den tilsvarende fordelingen er i dag mangler vi gode tall på, men ifølge NHO Service sin bransjestatistikk er om lag halvparten av totalmarkedet konkurranseutsatt (NHO Service, Renhold - bransjestatistikk 2010).

Det har med andre ord vært en stor økning. Dette skyldes blant annet at outsourcing har vært en sentral strategi i både offentlige og private virksomheter de siste tiårene. Oppgaver som tidligere ble utført av internt ansatte, er blitt skilt ut og satt ut på anbud.

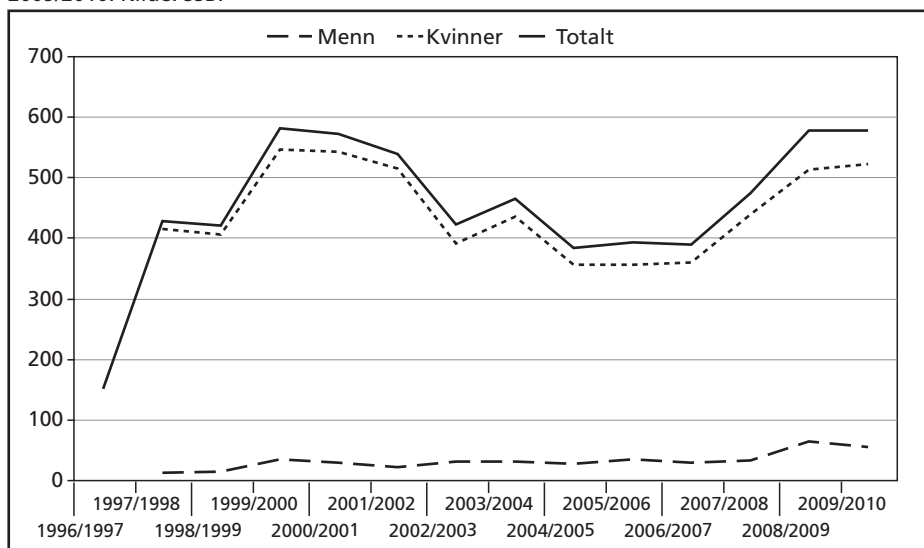
Tre viktige virkemidler

Som vi omtalte tidligere var det en sterk vekst i private renholdsbedrifter på 1980-tallet. Bransjen begynte likevel ikke å finne sin form før på 1990-tallet. Da kom forsøkene på å skape orden i bransjen. Flere tiltak ble innført. Innføring av godkjenningsordningen Ren Utvikling var det første av disse (Skilbrei 2002:237). Som omtalt over ble denne ordningen etablert i 1993 som en konsekvens av den før omtalte NOU 1993: 10, og var et resultat av et samarbeid mellom NAF og Servicebedriftenes Landsforening, nå NHO Service, og med støtte fra staten. Hensikten var å utstyre bedrifter som driver i henhold til lov og forskrifter et godkjenningsbevis, og slik sett bidra til en mer ordnet renholdsbransje. Godkjennelse krevde medlemskap hos NHO Service og tariffavtale med Norsk Arbeidsmandsforbund (NAF) (se også kapittel 4).

Ren Utvikling var ikke det eneste tiltaket som skulle øke seriøsiteten i bransjen. 1990-tallet var også preget av arbeidet med å innføre en bransjenorm og opprettelse av eget fagbrev i renhold. Dette fagbrevet ble startet opp i 1995, og var et direkte resultat av Reform 94. Fagbrev kan enten oppnås gjennom ordinære studier på videregående nivå og med lærlingtid, eller gjennom å dokumentere praksis og kunnskap på området, kalt praksiskandidatordningen. Renholdsbedriftene og Servicebedriftenes Landsforening (nåværende NHO Service) var viktige pådrivere for utdanningen. Hensikten med fagbrev var blant annet å styrke kompetansen og yrkesstatusen. Man argumenterte for

at fagbrev ville føre til bedre lønn og flere rettigheter for de ansatte (Skilbrei 2009). Fra skoleåret 1996/1997 og fram til skoleåret 2009/2010 har 6382 avlagt og bestått fagprøver i renholdsoperatørfaget. I figur 2.2 framgår fordelingen per skoleår og fordelt på kjønn.

Figur 2.2 Avlagte og beståtte fagprøver i renholdsoperatørfaget fra skoleåret 2006/2007 til 2009/2010. Kilde: SSB.



Som det framgår av figur 2.2 har andelen menn som tar fagprøve i renholdsoperatørfaget vært stabilt lav i perioden, mens antallet kvinner har svingt mer. Vi ser en økning til omkring 2000, så en nedgang, for deretter å spore en viss oppgang. Antall avlagte og beståtte prøver økte igjen fra 2006/2007 og fram til 2008, for så å flate ut. Vi vet fra annet hold (lønnstatistikken) at mange av dem med fagbrev jobber i kommunal sektor. Som vi skal komme tilbake til i kapittel 4 har imidlertid fagbrev i renhold blitt mottatt med blandede reaksjoner, både blant arbeidsgivere og renholdere.

Skilbrei (ibid.) ser opprettelsen av fagbrev som et ledd i en vitenskapeliggjøring eller profesjonalisering av renholdsyrket. Hun framhever også et annet viktig tiltak; innføring av «objektive» normer for renhold, nærmere bestemt den nordiske rengjøringsnormen NS-INSTA 800. Normen ble utviklet av renholdsbedrifter, arbeidsgiverorganisasjoner, fagforeninger og oppdragsbedrifter i Danmark, Norge og Sverige i fellesskap, og ble innført i 2000. NS-INSTA 800 er en mal for hvordan man kan planlegge og måle profesjonelt renhold.

Skilbrei påpeker at et viktig ledd i den pågående profesjonaliseringen i bransjen har vært å synliggjøre at renhold forutsetter kompetanse. Skilbrei påpeker også at i tråd med outsourcingen av renhold og profesjonaliseringsforsøkene, har renholdsarbeidet

i økende grad blitt standardisert. Standardisering ligger i kjernen i Ren Utvikling, bransjenormen og fagbrevet.

«Budskapet lyder: hvis renhold er noe som kan sertifiseres, måles og læres bort, er det et yrke og en bransje som må tas mer alvorlig og der aktørene må få bedre kår.» (Skilbrei 2002:237)

I en periode der andre deler av arbeidslivet i økende grad har gått bort fra standardsystemer basert på tidsstudier, har standardiseringen ifølge Skilbrei medført at utbredelsen av tidsstudier har økt i renholdsbransjen. Denne utviklingen har utløst passiv motstand.

Kvinnelig motstand

Tradisjonelt har renhold i hovedsak vært utført av kvinner. Dette er endret. I 2009 var det i underkant av 60 prosent kvinner i bransjen (se kapittel 3). Med en arbeidstid som i hovedsak var plassert på ettermiddagen og kvelden, har renhold vært et yrke man har kunnet kombinere med omsorg for barn og familie. Siden renholdet skulle gjennomføres utenom kundenes ordinære arbeidstid, har det vært mulig å ta med seg barn på jobben dersom man manglet barnepass. Eller det har vært mulig å ta med venninner eller familiemedlemmer, enten som selskap eller som medhjelpere. I sistnevnte tilfelle vil jobben kunne bli gjort unna raskere enn ellers. Som vi har omtalt tidligere, og som vi vil komme tilbake til i kapittel 3 og 4, har det vært en klar utviklingstendens i arbeidstidens plassering, i retning av mer dagtid (Skilbrei 2009, Enehaug m.fl. 2008). Dette gjør mulighetene for å kombinere jobb med omsorg for barn vanskeligere. Videre viser Skilbreis intervjuer av renholdere at de føler et ubehag over å utføre jobben sin under oppsyn; dagarbeid har gjort det lettere å overvåke arbeidet som renholderne utfører – både for renholdsbedriften (arbeidsgiver) og oppdragsbedriften (kunde). Det har også blitt nærmest umulig å ta med seg en medhjelper som avlastning, fordi arbeidet utføres på dagtid og under oppsyn av kunden. Jobb på dagtid har med andre ord fratatt disse kvinnene fleksibilitet og frihet til å løse oppgavene slik de selv mener er best.

Endring av arbeidstidens plassering er ikke den eneste endringen som ifølge Skilbrei har vakt motstand. Den økende fokuseringen på teknikk og vitenskap har av mange blitt oppfattet som en underkjennelse av kvinnes tause kunnskap om hvordan renhold *skal* utføres, og – ikke minst – hva renhold faktisk innebærer og hvordan rent lukter:

«Med økt fokus på teknikk mister man følelsen av at håndlaget er viktig, og hvis renholdernes vurdering av hva som skal gjøres byttes ut med detaljerte renholdsplanner, forsvinner også blikkets viktighet. Når blick og håndlag mister sin betydning, blir kvinnene utbyttable.» (Skilbrei 2009:89)

De mange tiltakene som skulle bedre forholdene i bransjen ble møtt med det Skilbrei omtaler som en verdibasert motstand. De kvinnelige renholderne som Skilbrei har intervjuet opplevde forsøkene på standardisering av yrket og bransjen som truende.

Den kompetansen som kvinnene hadde med seg inn i jobben sto på spill. Kjernen i rengjøringsnormen er at renhet kan måles teknisk, det er ikke noe som kan observeres og luktes. Dermed reduseres mulighetene til å bruke skjønn. Det skjønnsbaserte har gitt jobben mening. Samtidig har skjønn gjort jobben slitsom, fordi kvinnes standarder for renhet gjør at de sjelden blir fornøyd (ibid.).

Del av en større utvikling

Den utviklingen som Skilbrei finner blant kvinnelige renholdere i Norge er på mange vis sammenfallende med hva Aguiar (2001) mener kjennetegner utviklingen i renholdsbransjen og renholdsyrket i Canada. Mens renholderne tidligere hadde ansvar for hvordan jobben ble utført og i hvilken rekkefølge oppgavene ble løst, forvaltes dette ansvaret nå i stor grad av ledelsen og ulike datasystemer:

«Rather than eliminate scientific management from work organization via TQM, the industry has integrated some of its fundamental components into a computer software program capable of determining the most efficient way of organizing work for management. This is indeed troublesome: the way in which cleaners are observed, studied, experimented with, all in order to produce more and more with less and less of their own discretion on the job. This is scientific management in pure form and without human relations school's input to boot!» (Aguiar 2001:260)

Samtidig har økt overvåkning av renholderne ført til at man som nevnt ikke lenger har muligheter for å ta med seg hjelp dersom man har behov for det. Augiar framhever at de få fordelene som renholderne før hadde, har blitt borte som en konsekvens av «scientific management». Samtidig har lønnsbetingelsene blitt dårligere, arbeidspresset har økt og jobbsikkerheten har blitt redusert. Tilsvarende funn framheves av Appelbaum og Schmitt (2010), som har undersøkt lavtlønnsyrker i høyinntektsland; Danmark, Frankrike, Tyskland, Nederland, Storbritannia og USA. Her inngår blant annet renholdere på sykehus som en av yrkesgruppene som studeres. Appelbaum og Schmitt finner blant annet at maktbalansen mellom arbeidstakere og arbeidsgivere er endret radikalt til fordel for arbeidsgiver i samtlige land som inngår i studien. Viktige forklaringer er globalisering og teknologisk utvikling. Arbeidsgivere forsøker i samtlige land å kutte hjørner og finne smutthull, noe som medfører mindre inkluderende arbeidsplasser, preget av et tøffere miljø. Samtidig har organisasjonsgrad, tariffavtaledekning og partsforhold betydning. I den forbindelse framheves Danmark. Høy organisasjonsgrad og sterke fagorganisasjoner gjør at det økende asymmetriske forholdet mellom arbeidsgiver og arbeidstaker til en viss grad modereres. Verre er det i land som Storbritannia, der organisasjonsgraden og fagorganisasjonene er svakere. Her er også mobiliteten i arbeidsmarkedet mer begrenset. Arbeidstakere i lavtlønnede yrker, som stuepiker eller sykehusrenholdere, har langt større sannsynlighet for å forbli i disse yrkene enn hva som er tilfellet i Danmark. I denne studien skilles det ikke på renhol-

dere som utfører jobben i regi av sykehuset, eller som er ansatt i et privat renholdsbyrå som selger sine tjenester. Skilbrei (2009) påpeker at også offentlig ansatte renholdere er påvirket av den pågående konkurranseutsettingen og outsourcingen, fordi utviklingen har synliggjort at de er lett erstattelige. Men hva vet vi om forskjellene mellom arbeidstakere som utfører renhold i egen eller andres regi? I det siste avsnittet skal vi ta for oss outsourcing og anbudsproblematikken.

Om anbud og outsourcing

Vi har på de foregående sidene omtalt trekk av betydning i selve bransjen og jobbutførelsen. Det er også interessant å stille spørsmål om hvordan situasjonen til renholdere påvirkes av økende konkurranseutsetting og anbudsproblematikk. Som vi har omtalt har det i flere tiår vært en politisk bekymring knyttet til den store veksten i renholdsbedrifter og et tiltakende effektivitetskrav. 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 m.fl. 2006). Det som har fått langt mindre oppmerksomhet er hvordan offentlige virksomheter agerer i et marked der de som kunder kjøper tjenester av private tilbydere, og videre hvilke konsekvenser dette har for de ansatte. Forskning i andre bransjer viser at når offentlige tjenester skilles ut og privatiseres, påvirkes organisasjonsgraden, noe som gjerne innebærer overgang til et nytt tariffområde. Dette igjen kan ha betydning for blant annet medbestemmelse. Som vi skal komme tilbake til i kapittel 5, gjelder eksempelvis ikke del B i hovedavtalen for bransjer i privat tjenesteyting.

For et drøyt tiår tilbake undersøkte Nesheim og Rokkan (1999) hvilke konsekvenser valg av tilknytningsform har for arbeidstakernes jobbholdninger innen renholdssektoren. Til grunn for studien lå en antakelse om at den organisatoriske konteksten arbeidstakeren befinner seg innenfor, påvirker hvordan tilsettingsforholdet og arbeidssituasjonen ble opplevd (1999:192). De var ute etter å undersøke om tilknytningsform hadde noen effekt på det de omtaler som forpliktende organisasjonsengasjement, autonomi og jobbtilfredshet, definert som:

- Forpliktende organisasjonsengasjement: den relative styrken i individets identifikasjon med og involvering i en spesiell organisasjon.
- Autonomi: I hvilken grad en arbeidstaker har kontroll over og har ansvar for sin egen arbeidssituasjon.

- Jobbtilfredshet: Arbeidstakernes kognitive og vurderende reaksjoner i forhold til den jobben de har.

Spørsmålet var om intern versus ekstern organisering av arbeidet hadde konsekvenser når det gjelder opplevelsen av disse sidene ved arbeidsforholdet. Svaret var ja. Nesheim og Rokkan fant at internt ansatte renholdere i større grad hadde et forpliktende organisasjonsengasjement, de opplevde større grad av autonomi og de var mer tilfreds med jobben enn de som var ansatt i renholdsbedrifter. Funnene var relativt entydige: de to gruppene opplevde arbeidsvilkårene ulikt selv når det var kontrollert for variabler som kjønn, alder, ulik erfaring, ansiennitet, om man var fagorganisert og jobbet alene eller ikke.

Så vidt oss bekjent er det ikke gjort tilsvarende undersøkelser blant renholdere i senere tid i Norge. Som vi skal komme tilbake til avslutningsvis i dette kapittelet, er det store utfordringer knyttet til å gjennomføre denne typen undersøkelser. Vi har imidlertid ferske data som forteller noe om hvordan tillitsvalgte i renholdsbransjen vurderer effektene av å arbeide i et marked styrt av anbud. Fafo gjennomførte i første halvdel av 2011 en undersøkelse om anbud og arbeidstakerrettigheter i bransjene renhold, vakt og anlegg (Berge og Sønsterudbråten 2011). I tillegg til en spørreundersøkelse til tillitsvalgte, ble det gjennomført en casestudie av en norsk kommune som kjøpte inn renholdstjenester. Ettersom undersøkelsen ble rettet mot de mest organiserte delene av renholdsbransjen (virksomheter med tariffavtale og tillitsvalgte), er det trolig liten risiko for at den overdriver utfordringene knyttet til anbud og arbeidstakerrettigheter. Rapporten viste at både bedriftsledere og tillitsvalgte opplevde konkurransen i markedet som hard, eller svært hard, med et stadig økende prispress. At det er hard konkurranse i næringslivet, overrasker ingen. Mer oppsiktsvekkende var det at over halvparten av de tillitsvalgte i renholdsbransjen svarte at uakseptable vilkår er svært vanlig eller vanlig i bransjen. Drøyt 16 prosent av de renholdstillitsvalgte rapporterte også om kjennskap til dårligere vilkår enn lov- og avtaleverk hos egen arbeidsgiver. Dette dreier seg gjerne om dårligere arbeidstidsforhold (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 tariff, at de systematisk får feil lønn eller at det jobbes flere timer enn det betales for, dårligere HMS-forhold eller manglende arbeidskontrakter. Andelen må betraktes som høy, ettersom denne undersøkelsen i hovedsak har gått til renholdsbedrifter med tariffavtale. Samlet for de tre bransjene viste undersøkelsen at rundt en tredjedel av de tillitsvalgte hadde opplevd at deres medlemmers lønns- og arbeidsvilkår hadde blitt svekket som følge av anbud som deres bedrift hadde vunnet (ibid. s. 37). Blant de renholdstillitsvalgte var det imidlertid stor usikkerhet, noe som gjør tallene usikre. Det kan ikke utelukkes at tillitsvalgte overdriver hvor vanlig det er med mer svekkede vilkår.

Gjennom forskrift for lønns- og arbeidsvilkår i offentlige kontrakter er offentlige virksomheter forpliktet til å stille krav til lønns- og arbeidsvilkår til de ansatte hos sine leverandører. Det var bare et mindretall av de renholdstillitsvalgte som oppfattet at offentlige virksomheter (eller andre kunder) stiller slike krav. Det kan selvsagt være at slike krav blir stilt uten at de tillitsvalgte har kjennskap til det. Likevel er det nesten ingen som har opplevd at kunder kontrollerer hvilke lønns- og arbeidsvilkår de ansatte har, noe de tillitsvalgte burde hatt kjennskap til dersom det faktisk var slik at man kontrollerte.

Casestudien av en norsk kommune som kjøper renholdstjenester (Berge og Sønsterudbråten 2011) avdekket ikke brudd på arbeidstakerrettigheter som kan betegnes som grove, sammenliknet med det som gjerne får store medieoppslag. Kommunen framstod som profesjonell og ryddig, og ble av aktørene i bransjen beskrevet i positive ordelag. Kommunen hadde klare og veldefinerte kvalitetskrav, innkjøpsansvarlige som kjente bransjen, krevde omfattende dokumentasjon fra potensielle leverandører, stilte krav om id-kort og lønns- og arbeidsvilkår for de ansatte, og hadde gode rutiner for å kontrollere at stilte krav følges i praksis. At det i en så ryddig kommune likevel ble funnet eksempler på at anbud fikk negative konsekvenser for tjenestekvalitet, så vel som kritikkverdige forhold for de ansatte, illustrerer hvilke utfordringer renholdsbransjen står overfor. Casestudien avdekket eksempler på manglende overtidsbetaling, manglende betaling mellom oppdrag, jobbede timer det ikke ble lønnet for og manglende utbetaling av sykepenger. I tillegg ble det avdekket at lederen for et rengjøringsfirma ble med for å vaske kvelden før kvalitetskontroller, siden renholderen i det daglige ikke hadde tid til å levere den kvaliteten kommunen hadde bestilt. Rapporten pekte på at offentlig sektors sterke prioritering, og at det etter hver anbudsperiode hvor eksisterende leverandører ikke belønnes for godt utført oppdrag, kan føre til at man blir sittende igjen med en dårligere tjenestekvalitet.

Det økte presset på renholdere som følge av konkurranseutsetting og outsourcing rammer ikke bare de ansatte i renholdsbransjen, som arbeider i bedrifter som må konkurrere om oppdrag i et marked som beskrives som stadig mer prioriterert. Det øker også presset på ansatte i renholdsyirket generelt, fordi opplevelsen av å være lett erstattelig er en reell trussel. I tillegg sliter bransjen med innslag av uredelighet. Svart arbeid og brudd på arbeidsmiljøloven er velkjente fenomener. Høsten 2008 kontrollerte Arbeidstilsynet 141 renholdsbedrifter. De fant brudd på forskrifter hos 80 av disse (Skilbrei 2009). Brudd på regler om arbeidstid, bruk av innvandrere uten arbeids- og oppholdstillatelse og manglende betaling var noen av de forholdene tilsynet slo ned på. Som vi skal komme tilbake til i kapittel 7 fant Arbeidstilsynet en rekke brudd på arbeidsmiljøloven også i 2010. Det store innslaget av uredelighet rammer ikke bare de ansatte i bransjen, men 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.

Oppsummering

Oppmerksomheten rettet mot renholdsbransjen, konkurransesituasjonen og forholdene for de ansatte er sporbar tilbake til 1970-tallet. I løpet av de siste årene har vi også lest en rekke nedslående reportasjer om forholdene i den useriøse delen av bransjen, der arbeidstakere tilbys uverdige lønns- og arbeidsvilkår. Samtidig er det viktig å framholde at bransjen er sammensatt, det finnes også store og små virksomheter som opptrer seriøst, betaler skatter og avgifter, har tariffavtale, legger vekt på å følge arbeidsmiljølovens bestemmelser og er medlem av Ren Utvikling. Og selv om innslaget av useriøse virksomheter har vekket bekymring i flere år, har det også skjedd positive endringer i bransjen. Det må kunne betraktes som positivt at det finnes bransjer og yrker der arbeidssøkere med dårlige språkkunnskaper og/eller lave formelle kvalifikasjoner kan få jobb. Renholdsbransjen er i mange tilfeller første stedet innvandrere får jobb i Norge.

- Partene har jobbet for økt seriøsitet i bransjen og har blant annet samarbeidet om godkjenningsordningen Ren Utvikling (1993 til 2002, 2005 til 2011). I siste periode ble tariffavtale et krav for å bli godkjent. (Se også kap. 5.)
- Det har blitt bedre utstyr og mer effektive rengjøringsmetoder. Dette har redusert noe av slitasjen på de ansatte.
- Innføring av fagprøver i renholdsoperatørfaget ble sett på som viktig for å øke statusen og profesjonaliseringen i bransjen. Interessen for å ta fagbrev ble imidlertid lavere enn forventet.
- Den nordiske rengjøringsnormen NS-INSTA 800 ble innført i 2000, etter et samarbeid mellom renholdsbedrifter, arbeidsgiverorganisasjoner, fagforeninger og oppdragsbedrifter i Danmark, Norge og Sverige.

Samtidig som endringer er gjennomført og renholdet er modernisert, omtales fortsatt renholdsyrket som et fysisk belastende yrke. I en rekke land framheves risikofaktorer i arbeidsmiljøet, der tunge løft, alenejobbing og nedslitende arbeidsforhold nevnes hyppig. Også konkurransesituasjonen har hardnet til, noe som påvirker bedriftenes rammebetingelser og ansattes arbeidssituasjon. Det er likevel noen positive utviklingstrekk når det gjelder arbeidsmiljøet:

- Det kjemiske arbeidsmiljøet er bedret.
- Flere arbeidstakere utfører jobben på dagtid.

Når det gjelder negative trekk i yrket og i bransjen framhever den norske litteraturen særlig følgende forhold:

- Renholderne er blant de mest utsatte for psykososiale arbeidsmiljøbelastninger
 - Jobbusikkerheten er større og selvkontrollen vurderes som lav.
- Renholderne er blant de mest utsatte når det kommer til selvopplevde helseplager
 - Dette gjelder særlig muskel- og skjelettlidelser.
 - Renholdere rapporterer om lavere arbeidsevne enn de fleste andre og har mest arbeidsrelatert fravær på minst 14 dager.
- Arbeidspresset beskrives som økende, særlig for arbeidstakere i renholdsbransjen.
- Det er behov for større lederkompetanse i renholdsbransjen, særlig på det viktige mellomledernivået.

Det vises til tilsvarende funn i Danmark og Sverige. Noe av forklaringen er strukturelle forhold i bransjen. Arbeidet utføres utenfor virksomheten, de ansatte er gjerne spredt hos ulike kunder, og renhold er og blir et manuelt arbeid. For ledelsen kan det være krevende å fange opp signaler tidlig, fordi man ikke treffer arbeidstakerne regelmessig, og også fordi arbeidsmiljøutfordringer knyttet til utstyr eller forhold hos kunden ikke alltid meldes inn. Samtidig viser funn at renholdsyirket rekrutterer flere arbeidstakere med dårligere helse enn mange andre yrkesgrupper.

- Kosthold og manglende mosjon trekkes fram som en viktig delforklaring på at arbeidstakere i renholdsbransjen og yrket i større grad har langvarig sykefravær og blir uføretrykdet hyppigere enn andre.

Hva vet vi lite om?

Til tross for at det er skrevet mye om renholdsyirket og om bransjen, er det mangel på studier som følger utviklingen i bransjen over tid, herunder studier som analyserer forhold som:

- Ansattes muligheter for å påvirke og forme sin egen arbeidshverdag.
- Ansattes opplevelse av tidspress og hvordan dette håndteres.
- Turnover og mobilitet i bransjen.
- Rekruttering, ledelse og organisering av arbeidet.
- Vilkår for å bygge opp et effektivt tillitsvalgt- og verneombudsapparat, inkludert medbestemmelse.
- Effekter av anbudssystemet, inkludert hvordan virksomheter og ansatte berøres av tapte anbud.
- Lønns- og arbeidsbetingelser i den delen av bransjen som betegnes som mindre seriøs.

Manglende sammenliknbare data over tid gjør det vanskelig å si noe om endringene i bransjen når det gjelder arbeidsmiljørelaterte forhold.

Kapittel 3 Renholdsbransjen i tall

I dette kapitlet beskriver vi renholdsbransjen med utgangspunkt i statistikk over arbeidstakere og virksomheter. Tema som tas opp er:

- Hvor mange virksomheter er det i renholdsbransjen? Hvordan fordeler disse seg på små og store foretak, og etter organisasjonsform? Har antallet virksomheter økt over tid, og hvor kommer veksten?
- Hvor mange nye foretak kommer til hvert år? Og hvor mange av disse overlever? Er avgangen blant virksomheter i denne bransjen større enn i andre deler av tjenesteytende sektor?
- Hvordan fordeler arbeidstakerne seg etter kjønn, alder, utdanningsbakgrunn og landbakgrunn? Hvor store variasjoner er det mellom ulike deler av landet når det gjelder hvem som jobber i bransjen? Og hvilke endringer ser vi over tid?
- Hvordan fordeler arbeidstakerne seg på heltid og deltid, og har arbeidstiden endret seg over tid?
- Hvor mange av arbeidstakerne har mer enn ett ansettelsesforhold? Og hvor mange forblir i renholdsbransjen over tid?
- Hva kan ulike datakilder fortelle om organisasjonsgrader og tariffavtaledekning? Hvor i bransjen finner vi sterke kollektive institusjoner, og i hvilke typer virksomheter er disse institusjonene svake eller fraværende?
- I hvilken grad skiller lønnsnivå og lønsspredning for renholdere i renholdsbransjen seg fra det vi finner for renholdere ansatt i offentlig sektor? Hva forteller lønnsstatistikken om andelen med lønn under tariffavtalens minstebestemmelser?
- Med utgangspunkt i intervjuundersøkelsen blant polske arbeidstakere i Oslo-området; hva kjennetegner arbeidsbetingelsene for polakker som jobber med renhold i private hjem og i andre deler av renholdsbransjen?

Formålet med framstillingen er å gi en bredt anlagt beskrivelse av bransjen og dens arbeidstakere. Ulike typer datakilder benyttes: Bedrifts- og foretaksregisteret og SSBs strukturstatistikk brukes i beskrivelsen av virksomhetene, SSBs registerbaserte sysselsettingsstatistikk gir informasjon om hvem som arbeider i bransjen, og SSBs lønnsundersøkelser benyttes i avsnittet om lønn. I tillegg benyttes data fra Lønns- og trekkoppgaveregisteret (andel fagorganiserte), Fellesordningen for AFP i privat sektor (bedrifter med tariffavtale) og Fafos undersøkelse blant polakker i Oslo-området.

Framstillingen konsentreres om renholdsbransjen, det vil si virksomheter som tilbyr renholdstjenester, ikke renhold som utføres i egen regi.

Virksomhetene

Avgrensning av bransjen

Renholdsbransjen – som bransje – omfatter blant annet foretak (virksomheter) som gjennomfører rengjøring av kontorer, hus eller leiligheter, fabrikker, butikker, institusjoner, det vil si profesjonelt renhold for andre i regi av et firma. Bransjen avgrenses ut fra næringskoder (NACE) og vil i vår avgrensning omfatte NACE 81.21, rengjøring av bygninger, fra og med 2008. I enkelte tilfeller inkluderer vi andre deler av næringsgruppen «rengjøring», for eksempel i de tilfellene vi sammenlikner bransjen over tid. Årsaken til dette er at vi før 2008 ikke kan skille ut rengjøring av bygninger fra andre typer rengjøring.

Standard for næringsgruppering ble endret i 2008, og når vi ser på tall for perioden før 2008 må vi forholde oss til den forrige næringsstandarden. Her defineres renholdsbransjen til NACE 74.7, «rengjøringsvirksomhet», konkretisert som «innvendig rengjøring, skorsteinsfeiling, desinfisering, rengjøring av industrimaskiner, flasker m.m.» Noen mer detaljert oppdeling av bransjen finnes ikke.

Når vi i beskrivelsen av renholdsbransjen per 2009 avgrenser oss til rengjøring av bygninger (NACE 81.21), ser vi bort fra i underkant av 2000 sysselsatte i om lag 300 foretak som ble omfattet av bransjedefinisjonen tidligere. Disse foretakene driver med skadedyrkontroll, industriell rengjøring osv. I de tilfellene vi ser på bransjens utvikling over tid, inkluderes de sistnevnte bransjene.

Renhold i egen regi, det vil si private og offentlige virksomheter som har egne renholdere, omfattes ikke av vår definisjon av renholdsbransjen, siden avgrensningen

Tabell 3.1 Avgrensning av renholdsbransjen etter NACE-koder. Når SSB publiserer tall for 2008 foreligger ofte data etter både gammel og ny næringsstandard.

SN2007 (fra og med 2008)	SN2002 (til og med 2008)
81.210 Rengjøring av bygninger	74.700 Rengjøringsvirksomhet
81.220 Utvendig rengjøring av bygninger og industriell rengjøring	74.700 Rengjøringsvirksomhet
81.291 Skadedyrkontroll	74.700 Rengjøringsvirksomhet
81.299 Annen rengjøringsvirksomhet ikke nevnt annet sted	74.700 Rengjøringsvirksomhet
81.299 Annen rengjøringsvirksomhet ikke nevnt annet sted	90.030 Ytre renhold, miljørydding, miljørensing og liknende virksomhet

er virksomhetens art, ikke yrkets art. Selvstendig næringsdrivende som utøver renholdstjenester for private husholdninger vil falle inn under renholdsbransjen, men ikke personer som er ansatt personale i husholdninger («butlere» mm.). Det er kun 600 personer totalt som faller inn under den sistnevnte grupperingen «lønnet arbeid i private husholdninger» (SSB Registerbasert sysselsettingsstatistikk, 4. kvartal 2009). Dette betyr at de som utfører renhold for private hushold (privat rengjøringshjelp) vil falle inn under renholdsbransjen slik vi har avgrenset denne, i den grad deres virksomhet er registrert.

Antall foretak og sysselsatte

Vi tar utgangspunkt i tall fra Bedrifts- og foretaksregisteret (BOF) for å beskrive bransjen ut fra et virksomhetsperspektiv. Vi ser på antall foretak og sysselsatte totalt, og etter størrelse og organisasjonsform. I tillegg ser vi på tall for nyetableringer, avgang og overlevelse. Disse tallene omfatter kun aktive foretak. Med dette menes foretak som er registrert med økonomisk aktivitet i inneværende år. Økonomisk aktivitet defineres ut fra om foretaket har ansatte, sysselsatte, omsetning eller betaler moms (minst én av disse). Denne typen informasjon hentes fra ulike offentlige registre.

Ifølge SSB har halvparten av foretakene i BOF økonomisk aktivitet per mars 2011. Kun 16 prosent (140 000 av 886 000 foretak) har ansatte.¹⁴ Andelen foretak med sysselsetting er høyere, siden eier kan være eneste sysselsatte (Jørstad 2006).¹⁵ Dette betyr at antall aktive foretak vil være betydelig lavere enn for eksempel beholdningen av foretak i Enhetsregisteret.

SSBs tall viser at det per 2008 er 2441 foretak innen rengjøring av bygninger, mens ytterligere drøye 700 foretak opererer innen andre deler av det som grovt kan benevnes som renholdsbransjen (tabell 3.2). 25 000 personer er sysselsatt innen rengjøring av

Tabell 3.2 Antall foretak, eiere, lønnstakere, sysselsatte og årsverk innen rengjøring per 2008.

	Foretak	Eiere	Lønns- takere	Syssel- satte	Årsverk
81.210 Rengjøring av bygninger	2441	1283	23688	24971	18218
81.220 Utvendig rengjøring av bygninger og industriell rengjøring	186	102	827	929	724
81.291 Skadedyrkontroll	37	11	478	489	456
81.299 Annen rengjøringsvirksomhet ikke nevnt annet sted	501	272	602	874	524

Kilde: SSB Næringslivstjenester. Foretak. Hovedtall, etter næringsundergruppe (Strukturstatistikk) for 2008.

¹⁴ <http://www.ssb.no/omssb/oppdrag/tall2.html>

¹⁵ Se også <http://www.ssb.no/mikrodata/datasamling/bof>

bygninger (81.21), mens knappe 2300 er sysselsatt innen annen aktivitet som er relatert til rengjøring. Om lag 5 prosent av de sysselsatte er definert som eiere, det vil si at de ikke mottar fast lønn. SSB har beregnet at det utføres i overkant av 18000 årsverk innen rengjøring av bygninger (81.21). Dette gir en gjennomsnittlig stillingsandel på i underkant av 80 prosent av et årsverk.

Utviklingen over tid i antall foretak og sysselsatte

Det er kommet til rundt 900 aktive foretak i perioden 2000 til 2008 (her legger vi den brede bransjedefinisjonen til grunn), mens sysselsettingen har økt med drøye 3250 personer, og av disse er knappe 300 klassifisert som eiere. I 2000 var det 15 000 årsverk i bransjen. I 2008 hadde dette økt til nesten 20 000. Med andre ord; dette har vært en næring i vekst.

SSB har ennå ikke publisert detaljert strukturstatistikk for 2009. Men foreløpige tall basert på en bredere bransjedefinisjon (NACE 81.2) viser at antall foretak har økt noe fra 2008 til 2009, mens sysselsettingen har gått svakt tilbake (tabell 3.3).

En annen datakilde, SSBs statistikk over foretak, oppgir en viss vekst fra 2008 til 2009 innen rengjøring av bygninger (antall ansatte), mens det ikke er noen ytterligere

Tabell 3.3 Antall foretak, eiere, lønnstakere, sysselsatte og årsverk 2000-2009. Ulike bransjedefinisjoner.

	Foretak	Eiere	Lønnstakere	Sysselsatte	Årsverk
2000 NACE 74.7	1824	1150	22464	23614	15063
2001 NACE 74.7	1905	1121	22567	23688	15219
2002 NACE 74.7	2087	1270	22509	23779	15078
2003 NACE 74.7	2164	1302	22136	23438	14416
2004 NACE 74.7	2261	1259	20944	22203	14420
2005 NACE 74.7	2362	1242	21362	22604	15085
2006 NACE 74.7	2374	1254	22756	24010	16166
2007 NACE 74.7	2564	1448	24214	25662	17552
2008 NACE 74.7	2737	1431	25445	26876	19808
2007 NACE 81.21	2282	1298	22405	23703	15907
2008 NACE 81.21	2441	1283	23688	24971	18218
2007 NACE 81.2	2935			25964	
2008 NACE 81.2	3164			28460	
2009 NACE 81.2 (foreløpige tall)	3272			27643	

Kilde: SSB Næringslivstjenester og omsetning og drift av fast eiendom, strukturstatistikk (2007, 2008 og foreløpige tall for 2009), SSB Eiendomsdrift, forretningsmessig tjenesteyting og utleievirksomhet, strukturstatistikk (2000-2008)

vekst fra 2009 til 2010 (se tabell 3.6). Også andre bransjer innen forretningsmessig tjenesteyting har en nedgang i sysselsetting fra 2008 til 2009, noe som antakelig kan forklares med den økonomiske situasjonen etter den internasjonale krisa som slo inn i norsk økonomi høsten 2008.

Når vi ser på sysselsettingsutviklingen over tid, tyder tallene på at det er blitt færre sysselsatte per årsverk, det vil si at stillingene er noe større. Forhold knyttet til stillingsstørrelse og deltid diskuteres mer nøye i avsnittet om de sysselsatte i bransjen (se neste hovedavsnitt).

Foretak innen renhold etter størrelse

Hvordan fordeler virksomhetene seg på små og store enheter? For å si noe om dette, har vi bestilt tabeller fra Bedrifts- og foretaksregisteret med mer detaljert informasjon om foretaksstørrelse og organisasjonstype. Denne tallserien avviker svakt fra de tallene som er presentert i tabell 3.3 (strukturstatistikken), men avvikene er små.

Et aktivt foretak er klassifisert som å være uten sysselsatte hvis det ikke er registrert ansatte/sysselsatte. Dette betyr at foretaket kun er registrert med annen økonomisk aktivitet, eller at antall sysselsatte er under 0,5 (f.eks. et arbeidsforhold som gjelder mindre enn halvparten av året).¹⁶ En drøy fjerdedel av virksomhetene innen bransjen klassifiseres som aktive foretak uten sysselsatte per 2008, mens halvparten av alle foretak innen renhold (NACE 81.21) har fra 1–4 sysselsatte. 2 prosent av foretakene (57 foretak) har mer enn 50 sysselsatte.

Antall foretak har økt med drøye 900 fra 2000–2008, med minst endringer i perioden 2004–2006 (tabell 3.4). Opplysningene her dreier seg om «rengjøring» bredt definert, det vil si både rengjøring av bygninger, industrielt renhold mm. (se forrige avsnitt). Det er særlig antall (og andel) foretak uten sysselsatte som har økt, det er blitt 550 flere slike foretak. Antall foretak med fra 1–4 sysselsatte har også økt, med drøye 200 i løpet av perioden, mens antallet foretak med 5–9 sysselsatte økte med 87. Antallet foretak med 50 eller flere sysselsatte er det samme i 2008 som i 2000.

Vi har også innhentet tall for utviklingen for 2008 til 2010 når det gjelder foretak etter størrelsesgrupper målt ved antall ansatte (dvs. eksklusive eiere). Disse viser at veksten i antall foretak har fortsatt i 2009 og 2010 (tabell 3.5). Også i denne perioden har veksten kommet i små foretak, inkludert foretak uten ansatte. Av veksten på knappe 400 foretak, har mer enn halvparten ingen ansatte.

¹⁶ Gjennomsnittlig omsetning i foretak uten sysselsatte er i underkant av 100 000 for 2008, noe som bekrefter at disse har lite aktivitet.

Tabell 3.4 Foretak etter sysselsettingsgruppe. NACE 74.7 (rengjøring), for 2000–2008 og NACE 81.21 (rengjøring av bygninger) for 2008. Prosent og antall.

	2000	2002	2004	2006	2008	2008 (NACE 81.21)
Prosent av foretakene						
Ingen	9	19	20	26	26	28
1-4 sysselsatte	67	60	57	51	52	51
5-9 sysselsatte	10	8	10	11	10	10
10-49 sysselsatte	11	11	11	10	9	10
50 sysselsatte og mer	3	3	2	2	2	2
Total	100	100	100	100	100	100
Antall foretak						
Uten sysselsatte	163	388	460	617	712	674
1-4 sysselsatte	1218	1236	1278	1213	1438	1246
5-9 sysselsatte	181	168	229	250	268	233
10-49 sysselsatte	203	228	237	228	259	232
50 sysselsatte og mer	63	57	53	53	63	57
Antall foretak	1828	2077	2257	2361	2740	2442

Kilde: SSB Bedrifts- og foretaksstatistikk

Vi kan også se på sysselsettingen innen bransjen etter størrelse på foretaket. Figur 3.1 viser et ganske stabilt bilde, der to tredjedeler av de sysselsatte arbeider i foretak med 50 eller flere sysselsatte, mens rundt 15 prosent arbeider i små foretak (under 10 sysselsatte). Veksten i antall små foretak gjenspeiles dermed ikke av at disse får en markant større andel av sysselsettingen.

Tall for 2008 til 2010 viser en viss vekst i andelen ansatte i små foretak de siste tre årene (tabell 3.6 på side 64). Her er framstillingen avgrenset til rengjøring av bygninger. I 2008 arbeidet 17 prosent av lønnstakerne i foretak med under 20 ansatte. I 2010 var andelen økt med 3 prosentpoeng, til 20 prosent. Fortsatt har rundt 70 prosent av lønnstakerne per 2010 sitt arbeidsforhold i foretak med mer enn 50 ansatte.

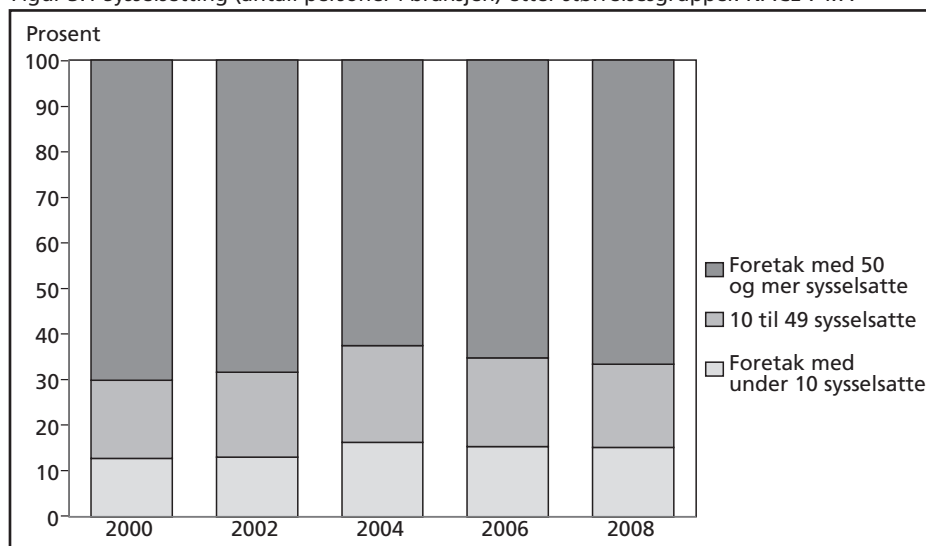
Det overordnede bildet er dermed at renholdsbransjen ikke er en bransje som kjennetegnes av at mange av de sysselsatte/lønnstakerne befinner seg i små foretak. Tvert imot finner vi at store foretak spiller en større rolle her enn i andre deler av privat tjenesteyting. Dette til tross; statistikken viser at det finnes et betydelig antall små enheter med under ti ansatte/sysselsatte.

Tabell 3.5 Foretak etter antall ansatte NACE 81.21 (rengjøring av bygninger) for 2008–2010. Prosent og antall.

	2008	2009	2010
Prosent av foretakene			
Ingen ansatte	60	61	59
1-4 ansatte	22	21	23
5-9 ansatte	8	7	8
10-19 ansatte	5	5	5
20-49 ansatte	3	3	3
50-99 ansatte	1	1	1
100+ ansatte	1	1	1
Total	100	100	100
Antall foretak			
Ingen ansatte	1470	1652	1693
1-4 ansatte	545	578	651
5-9 ansatte	191	198	232
10-19 ansatte	124	142	142
20-49 ansatte	86	81	85
50-99 ansatte	33	36	32
100+ ansatte	18	25	27
Antall foretak	2467	2712	2862

Kilde: SSB Bedrifts- og foretaksstatistikk

Figur 3.1 Sysselsetting (antall personer i bransjen) etter størrelsesgrupper. NACE 74.7.



Kilde: SSB Bedrifts- og foretaksstatistikk

Tabell 3.6 Ansatte etter ansattegruppe. NACE 81.21 (rengjøring av bygninger) for 2008–2010. Prosent og antall.

	2008	2009	2010
Antall ansatte			
1-4 ansatte	1121	1208	1320
5-9 ansatte	1263	1280	1561
10-19 ansatte	1645	1933	1929
20-49 ansatte	2555	2385	2534
50-99 ansatte	2347	2543	2300
100+ ansatte	14254	14850	14180
I alt	23185	24199	23824
Prosent			
1-4 ansatte	5	5	6
5-9 ansatte	5	5	7
10-19 ansatte	7	8	8
20-49 ansatte	11	10	11
50-99 ansatte	10	11	10
100+ ansatte	61	61	60
I alt	100	100	100

Kilde: SSB Bedrifts- og foretaksstatistikk

Foretak innen renhold etter organisasjonsform

Hvilke typer organisasjonsformer finner vi blant foretak i renholdsbransjen? Med organisasjonsform menes om foretaket er organisert som et aksjeselskap (AS og ASA), et enkeltpersonforetak (ENK), et norsk utenlandsregistrert foretak (NUF), som ansvarlig selskap (ANS) osv. I de senere årene er det særlig NUF-selskaper som har fått oppmerksomhet, og til dels negativ omtale, siden disse oppfattes som vanskelige å kontrollere. Selvtendig næringsdrivende vil ha et enkeltpersonforetak, men et enkeltpersonforetak kan også ha ansatte.

Vi ser først på foretak innen rengjøring av bygninger (NACE 81.21) per 2008 (tabell 3.7). Drøye 1700 av i alt 2442 foretak er enkeltpersonforetak. Bransjen har drøye 600 AS- eller ASA-selskap, mens ansvarlig selskap/selskap med delt ansvar er en mindre vanlig selskapsform. I alt 98 foretak er registrert som NUF per 2008. Vi minner om at vi her ser på aktive foretak, og at antall foretak som totalt opptrer i Enhetsregisteret er langt høyere.

Hvordan har så utviklingen vært over tid? Veksten i antall foretak innen bransjen har funnet sted som vekst i alle selskapstyper. Målt ved antall foretak, er det enkeltpersonforetakene som har økt mest (en økning på 673 foretak fra 2000 til 2008). Men vi ser også at NUF er blitt en mer vanlig selskapsform de siste årene. I 2000 var det

Tabell 3.7 Foretak etter organisasjonsform. 2000–2008 (NACE 74.7) og 2008 (NACE 81.21). Antall.

	NACE 74.7					NACE 81.21		
	2000	2002	2004	2006	2008	2008	2009	2010
AS/ASA	510	542	585	586	632	499	524	568
ANS/DA	104	118	116	113	116	119	115	110
ENK	1206	1411	1546	1618	1879	1742	1955	2028
NUF	2	2	6	44	113	104	115	154
Annet	6	4	4			3	3	2
I alt	1828	2077	2257	2361	2740	2467	2712	2862

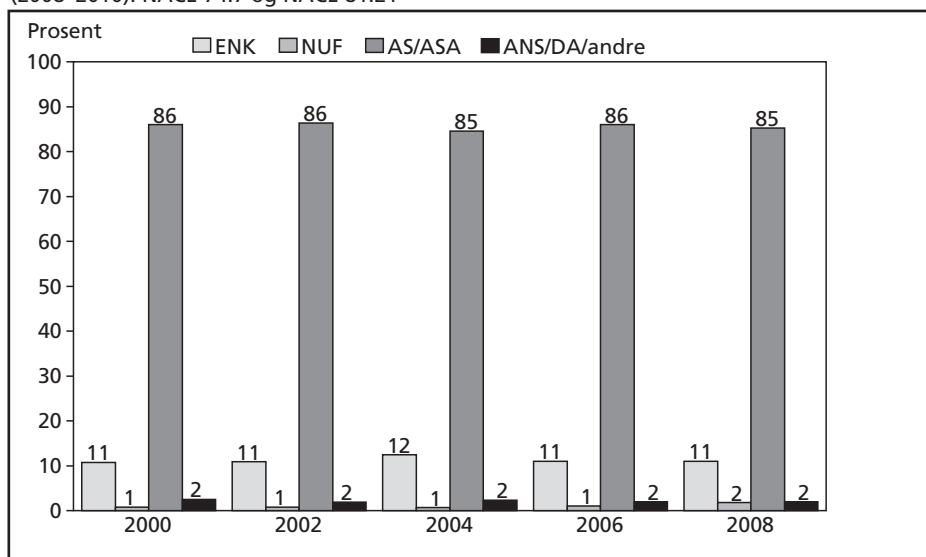
Kilde: SSB Bedrifts- og foretaksstatistikk

kun seks selskaper som var organisert som en NUF innen bransjen. I 2008 er det 113 NUF-selskaper i SSBs statistikk over foretak innen NACE 74.7.

Økningen i antall NUF-selskaper innen renholdsbransjen har fortsatt i 2009 og 2010. Fra 2008 til 2010 er det kommet til ytterligere 50 NUF-selskaper. Statistikken viser likevel at denne selskapsformen fortsatt utgjør en liten andel av selskaper sammenholdt med enkeltpersonforetak.

Vi ser videre på hvordan sysselsettingen fordeler seg på ulike typer foretak etter selskapsform (figur 3.2). Rundt 85 prosent av de sysselsatte befinner seg i et AS/ASA-foretak, mens 11 prosent er sysselsatt i et enkeltpersonforetak. I 2008 var 2 prosent av de sysselsatte innen renholdsbransjen sysselsatt i et NUF-selskap.

Figur 3.2 Sysselsetting etter organisasjonsform. Antall sysselsatte (2000–2008) og antall ansatte (2008–2010). NACE 74.7 og NACE 81.21



Kilde: SSB Bedrifts- og foretaksstatistikk

For 2008 til 2010 har vi tall for antall ansatte etter selskapsform. I 2008 var 15 prosent av de ansatte innen rengjøring av bygninger, i et NUF- eller enkeltpersonforetak. I 2010 var andelen økt svakt, til 16 prosent. Flertallet av disse befinner seg i enkeltpersonforetak; statistikken oppgir kun i overkant av 500 ansatte i NUF mot drøye 3800 i enkeltpersonforetak per 2010 (vises ikke).

Nyetableringer, avgang og overlevelse: turnover for foretak innen renhold

Vi har sett at det er mange små foretak uten sysselsetting eller med få sysselsatte innen renholdsbransjen, jf. tabell 3.4 og 3.5. Hvert år etableres det mange nye foretak innen bransjen, og mange selskaper forsvinner årlig av ulike årsaker. I dette avsnittet ser vi på gjennomstrømmingen i bransjen i form av nyetableringer, avgang og overlevelsrate blant nye foretak.

Et nytt foretak er et foretak med næringsvirksomhet som er registrert i Enhetsregisteret som stiftet i perioden (året).¹⁷ I 2008 ble det registrert 647 nye foretak innen renhold (NACE 81.21), mens antallet var 727 i 2009 (tabell 3.8). De aller flest av disse var nyetableringer, mens et førtitalls foretak ble registrert med ny eier (overdragelse).

Tabell 3.8 viser at antall nyetableringer i renholdsbransjen har økt år for år. I 2001 var det 404 nyregistreringer, hvorav 382 var nyetableringer. I 2008 var antallet økt til 692, hvorav 646 var nyetableringer. Et gjennomgående trekk er at mange av de nyetablerte selskapene er små, ofte uten at det er registrert sysselsetting det første året. Dette betyr at arbeidsinnsatsen er mindre enn et halvt årsverk. Kun et mindre antall av de nyetablerte foretakene (7–8 stykker) har ti eller flere sysselsatte det første året de opptrer i statistikken over bedrifter og foretak.

Flertallet av nyetableringer innen bransjen skjer ved enkeltpersonforetak. Antallet nye NUF-selskaper har økt i perioden, fra ingen i 2001 til 48 i 2008, mens antallet nyetableringer i form av AS/ASA har vært stabilt på mellom 40 og 50 (med et unntak for 2006).

Hvor mange foretak forsvinner så hvert år? I 2008 ble 486 foretak innen rengjøring av bygninger avvirket,¹⁸ de fleste av disse gjennom nedleggelse, noen få ved at foretaket overdras til annen eier (tabell 3.9). Dette betyr at om lag 20 prosent av foretakene innen renhold (NACE 81.21) forsvant i løpet av året (beholdningen telles per utgangen av året).

¹⁷ «**Nye foretak** Som et nytt foretak i ei gitt periode reknast eit foretak registrert i ER med stiftelsesdato i denne perioden, dersom dei registrerte opplysningane tilseier at eininga skal drive næringsverksemd (sjå 3.1). Dersom stiftelsesdato ikkje er oppgitt, vert registreringsdato nytta (.....) Nyetablering er nye foretak korrigert for eigarskifte» (SSBs web, Struktur, bedrifter – «Om statistikken»).

¹⁸ «**Avgangar** Som avgangar reknast opphøyr av verksemda. Dette kan skje ved at verksemda vert selt, lagt ned eller ved at foretaket vert sletta i BR.» (SSB)

Tabell 3.8 Nyregistreringer etter type, og nyetableringer etter foretaksstørrelse og organisasjonsform. 2001–2008 (NACE 74.7) og 2008 – 2009 (NACE 81.21)

	2001	2002	2004	2006	2007	2008	2008 (NACE 81.21)	2009 (NACE 81.21)
Nyetableringer	382	459	571	600	601	646	605	679
Overdragelse	22	25	38	38	48	46	42	48
Nyregistrering i alt	404	484	609	638	649	692	647	727
Nyetableringer etter størrelse								
Ingen sysselsatte	335	421	513	552	540	584	551	592
1-4 sysselsatte	33	30	51	36	48	46	40	64
5-9 sysselsatte	6	9	10	5	9	3	3	7
10-59 sysselsatte	4	2	3	2	2	8	7	8
50 sysselsatte og mer	0	0	0	0	0	0	0	0
Nyetableringer etter organisasjonsform								
ENK	304	391	478	505	479	532	507	550
NUF		3	16	37	49	48	42	57
AS/ASA	47	40	46	34	42	45	38	44
Annet	31	27	31	24	33	21	18	28

Kilde: SSB Bedrifts- og foretaksstatistikk

Tabell 3.9 Oppførte foretak etter type, og nedleggelser etter foretaksstørrelse målt ved antall ansatte og organisasjonsform. 2001–2008 (NACE 74.7) og 2008 (NACE 81.21)

	2001	2002	2004	2006	2007	2008	2008 NACE 81.21
Avgang i alt	328	340	480	525	525	519	486
Nedleggelse	305	305	423	484	519	471	446
Overdragelse	23	35	57	41	40	48	40
Avgang etter ansatte							
Ingen	269	267	393	433	469	424	401
1-4 ansatte	35	47	52	61	59	60	57
5-9 ansatte	12	11	16	13	19	15	12
10-49 ansatte	12	12	16	18	14	18	16
50 og flere	0	3	3	0	4	2	0
Avgang etter organisasjonsform							
ENK	265	269	407	438	459	401	340
NUF	1	-	2	14	18	40	26
AS/ASA	38	43	47	44	56	51	17
Annet	24	28	24	29	32	27	18

Kilde: SSB Bedrifts- og foretaksstatistikk

På samme måte som det er blitt flere nyetableringer over tid, ser vi at antall foretak som legges ned har økt over tid. I 2001 ble det lagt ned 328 foretak innen renhold. I 2008 var antallet 519.

Et gjennomgående trekk er at det særlig er små foretak som forsvinner. Flertallet av foretakene som avvikles, er registrert uten ansatte. Men det er også en del små foretak med ansatte som forsvinner hvert år. «Omsetningen» av enkeltpersonforetak og NUF-selskaper er høy; jf. at avgangen per 2008 utgjør om lag 20 prosent av aktive foretak innen disse selskapsformene.

Overlevelse

SSB utarbeider statistikk over hvor mange nyetablerte foretak som overlever ett år, to år osv., opp til fem år.¹⁹ Vi tar her utgangspunkt i foretakene som ble etablert i 2003 (470 stykker). Av disse var 185 forsvunnet året etter. Etter to år er det flere foretak som har forsvunnet enn som har overlevd (tabell 3.10). I 2008, etter fem år, gjenfinnes 23 prosent av foretakene som ble etablert i 2003. Vi har ikke tall for aktiviteten i de som har overlevd sammenliknet med de som ikke har gjort det (sysselsetting eller omsetning). Men som vi så ovenfor; flertallet av de selskapene som forsvinner har ingen eller få ansatte.

Det er ikke vesentlig endring over tid i sannsynligheten for at et nyetablert foretak overlever, iallfall ikke hvis vi kun ser på sannsynligheten for å overleve minst ett år. Av de foretakene innen rengjøring som ble etablert i 2001, overlevde knappe halvparten (49 prosent) to år. Blant de som ble etablert i 2006, var 47 prosent å gjenfinne tre år etterpå.

Tabell 3.10 Nyetablerte foretak 2003, etter overlevelse, samme overlevelseshastighet. NACE 74.7

Nyetablerte per 2003	Etter ett år	Etter to år	Etter tre år	Etter fire år	Etter fem år
Overlevd	266	216	160	136	107
Ikke overlevd	185	252	307	333	363
Sovende	19	2	3	1	0
I alt (nye foretak per 2003)	470	470	470	470	470
Andel foretak som overlever	57	46	34	29	23

Kilde: SSB Bedrifts- og foretaksstatistikk

Er så en overlevelseshastighet på 46 prosent etter to år og 23 prosent etter fem år høy eller lav? Sannsynligheten for at et nyetablert selskap skal overleve minst to år er høyere

¹⁹ «Overleving Eit nyetablert foretak i år t har overlevd i år t+n (n>=1) dersom det har aktivitet i form av omsetning eller sysselsetting i t+n. Det vil seie at foretaket finnast i årgangspopulasjonen i t+n.» (SSB)

innen restaurantvirksomhet og utleie av arbeidskraft, enn innen renhold (tabell 3.11). I de to førstnevnte bransjene gjenfinner vi rundt 60 prosent av foretakene to år etter etableringsåret, mot i underkant av halvparten av de nyetablerte renholdsselskapene. Andre bransjer med høy gjennomstrømming av nyetablerte foretak er landtransport (inkludert drosjevirksomhet) og vaktelskaper. Den sistnevnte er en liten bransje målt ved antall nye selskaper. Ser vi alle bransjer under ett, finner vi at i underkant av halvparten av alle nyetablerte foretak overlever de første to årene. Tallene omfatter foretak som er etablert i perioden 2000–2006, og er et gjennomsnitt for de sju årene.

Legger vi et lengre perspektiv til grunn (overlevelse i 5 år), peker likevel renholdsbransjen seg ut ved lav andel selskaper som overlever; 23 prosent i denne bransjen gjenfinnes etter fem år, sammenliknet med 33 prosent når alle bransjer ses under ett. Alt i alt synes dermed selskaper innen renhold å ha en større gjennomstrømming enn det vi finner generelt og i deler av tjenesteytende sektor, som for eksempel innen restaurantdrift.

Tabell 3.11 Andel nyetablerte foretak som overlever 2 år (gjennomsnitt for nyetablerte foretak 2001–2006) og 5 år (nyetablerte foretak 2003). Etter næring/bransje. Prosent

	Alle	Restaurant- virksomhet	Land- transport	Utleie av arbeidskraft	Vakt	Renhold
Overlevd 2 år	48	60	45	58	38	47
Overlevd 5 år	32	35	22	38	19	23
Antall nye foretak i 2003	38747	757	234	132	62	470

Kilde: SSB Bedrifts- og foretaksstatistikk

Renhold sammenliknet med andre bransjer

I hvor stor grad skiller renholdsbransjen seg fra andre bransjer innen privat sektor når det gjelder sysselsetting etter foretaksstørrelse, organisasjonsform og nyetableringer? Vi har valgt ut detaljhandel, overnattingsvirksomhet, serveringsvirksomhet og to bransjer innen bygningsvirksomhet (oppføring av bygninger og spesialisert byggevirksomhet). Noen indikatorer presenteres i tabell 3.12, og funnene er oppsummert i kulepunktene nedenfor.

- Sammenliknet med andre bransjer, er sysselsettingen innen renholdsbransjen i større grad konsentrert til større foretak. Andelen som er sysselsatt i foretak med under 10 sysselsatte (og i «mikrobedrifter» med under 5 sysselsatte), er lav sammenliknet med andre deler av tjenesteytende sektor og byggebransjen. Andelen personer i virksomheter med mer enn 50 sysselsatte er høy i renholdsbransjen sammenliknet med de øvrige bransjene, og gjennomsnittlig antall sysselsatte per foretak er høyere enn i de andre bransjene.

- Andelen enkeltpersonforetak er høyere i renholdsbransjen enn i de andre bransjene. Dette gjelder både blant nyetablerte foretak og blant foretak generelt. Sett i sammenheng med antall foretak totalt, har også renholdsbransjen høy andel nyetableringer; hvert fjerde foretak i 2008 er en nyetablering. En forklaring kan være at lave etableringskostnader gjør det enkelt å starte opp ny virksomhet innen renhold. Renhold utpeker seg dermed ved en todeling; større foretak dominerer når det gjelder sysselsetting, samtidig som det relativt sett er mange små aktører i form av enkeltpersonforetak.

Tabell 3.12 Foretak etter sysselsettingsgrupper og organisasjonsform per 2008, samt nye foretak i 2008. Etter bransje. Antall og andeler.

	Detaljhandel	Overnattingsvirksomhet	Serveringsvirksomhet	Spesialisert byggevirk-somhet	Oppføring av bygninger	Rengjøring av bygninger (81.21)
Antall sysselsatte	214647	27100	60876	111897	69691	24 989
Antall foretak	27 545	2 787	7 691	28 401	18 705	2442
Sysselsettingsstruktur						
Andel i mikroforetak (under 5 sysselsatte)	13	9	12	25	23	8
Andel i små foretak (under 10 sysselsatte)	29	17	29	39	35	14
Andel i foretak med mer enn 50 sysselsatte	45	51	28	26	31	68
Sysselsatte per foretak (gjennomsnitt)	7,8	9,7	7,9	3,9	3,7	10,2
Sysselsatte per foretak med sysselsetting (gjennomsnitt)	9,4	11,7	9,0	4,7	5,0	14,1
Organisasjonsform						
Antall foretak	27545	2787	7691	28401	18705	2442
Antall enkeltpersonforetak	9812	1114	2975	17412	9523	1728
Antall NUF	348	25	173	586	432	98
Andel ENK/NUF av alle foretak	37	41	41	63	53	75
Nye foretak i 2008						
Antall nye foretak i alt	3445	211	1420	3689	3373	647
Antall nye ENK	1770	81	726	2481	1613	518
Antall nye NUF	222	10	109	306	249	51
Nyetableringer som andel av alle foretak (prosent)	13	8	18	13	18	26
ENK/NUF som andel av alle nyetableringer (prosent)	58	43	59	76	55	88

Kilde: SSB Bedrifts- og foretaksstatistikk

Arbeidstakerne i renholdsbransjen

I dette avsnittet ser vi nærmere på hvem arbeidstakeren i renholdsbransjen er i dag, og hvilke endringer som har skjedd over tid. Hvordan er kjønnsdelingen i dag, og hvordan har utviklingen vært siden først på 2000-tallet? Hvilken nasjonal bakgrunn har de sysselsatte i en bransje som betegnes som multikulturell, og ser vi effekt av EU-utvidelsen? Hvordan er utdanningsnivået? Vi ser også på enkelte trekk ved arbeidsforholdene i bransjen; om arbeidstakeren er lønnstaker eller selvstendig, stillingsstørrelse, hvor mange som er registrert med mer enn én jobb, ansiennitet hos nåværende arbeidsgiver og turnover-rater over en toårsperiode.

Data

Vi har innhentet data fra SSB om de sysselsatte innen renholdsbransjen for 2001, 2004, 2007 og 2009.²⁰ Datasettet er basert på SSBs registerbaserte sysselsettingsstatistikk, og informasjonen hentes fra ulike offentlige registre, der Arbeidstaker- og arbeidsgiver-registeret (Aa-registeret) som er NAVs register, er en sentral kilde. NAV foretar en totalkontroll av Aa-registeret én gang per år. Kvaliteten etter en slik kontroll vil være forbedret, jf. at man da for eksempel får fjernet arbeidsforhold som er avsluttet uten at arbeidsgiver har meldt fra om dette til registeret, og andre feil. I tillegg foretar SSB selv en god del bearbeidinger og kontroller av dataene fra Aa-registeret.²¹ Datasettet inneholder også opplysninger om selvstendig næringsdrivende. Disse hentes blant annet fra Selvangivelsesregisteret.

Statistikken skal omfatte alle aktive arbeidsforhold i referanseuken, som er tredje uke i november. Kravene til å bli registrert i Aa-registeret er arbeidsforhold på minst 4 timer i uken og at arbeidsforholdet skal vare mer enn seks dager (dvs. noe høyere terskel for å bli fanget opp enn AKU). Statistikken omfatter arbeidsforhold, det vil si at en person kan være registrert med flere arbeidsforhold samtidig (bistillinger). Bistillinger fjernes når SSB publiserer sysselsettingstall, men inngår i vårt datasett, og vi inkluderer disse i våre beskrivelser.²² Antall sysselsatte i AKU og den registerbaserte sysselsettingsstatistikken er det samme.

Våre data omfatter også arbeidstakere på korttidsopphold i Norge. Dette vil for eksempel være arbeidstakere fra Norden eller EU-land i Øst-Europa som har tidsbegrensede oppdrag i Norge gjennom en entreprise eller et vikarbyrå (utplasserte arbeidstakere). Definisjonen fra SSB er som følger:

²⁰ Data fra 2009 er de nyeste som er tilgjengelig per våren 2011.

²¹ Aukrust m.fl. (2010) Registerbasert sysselsettingsstatistikk. Dokumentasjon. SSB Notater 8/2010.

²² Et kjennemerke som angir hovedstilling, definert som er den stillingen som er størst i avtalt arbeidstid.

«Lønnstakere på korttidsopphold omfatter personer som forventes å oppholde seg mindre enn seks måneder i Norge, og som dermed ikke [er] registrert som bosatt ifølge Det sentrale folkeregisteret.»

Antall sysselsatte

Det finnes ulike datakilder for sysselsetting innen renholdsbransjen, som gir noe ulike tall. Strukturstatistikken som er benyttet ovenfor (tabell 3.2), inneholder antall arbeidsforhold, ikke personer, og er basert på et årsgjennomsnitt. Formålet er å gi en bransjebeskrivelse som omfatter antall sysselsatte, antall foretak, omsetning osv. Ønsker man å se nærmere på *hvem* som arbeider i bransjen og hva som kjennetegner disse, må man bruke den registerbaserte sysselsettingsstatistikken.

I sysselsettingsstatistikken finner vi for 2009 knappe 25 000 arbeidsforhold (stillinger), og 24 247 personer, som arbeider innen renholdsbransjen bredt definert (tabell 3.13). Av disse arbeidsforholdene er om lag 21 500 bosatte lønnstakere, knappe 1900 er selvstendig næringsdrivende og 1465 er lønnstakere på korttidsopphold.

Om lag 4000 av disse ansettelsesforholdene (16 prosent) er kombinasjoner mellom en jobb innen renholdsbransjen og et annet ansettelsesforhold. De fleste av disse kombinasjonene består i at en hovedstilling eller bistilling innen renhold kombineres med et arbeidsforhold i en annen bransje. Men det er også noen som er registrert med mer enn én arbeidsgiver innen renholdsbransjen i den uken i november som uttaket er gjort (2,5 prosent).

Tabell 3.13 Sysselsatte/arbeidsforhold innen renhold og samlet for alle næringer (NACE 81.2). Etter ulike kjennetegn. Registerbasert sysselsettingsstatistikk 2009.

	Alle næringer	Renhold
Alle bosatte lønnstakere		
Hovedstilling, lønnstakere	2326016	19221
Bistilling, lønnstakere	134333	2274
Bosatte lønnstakere i alt		21495
Hovedstilling, selvstendig	171000	1556
Bistilling, selvstendig	42663	330
Selvstendige i alt		1886
Lønnstakere på korttidsopphold	73189	1465
Personer	2571655	24247
Arbeidsforhold	2747201	24846

I fortsettelsen avgrenser vi i hovedsak diskusjonen til bransjekoden rengjøring av bygninger, det vil si ordinært renhold på oppdrag fra andre bedrifter. Som vist i tabell 3.2

utgjør denne delbransjen det store flertallet av sysselsatte i bransjen. Vi tar utgangspunkt i arbeidsforhold (stillinger), ikke personer, siden vi ønsker å ha med de som kombinerer en jobb i renholdsbransjen med arbeid i en annen sektor. Dette betyr at et mindre antall personer (500) dobbelttelles, siden de har to arbeidsforhold i bransjen.

Kjønn, alder, landbakgrunn og utdanningsnivå

Vi ser på tre grupper arbeidstakere i de påfølgende tabellene; alle sysselsatte, bosatte (lønnstakere og selvstendige) og lønnstakere i renholdsyrker. Vi har definert renholdsyrker som alle yrker uten krav til utdanning samt vaktmesteryrker.²³ «Renholder» i snever forstand²⁴ utgjør rundt 94 prosent av denne gruppen. Vi kommenterer i tillegg hvordan to andre grupper, selvstendig næringsdrivende og arbeidstakere på korttidsopphold, skiller seg ut fra totalen i bransjen.

I 2009 var 58 prosent av de sysselsatte i bransjen kvinner (tabell 3.14). Kvinneandelen er høyere hvis vi kun ser på arbeidstakere i renholdsyrker innen bransjen (og ville vært 2/3 om vi kun hadde sett på yrkesbetegnelsen «renholder»).

Fire av fem yrkesutøvere er under 50 år, og en drøy fjerdedel er under 30 år. Sammenliknet med arbeidslivet sett under ett og med andre deler av privat tjenesteyting, er andelen arbeidstakere på 50 år og mer, lav i renholdsbransjen. Dette er dermed ikke en bransje som rekrutterer eldre arbeidstakere i vesentlig grad. Men bransjen karakteriseres heller ikke av å være en «ungdomsbransje», slik som enkelte andre deler av privat tjenesteyting. Andel sysselsatte under 30 år er langt lavere i for eksempel detaljhandel og hotell- og restaurantvirksomhet.

Utdanningsnivået i bransjen er lavt, og det er også mange som ikke er registrert med opplysninger om utdanning, noe som indikerer at disse er innvandrere til Norge og har utdanning fra sine hjemland. Utdanningsløp utenfor Norge er vanligvis ikke med i den registerbaserte utdanningsstatistikken.

Bransjen renhold og yrket renholder er også kjennetegnet av at mange har en bakgrunn fra andre land enn Norge, først og fremst land i Asia, Afrika og Sør- og Mellom-Amerika. 45 prosent av de sysselsatte, og halvparten av renholderne, kommer fra disse landene. Men en drøy tidel kommer i dag fra EU-land i Øst-Europa. Blant renholderne i bransjen har kun en drøy tredjedel landbakgrunn fra Norge (1/3 hvis vi begrenser oss til yrket «renholder»). Bransjen er med andre ord multikulturell. Men det er flere kvinner enn menn med innvandringsbakgrunn i bransjen.

²³ STYRK 9, som inkluderer «renholder» og STYRK 5163. Se SSB Standard for yrkesklassifisering (NOS C 521)

²⁴ STYRK 9132. «Rengjøringspersonale i bedrifter o.l. »

Tabell 3.14 Sysselsetting innen renholdsbransjen etter kjønn, alder, utdanningsnivå og landbakgrunn. Arbeidsforhold. Registerbasert sysselsettingsstatistikk, NACE 81.21. 2009.

	Alle	Bosatte	Renholdere*
Kjønn			
Kvinner	58	59	62
Menn	42	41	38
Total	100	100	100
Alder			
Under 30 år	27	26	28
30-49 år	53	54	53
50 år og mer	20	20	19
Total	100	100	100
Utdanningsnivå			
Grunnskole	33	35	36
Videregående skole	24	26	22
Høyere utdanning	6	6	5
Ikke oppgitt	37	33	37
Total	100	100	100
Landbakgrunn			
Norge	38	40	35
Norden	3	2	2
EU-land i Øst-Europa	11	11	12
Asia, Afrika, Sør- og Mellom-Amerika mm	45	44	49
Annet	3	3	3
Total	100	100	100
Antall personer i statistikken	22225	20938	16736

* Alle yrker på STYRK nivå 9 + 5163. Kun bosatte lønnstakere

Arbeidstid

I den registerbaserte sysselsettingsstatistikken oppgir arbeidsgiver hvilken arbeidstid som er avtalt eller forventet. Når data publiseres fra denne statistikken, betraktes 30 timer og mer som heltid. Det finnes likevel mer detaljerte opplysninger om avtalt/forventet arbeidstid for flertallet av de sysselsatte i Aa-registeret. Innrapportert arbeidstid er først og fremst relevant for lønnstakere, jf. at opplysningene synes å være mer omtrentlige for selvstendig næringsdrivende.

Bransjen er fortsatt en deltidsbransje, og det er mange små stillinger (tabell 3.15). En tredjedel av de sysselsatte innen renholdsbransjen er registrert med stillinger på under 20 timer i uken, mens om lag halvparten har en arbeidstid på 30 timer og mer. Setter

vi grensen på 35 timer (det vil i praksis si heltidsstillinger), blir andelen heltidsansatte 44 prosent.

Mønsteret når det gjelder arbeidstid blir det samme om vi ser bort fra arbeidstakere på korttidsopphold, og kun ser på bosatte. Det er heller ikke slik at arbeidstakere på korttidsopphold oftere eller sjeldnere enn andre er registrert med heltidsstilling. Derimot er andelen heltidsansatte (enten vi bruker 30 eller 35 timer i uken som grense) noe høyere blant de som har ansettelse i renholdsbransjen som sin hovedstilling.²⁵ Også blant selvstendig næringsdrivende finner vi en klart høyere andel som er registrert med arbeidstid på 30 timer i uken eller mer.

Begrenser vi diskusjonen til renholdere (yrket), finner vi at heltidsandelen blir lavere, og det er også flere mellomstore stillinger; en fjerdedel av denne gruppen har arbeidstid på mellom 20 og 30 timer i uken. I andre typer stillinger innen bransjen, blant annet lederstillinger/administrative stillinger, er heltid vanlig.

Dataene sier ikke noe om merarbeid/overtidsarbeid, jf. at det ikke er uvanlig å bli bedt om å arbeide mer ved behov. Slike forhold fanges ikke opp av den registerbaserte sysselsettingsstatistikken.

Tabell 3.15 Avtalt/forventet ukentlig arbeidstid. Arbeidsforhold, NACE 81.21. Registerbasert sysselsettingsstatistikk 2009

	Alle	Bosatte	Renholdere*
Under 20 timer	34	35	37
20-29 timer	14	14	24
30 timer og mer	51	51	39
- hvorav 35 timer og mer	44	44	37
I alt	100	100	100
Antall	22225	20938	16731

*Alle yrker på STYRK nivå 9 + 5163. Kun bosatte lønntakere

Hvordan varierer så arbeidstiden mellom ulike grupper renholdere? Hvor store forskjeller er det mellom menn og kvinner, og mellom renholdere i ulike deler av landet?

Det er flest arbeidstakere i store stillinger i sentrale kommuner.²⁶ Andelen med en stilling på 35 timer eller mer, varierer fra 32 prosent i de minst sentrale kommunene til 44 prosent for de som har arbeidssted i Oslo. Her skal det bemerkes at mange yrkesutøvere i renholdsbransjen befinner seg i kommuner med høy sentralitet (nærhet

²⁵ Dette er ikke overraskende, siden SSB definerer hovedstilling som den største stillingen målt ved avtalt/forventet timetall.

²⁶ Kommuner som omfatter et tettsted på nivå 3 (landsdelssenter) eller som ligger innenfor 75 minutters (for Oslo:90 minutters) reisetid fra et slikt tettsteds sentrum (sentrale kommuner).

til større bysentra). Tre fjerdedeler av de sysselsatte i bransjen arbeider i kommuner som betegnes som sentrale kommuner.

I norsk arbeidsliv er deltid i hovedsak et fenomen som kjennetegner kvinners yrkesdeltakelse, eller noe som kan knyttes til det å ha en ekstrajobb i studietiden. Også innen renholdsbransjen er det klare kjønnsforskjeller i andelen som arbeider deltid. Mens en tredjedel av de kvinnelige renholderne har en stilling som tilsvarer heltid (35 timer eller mer), gjelder dette om lag halvparten av mannlige renholdere (tabell 3.16). Samtidig forekommer deltidstillinger – ikke minst stillinger med arbeidstid på under 20 timer – både blant kvinner og menn. Det som kalles lang deltid (minst 20 timer, dvs. 50–75 prosent av full stilling), er noe som i større grad kjennetegner kvinners arbeidsforhold. Dette observeres også i andre bransjer.

Tabell 3.16 Avtalt/forventet ukentlig arbeidstid etter kjønn. Arbeidsforhold, NACE 81.21. Registerbasert sysselsettingsstatistikk 2009

	Alle		Renholdere*	
	Menn	Kvinner	Menn	Kvinner
Under 20 timer	30	37	31	40
20-29 timer	11	16	13	17
30 timer og mer	58	46	56	42
- hvorav 35 timer og mer	54	37	51	32
I alt	100	100	100	100
Antall	9418	12807	6061	10670

*Alle yrker på STYRK nivå 9 + 5163. Kun bosatte lønnstakere

Studenter/elever med deltidstilling utgjør en vesentlig del av arbeidskraften innen deler av privat tjenesteytende sektor, for eksempel varehandel og hotell- og restaurantvirksomhet. Disse bidrar til den høye deltidsandelen i disse bransjene. I renholdsbransjen er andelen som kombinerer jobb med studier, lav (6 prosent i våre data). Deltidstillinger er dermed noe som kjennetegner ansettelsesforholdene generelt, og kan ikke forklares med «ekstrahjelp» som kombinerer studier og jobb.

Ansienitet

Den registerbaserte sysselsettingsstatistikken inneholder starttidspunkt for arbeidsforholdet. Siden arbeidstakere kan meldes inn og ut av NAVs register av ulike årsaker – inkludert endringer i foretakets eierforhold eller andre endringer som innebærer nytt organisasjonsnummer – vil foretaksansienitet antakelig underdrives i registeret. Effekten vil være særlig markant for lange ansettelsesforhold, der oppkjøp, fusjoner og andre endringer i foretakenes struktur slår inn. Samtidig vet vi fra andre kilder, blant annet arbeidskraftundersøkelsene, at arbeidstakere ofte skifter jobb. Blant de

som ble intervjuet i AKU 2009, oppga for eksempel 24 prosent av lønnstakerne at de hadde vært ansatt i under ett år på sin nåværende arbeidsplass, og drøyt halvparten av lønnstakerne per 2009 oppga å ha en ansiennitet på fem år eller mindre. I den registerbaserte sysselsettingsstatistikken er andelen med en ansiennitet på fem år eller mindre, 57 prosent. Det er dermed ikke grunn til å tro at opplysningene fra den registerbaserte statistikken gir et foretregnet bilde av ansienniteten i bransjen, selv om opplysningene ikke kan benyttes for å angi et nøyaktig tall.

Selv med de forbehold som det er redegjort for ovenfor, viser dataene at det er høy turnover blant sysselsatte i renholdsbransjen. Om lag halvparten har to års ansiennitet eller mindre hos sin nåværende arbeidsgiver, og kun en av fem er oppført med fem års ansiennitet og mer (tabell 3.17). Inntrykket av høy turnover forandres ikke selv om vi avgrenser oss til å se på de som har sin hovedstilling i bransjen.

Sammenliknet med arbeidsmarkedet sett under ett, er det liten tvil om at renholdsbransjen preges av høy gjennomstrømming. Det er små foretak som oftest har mange arbeidstakere med kort ansiennitet. Dette kan skyldes flere forhold. Det er ikke urimelig å anta at små foretak i større grad øker/reducerer arbeidstokken i takt med hvilke anbud som vinnes og tapes. Men strukturstatistikken viste også stor årlig tilvekst og avgang blant små foretak, noe som innebærer at ansatte i disse vil ha kort ansiennitet.

Tabell 3.17 Anslått ansiennitet i foretaket. Arbeidsforhold, NACE 81.21. Registerbasert sysselsettingsstatistikk 2009

	Bosatte lønnstakere innen renholdsbransjen	Renholdere*	Renholder* i hovedstilling
Samme år (i løpet av 2009)	25	27	26
Året før (i løpet av 2008)	23	22	22
2-4 år	24	25	25
5-9 år	12	12	12
10 år eller mer	8	7	8
Ingen informasjon	8	6	7
Total	100	100	100
Antall	19418	16736	14632

*Alle yrker på STYRK nivå 9 + 5163. Kun bosatte lønnstakere

Ett eller flere arbeidsforhold?

Den registerbaserte sysselsettingsstatistikken gir et øyeblikksbilde på situasjonen per november 2009, og dermed på hvor mange arbeidstakere som er registrert med ett eller flere arbeidsforhold denne uken. Den fanger ikke opp strøjobber i andre uker/deler av året, og noen av de doble arbeidsforholdene kan derfor være avsluttet uten at dette er meldt inn til myndighetene (NAV).

Vi finner at 17–18 prosent av de sysselsatte innen renholdsbransjen er registrert med mer enn ett arbeidsforhold, avhengig av om vi ser på renhold som bransje bredt definert (17 prosent), eller på renholdere (yrket) innen renhold av bygninger (18 prosent) (tabell 3.18). Andelen med mer enn ett arbeidsforhold er langt høyere enn for arbeidslivet sett under ett, der rundt 7 prosent er registrert med mer enn ett arbeidsforhold i 2009. I AKU oppgir 9 prosent av arbeidstakerne at de har et biarbeidsforhold i arbeidsuken.

Det er ingen spesielle bransjer eller sektorer som peker seg vesentlig ut når det gjelder å kombinere arbeidsforhold med jobb i renholdsbransjen. Men vi finner en god del innen helse- og sosial tjenesteyting, varehandel og hotell- og restaurantvirksomhet. Det er heller ikke uvanlig å kombinere renholdsjobb i renholdsbransjen med renholdsjobb i andre bransjer.

Tabell 3.18 Antall arbeidsforhold, andel arbeidstakere og andel arbeidstakere med mer enn ett arbeidsforhold. Arbeidstakere på korttidsopphold unntatt. Registerbasert sysselsettingsstatistikk. 2009. Rengjøring i alt (NACE 81.2) og rengjøring av bygninger (NACE 81.21).

	Rengjøring i alt	Rengjøring av bygninger	Renholder*
Kun ett arbeidsforhold	18883	16741	14022
Renhold i kombinasjon med jobb i annen næring	3321	3060	2587
To eller flere stillinger innen renhold	568	549	501
I alt	22772	20350	17110
Antall jobber innen renhold	23381	20938	17679
Andel sysselsatte med mer enn én stilling	17	18	18

*Alle yrker på STYRK nivå 9 + 5163. Kun bosatte lønnstakere

Turnover, og strømmer inn og ut av bransjen

Det er ikke urimelig å vente betydelige endringer i hvem som arbeider i renholdsbransjen, jf. at mange av bransjens ansatte hadde kort ansiennitet. En dansk undersøkelse fant – med utgangspunkt i registerbaserte data fra en av Danmarks regioner – at 20–50 prosent av arbeidsstyrken ble skiftet ut årlig, og at etter to år i bransjen var kun 29 prosent av de nyansatte tilbake (Stevens og Moberg 2007). Her så man på en lang periode (1980 til 2004), og det ble konkludert med «overordentlig stor udskiftning» (side 28).

Våre data gjør det også mulig å se på endringer over tid i arbeidsstokken innen bransjen renhold. Personene i sysselsettingsstatistikken har et unikt løpenummer, slik at man kan se hvilken arbeidsmarkedstilknytning de sysselsatte per november 2007 har to år etter. På samme måte kan man se hvilken arbeidsmarkedsstatus, inkludert hvilken næring, de sysselsatte innen renholdsbransjen per 2009 hadde to år tidligere.

Dataene sier derimot ikke noe om overganger i perioden mellom 2007 og 2009, for eksempel om personer har vært arbeidsledige og deretter har kommet i arbeid igjen. Dette innebærer at det vil være mange bevegelser på arbeidsmarkedet som ikke fanges opp i data som bare reflekterer situasjonen per november i det enkelte år.

2007-årgangen: Hvor er disse i 2009?

Drøyt halvparten av de som var sysselsatt i renholdsbransjen i 2007, jobbet også i bransjen i 2009, mens 24 prosent var gått over til sysselsetting i andre bransjer (tabell 3.19). Blant de øvrige var 5 prosent registrert som helt arbeidsledig eller på arbeidsmarkedstiltak, og 13 prosent som «utenfor arbeidsstyrken». Disse kan igjen grupperes i to større grupper, de som var på attføringstiltak, uførepensjon m.v. (ca. 5 prosent) og de som sto oppført som «annet». De siste (annet) vet vi ikke mer om. Andelen som var gått over i alderspensjon/AFP eller til utdanning er lav (1–2 prosent av de som arbeidet i renholdsbransjen i 2007). Om lag 5 prosent av de sysselsatte gjenfinnes ikke i registrene i 2009, inkludert lønnstakere som i 2007 var klassifisert som på korttidsopphold. Mange av disse har antakelig forlatt landet. Vi kan også se på mobilitet over lengre tid, det vil si hvor mange av de sysselsatte per 2001 som gjenfinnes i 2009. I underkant av en fjerdedel av de sysselsatte i bransjen fra 2001 var fortsatt sysselsatt i bransjen etter fire år. Dette kan tyde på at avgangen er høyest blant de som er nye i bransjen, og at sannsynligheten for å fortsette ett år til, øker jo lengre ansiennitet en arbeidstaker har.

Tabell 3.19 Overganger fra 2007 til 2009. Rengjøring i alt (NACE 74.7 i 2007 og NACE 81.2 i 2009). Registerbasert sysselsettingsstatistikk 2007 og 2009.

Observert per 2009	Status per 2007		
	Alle sysselsatte	Bosatte	Renholdere*
Fortsatt i renholdsbransjen	54	55	54
- Samme foretak	(82%)	(83%)	(85%)
- Annet foretak	(18%)	(17%)	(15%)
Yrkesaktiv, andre bransjer	24	25	23
Helt ledig eller på kvalifiseringstiltak	5	5	6
Utenfor arbeidsstyrken	13	14	15
Ingen informasjon, men på korttidsopphold i 2007	3		
Ingen informasjon, øvrige	2	2	2
Total	100	100	100
Antall personer	23255	22237	16851

*Alle yrker på STYRK nivå 9 + 5163. Kun bosatte lønnstakere

Personer med noen års ansiennitet i bransjen hadde størst sannsynlighet for å være ansatt i bransjen også i 2009, mens de som ble ansatt i 2007 oftere hadde forlatt den.

Det er ingen forskjeller i andelen som forblir i bransjen når vi avgrenser til bare renholdere, eller om vi ser på de som har renholdsbransjen som sitt hovedarbeidsforhold (vises ikke). Høy mobilitet er heller ikke unikt for renholdsbransjen. Mobilitetsmønsteret likner det vi finner i hotell- og restaurantbransjen og til dels innenfor detaljhandel. Andre bransjer, for eksempel byggebransjen, har langt høyere andel arbeidstakere som forblir i bransjen over tid.

Det er også av interesse å se om arbeidstakerne bytter arbeidsgiver innenfor renholdsbransjen eller ikke. Rundt 80 prosent av de som forblir i bransjen, er i samme bedrift/foretak to år etter (definert som samme organisasjonsnummer). Det kan dermed se ut som om det er større mobilitet inn og ut av bransjen enn innenfor; de som forblir i bransjen opprettholder oftest også sitt ansettelsesforhold.

2009-årgangen: Hvor kommer arbeidstakerne i renholdsbransjen fra?

På samme måte som vi kan følge bransjens sysselsatte fra 2007 til 2009, kan vi se hvilken arbeidsmarkedsstatus arbeidstakerne i bransjen per 2009 hadde to år tidligere (tabell 3.20). Om lag halvparten var sysselsatt i samme bransje (og flertallet dessuten i samme foretak). 10 prosent befant seg utenfor arbeidsstyrken, og det store flertallet av disse var kodet med «annet», det vil si at de var registrert verken som under utdanning eller på ulike trygdeordninger. De aller fleste av disse har en annen landbakgrunn enn norsk, noe som kan bety at de er nye i Norge, eller det kan være hjemmевærende som har gått over i arbeid. I tillegg er det et betydelig antall av de sysselsatte i 2009 vi ikke har noen informasjon om per 2007. Dette vil i hovedsak være innvandrere til landet.

Tabell 3.20 Arbeidsmarkedsstatus per 2007 for sysselsatte innen rengjøring 2009 (NACE 74.7 for 2007 og NACE 81.2 for 2009). Registerbasert sysselsettingsstatistikk 2007 og 2009.

Observert per 2007	Status per 2009		
	Alle sysselsatte	Bosatte	Renholder*
I renholdsbransjen	51	53	52
- Samme arbeidsgiver som 2009	(83)	(83)	(86)
- Annen arbeidsgiver enn 2009	(17)	(17)	(14)
Yrkesaktiv, andre bransjer	18	19	17
Helt ledig eller på kvalifiseringstiltak	2	3	3
Utenfor arbeidsstyrken	10	11	11
På korttidsopphold i 2009	4		
Ingen informasjon	13	14	17
Total	100	100	100
Antall personer	24237	22772	17561

*Alle yrker på STYRK nivå 9 + 5163. Kun bosatte lønnstakere

Bransjen rekrutterer med andre ord i betydelig grad arbeidskraft som befinner seg utenfor arbeidsmarkedet.

Andre bransjer med noenlunde samme rekrutteringsmønster er hotell og restaurant, og i noe mindre grad detaljhandel. Også i disse bransjene kommer en betydelig andel av arbeidstakerne fra posisjoner utenfor arbeidsmarkedet. Dette spenner fra ungdom som trår inn på arbeidsmarkedet til personer som sannsynligvis er nye i landet.

Bransjen over tid: Utviklingen fra 2001– 2009

Hvordan har renholdsbransjen utviklet seg over tid? Som allerede omtalt heter det gjerne at renholdsbransjen har gått fra å være kvinnedominert til å bli en bransje der det arbeider menn med innvandringsbakgrunn. Spørsmålet er om dette kan leses ut av statistikken. Videre stiller vi spørsmål om hvilken betydning økt arbeidsinnvandring fra Øst-Europa til Norge har hatt for arbeidstakernes landbakgrunn. Videre observerer vi endringer når det gjelder avtalt/forventet ukentlig arbeidstid. Vi ser også på om utviklingen har vært den samme over hele landet, eller om det er forskjeller på sentrale og mindre sentrale strøk. Vi benytter her data for 2001, 2004, 2007 og 2009, og vi ser kun på hovedstillinger, siden datasettene for de to første årene ikke inneholder data om bistillinger og vi ønsker mest mulig sammenliknbare tall. Statistikken for 2001 og 2004 inneholder heller ikke lønnstakere på korttidsopphold, og filen for 2001 har ikke informasjon om yrke. For 2009 benytter vi den brede definisjon av rengjøring (NACE 81.2), siden dette samsvarer best med hvordan bransjen ble definert i den tidligere næringsgrupperingen.

Tabell 3.21 viser at det over tid er blitt flere menn og færre kvinner i renholdsbransjen. Utviklingen har ikke vært dramatisk, også tidlig på 2000-tallet var det et betydelig antall menn som arbeidet i bransjen. Endringene er større når det gjelder innvandringsstatus. I 2001 var en drøy tredjedel av de sysselsatte (hovedstillinger) klassifisert som å ha en annen landbakgrunn enn norsk. I 2009 har flertallet av de sysselsatte slik bakgrunn, og personer med bakgrunn fra Asia, Afrika og Sør- og Mellom-Amerika utgjør en tredjedel av alle sysselsatte. Personer med bakgrunn fra Øst-Europa (både EU-land og andre land i Øst-Europa) utgjør dessuten en betydelig andel av sysselsettingen (18 prosent i alt i 2009). Dette er en betydelig vekst fra 2001. Personer fra andre nordiske land utgjør et beskjedent antall av de sysselsatte i bransjen per 2009, og innslaget av denne typen arbeidskraft har heller ikke økt over tid.

Av informantintervjuene (kapittel 4 og utover) vil vi se at det pekes på stor variasjon mellom sentrale østlandsstrøk og andre deler av landet når det gjelder sysselsettingen i renholdsbransjen. I mindre sentrale strøk er bransjen fortsatt dominert av norskfødte kvinner. I de større byene, og særlig i Oslo, finner vi mange menn med innvandringsbakgrunn. Selv om våre data fra sysselsettingsstatistikken tegner en mindre klar todeling,

Tabell 3.21 Sysselsatte i renholdsbransjen etter kjønn og landbakgrunn, 2001, 2004, 2007 og 2009. Hovedstillinger. For 2001 og 2004 omfatter ikke tallene arbeidstakere på korttidsopphold. Registerbasert sysselsettingsstatistikk 2001, 2004, 2007 og 2009.

	2001	2004	2007	2009
Kjønn				
Kvinne	60	57	56	54
Mann	40	43	44	46
Total	100	100	100	100
Antall	19184	17994	21301	22242
Landbakgrunn				
Uten innvandringsbakgrunn	65	62	50	44
Norden	3	3	3	3
Vest-Europa ellers	2	2	2	2
Øst-Europa ellers	6	6	6	7
Nord-Amerika og Oceania	1	0	1	0
Asia	15	17	21	20
Afrika	5	6	9	9
Sør- og Mellom-Amerika	3	3	3	3
Ikke oppgitt			0	0
Nye EU-land i Øst-Europa	1	1	6	11
Total	100	100	100	100
Antall	19184	17994	21283	22242

viser de at bransjen har endret seg mest utenfor Oslo når det gjelder arbeidstokkens sammensetning.²⁷

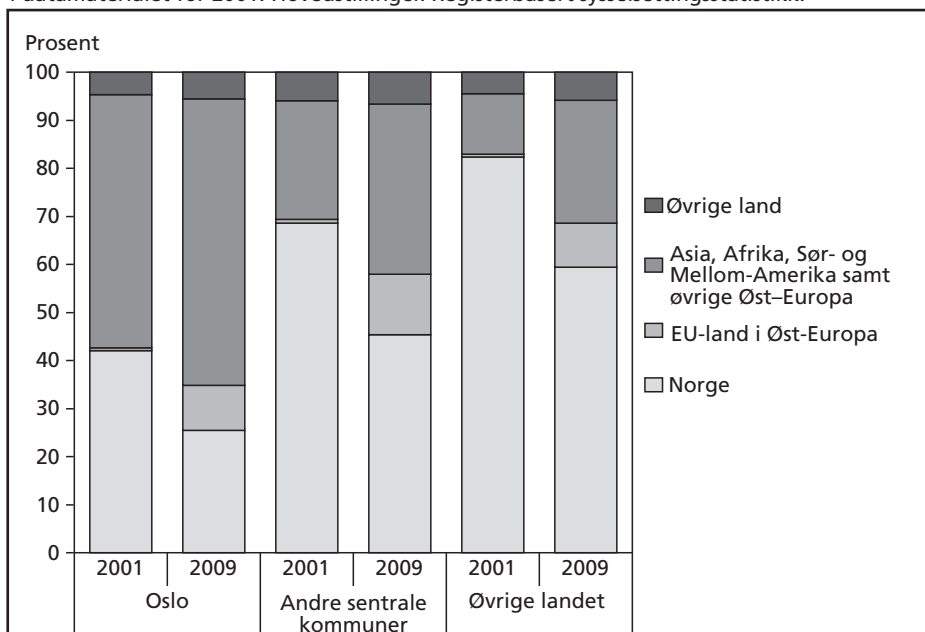
I Oslo har renholdsbransjen hatt et klart mannsflertall på hele 2000-tallet (tabell 3.22), og bransjen har over tid vært dominert av arbeidstakere med innvandringsbakgrunn (figur 3.3). Men også i Oslo har andelen sysselsatte med innvandringsbakgrunn økt fra knappe 60 prosent i 2001 til 75 prosent i 2009. Endringene, målt ved prosentpoeng, har likevel vært større i andre sentrale kommuner og i øvrige deler av landet. Her har mannsandelen steget klart, samtidig som andelen arbeidstakere med innvandringsbakgrunn har økt mer enn i Oslo. Utviklingen i retning flere med ikke-norsk bakgrunn overdrives dog noe; for 2001 har vi ikke tall for arbeidstakere på korttidsopphold. Hadde disse vært med i tallene for 2001, ville veksten nok framstått som noe lavere.

²⁷ Opplysningene baserer seg her på arbeidskommune, og ikke på bostedskommune.

Tabell 3.22 Andel menn i renholdsbransjen etter arbeidskommunens sentralitet. 2001–2009. Hovedstilling. For 2001 og 2004 omfatter ikke tallene arbeidstakere på korttidsopphold. Registerbasert sysselsettingsstatistikk.

	2001	2004	2007	2009
Oslo	58	60		57
Andre sentrale kommuner	37	40		57
Øvrige landet	29	33		38

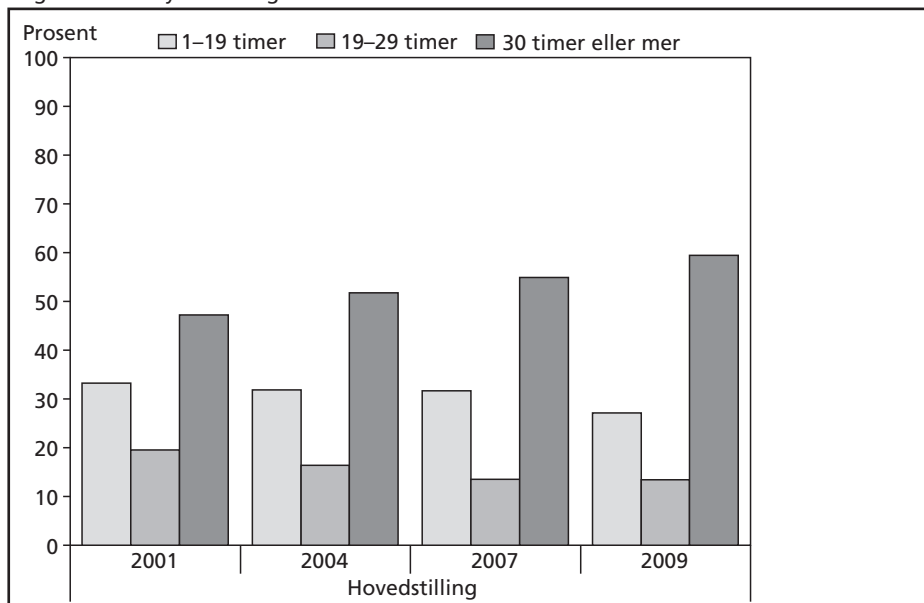
Figur 3.3 Sysselsatte i renhold etter landbakgrunn. Sysselsatte på korttidsopphold er ikke med i datamaterialet for 2001. Hovedstillinger. Registerbasert sysselsettingsstatistikk.



Endringer i arbeidstid

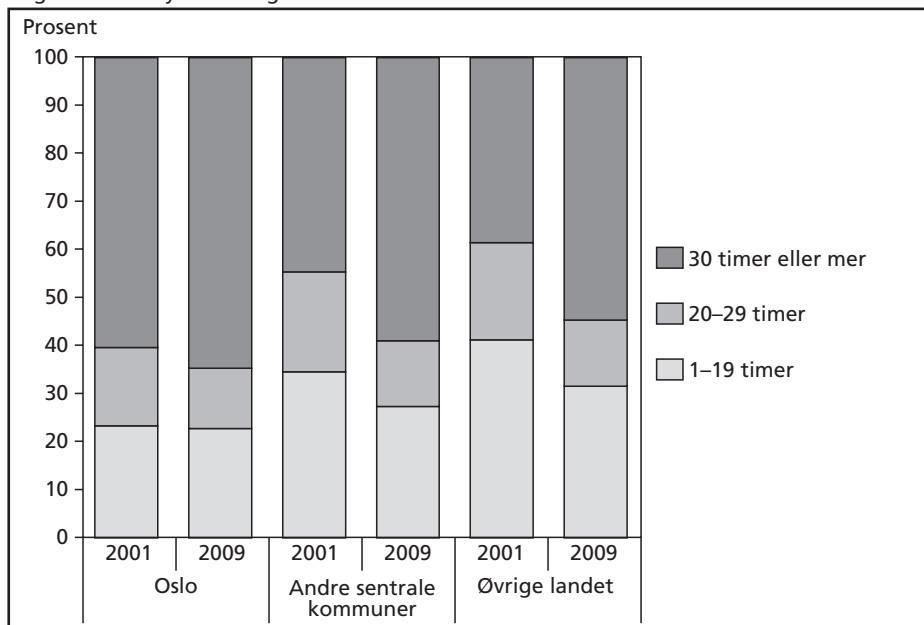
Vi har pekt på at renholdsbransjen er en deltidsbransje på linje med flere andre tjenesteytende næringer. Fra bransjehold pekes det likevel på at stillingene over tid er blitt større (se kapittel 2 og 5). Figur 3.4 bekrefter at avtalt/forventet arbeidstid har økt for lønnstakere i bransjen. I 2001 var drøyt halvparten av de sysselsatte registrert med en stilling på under 30 timer. I 2009 er denne andelen sunket til 40 prosent. Det er både blitt færre små stillinger (under 20 timer) og færre stillinger på 20–29 timer per uke.

Figur 3.4 Arbeidstid 2001–2009, rengjøring (NACE 74.7 og NACE 81.2). Lønnstakere. Arbeidstakere på korttidsopphold er ikke med i datamaterialet for 2001 og 2004. Hovedstillinger. Registerbasert sysselsettingsstatistikk.



Vi har også her sett om det er forskjeller i endringer av stillingsstørrelse, mellom ulike deler av landet. Er det for eksempel enklest å tilby større stillinger i Oslo-området, der det er mange kunder og oppdrag? I 2009 har Oslo størst andel sysselsatte i store stillinger/heltid, mens de mindre sentrale kommunene har flere i deltidsstillinger. I Oslo er andelen som har en stilling på 30 timer i uken eller mer, litt høyere i 2009 enn i 2001 (figur 3.5), men forskjellen er moderat. I kommuner utenfor Oslo har derimot bransjen sett en utvikling i retning av større stillinger – dog fra et utgangspunkt med en svært høy andel små stillinger i 2001. Men fortsatt peker mindre sentrale kommuner seg ut ved at andelen som har små stillinger (under 20 timer i uken) er høy; i disse kommunene dreier dette seg om en tredjedel av alle hovedstillinger.

Figur 3.5 Arbeidstid 2001 og 2009 etter arbeidsstedskommunens sentralitet, lønnstakere. Sysselsatte på korttidsopphold er ikke med i datamaterialet for 2001. Hovedstillinger. Registerbasert sysselsettingsstatistikk.



Hvem er de selvstendig næringsdrivende i renholdsbransjen?

Det er ingen entydig klassifisering av «selvstendige» i norsk sysselsettings- eller arbeidsmarkedsstatistikk. I AKU spør man arbeidstakeren om han eller hun betrakter seg som lønnstaker eller selvstendig. I den registerbaserte sysselsettingsstatistikken benyttes ulike datakilder for å innhente opplysninger om næringsaktivitet, og disse legges til grunn for å lage statistikk over selvstendig næringsdrivende.

I og med at våre data for perioden 2001 til 2009 omfatter noe ulike populasjoner (med og uten bistillinger, med og uten arbeidstakere på korttidsopphold), henviser vi til strukturstatistikken for et best mulig estimat av utviklingen i antall selvstendig næringsdrivende over tid («eiere»).

Sysselsettingsstatistikken kan likevel fortelle mer om *hvem* de selvstendige er. De kan både være eiere i små egneide foretak (enkelpersonforetak med ansatte), og de «som driver for seg selv», det vil si selvstendige uten ansatte. Tar vi utgangspunkt i sysselsettingsstatistikken, finner vi at andelen selvstendig næringsdrivende i renholdsbransjen er om lag som i privat sektor sett under ett (primærnæringene unntatt). Mellom 7 og 8 prosent av de sysselsatte klassifiseres som selvstendig næringsdrivende.

Nærmere 80 prosent av de som er gruppert som selvstendig næringsdrivende er eneste sysselsatte i virksomheten, det vil si «driver alene». Menn og personer med

norsk landbakgrunn er overrepresentert blant de som er klassifisert som selvstendig næringsdrivende innen renholdsbransjen. Det generelle inntrykket – at renholdsbransjen er en bransje hvor det formelle utdanningsnivået er lavt – er også gyldig for de selvstendig næringsdrivende i denne bransjen: drøyt halvparten av de selvstendige har enten grunnskole eller er klassifisert med «utdanning ukjent». Men de selvstendig næringsdrivende har i snitt noe høyere utdanning enn lønnstakerne – først og fremst finner vi flere med videregående skole – men få har utdanning på høyere nivå. De selvstendige er i snitt eldre enn lønnstakerne, og det er litt mindre vanlig å ha en slik status i mindre sentrale kommuner.

Syssettingsstatistikken mangler opplysninger om yrke for selvstendig næringsdrivende, og opplysningene om arbeidstid må også betraktes som usikre. Vi ser derfor ikke på disse kjennetegnene. Selvstendig næringsdrivende har lavere sannsynlighet for å forlate bransjen og det norske arbeidsmarkedet. Mens drøyt halvparten av lønnstakerne fra 2007 fortsatt er i bransjen i 2009, gjelder dette 75 prosent av de som var klassifisert som selvstendig næringsdrivende.

Lønn, organisering og tariffavtale

Renholdsbransjen betegnes gjerne som en bransje med betydelige utfordringer når det gjelder arbeidstaker- og arbeidsgiverorganisering. Dette får utslag på tariffavtaledekningen, og bransjens aktører betrakter lønnspress i betydningen avlønning (godt) under tariffavtalens nivå som en utfordring for en bransje der lønnsrelaterte kostnader utgjør om lag 80 prosent av kostnadene. Slike forhold ligger til grunn for tariffnemndas beslutning om allmenngjøring i juni 2011. Aktørenes vurdering av disse forholdene drøftes nærmere i de påfølgende kapitlene. Her ser vi kort på hva statistikken kan si om organisering, tariffavtaledekning og lønn.

Organisasjonsgrader på arbeidstakersiden

Den norske organisasjonsgraden anslås for 2009 til 52 prosent, men med stor bransjevis variasjon. Den er høyest i offentlig sektor og lavest i deler av privat tjenesteyting (Nergaard og Stokke 2010b). Renholdsbransjen – med drøye 20 000 lønnstakere – er for liten til at den fanges opp i spørreundersøkelser som omfatter hele arbeidslivet, og det finnes heller ikke spørreundersøkelser i denne bransjen som sier noe om organisasjonsgraden. En alternativ kilde er opplysninger om kontingenttrekk i Lønns- og trekkoppgaveregisteret (LTO). Opplysningene i dette registeret er blitt bedre over tid, blant annet fordi de fleste arbeidstakerorganisasjoner enten har trekkavtale eller leverer lister over sine medlemmer til skattemyndighetene, slik at trekk for kontingent kan

registreres. Opplysninger om kontingenttrekk kan ikke knyttes til arbeidsforholdet, jf. at en del vil ha byttet arbeidsgiver og bransje i løpet av året, eller kan ha renhold som en bistilling mens de er organisert i sitt hovedarbeidsforhold.

Våre data antyder at om lag en tredjedel av lønnstakerne i bransjen er organisert i en fagforening. Sannsynligheten for å være organisert er betydelig høyere blant arbeidstakere med en stabil tilknytning til bransjen. Blant de som har renhold som sin hovedstilling, og som har vært i bransjen i mer enn to år, er nesten halvparten organisert. Blant nye i bransjen (her definert som ikke sysselsatt i renholdsbransjen i 2007), er kun én av fem organisert. Lønnstakere i store stillinger er oftere organisert enn de som har en stilling på mindre enn 20 timer, og renholdere (yrke) er oftere organisert enn de som har andre typer stillinger i bransjen, for eksempel lederstillinger eller administrative stillinger. Organisasjonsgraden er også klart lavere blant arbeidstakere med en annen landbakgrunn enn norsk. Organisasjonsgraden er lavere i små og mellomstore foretak enn i større virksomheter.

En relativt lav organisasjonsgrad kan dermed delvis forklares med ulike trekk ved bransjen, der høy gjennomstrømming av arbeidstakere, betydelig innslag av små stillinger og utfordringer ved å rekruttere arbeidstakere med ikke-norsk landbakgrunn er blant forklaringene. Men tallene viser også at mange av de som forblir i bransjen over tid, lar seg organisere.

Tabell 3.23 Andel lønnstakere med kontingentfradrag («organisert»), eller ulik grad av tilknytning til bransjen. Avgrenset til bosatte lønnstakere innen rengjøring av bygninger (NACE 81.21). Registerbasert sysselsettingsstatistikk 2009.

	Alle med et arbeidsforhold innen renhold	Hoved-arbeidsforhold i renhold	Stabil i bransjen, hovedstilling*	Ny i bransjen, hovedstilling**
Ja	32	34	47	19
Nei	68	65	53	81
I alt	100	100	100	100
Antall personer	21429	17241	9023	8033

*Sysselsatt i bransjen også i 2007, ** Ikke sysselsatt i bransjen i 2007

Arbeidsgivers organisering

Renholdsbedrifter vil være organisert enten i NHO Service eller i HSH. NHO Service har i 2011 217 medlemsbedrifter, med 9725 årsverk fordelt på 13 000 ansatte per 2011.²⁸ HSH har cirka 100 bedrifter innen renholdsbransjen.²⁹ Medlemsbedriftene i HSH har betydelig færre ansatte enn medlemsbedriftene i NHO Service. Et grovt

²⁸ Informasjon fra NHO Service. Tallene gjelder 2011.

²⁹ Opplyst i HSHs høringsuttalelse om allmenngjøring innen renholdsbransjen.

anslag er dermed en organisasjonsgrad på arbeidsgiversiden på mellom 55–60 prosent målt ved andel ansatte i arbeidsgiverorganiserte bedrifter. Likevel vil under en fjerdedel av de rundt 1200 foretakene i bransjen som er registrert med ansatte, være medlem av en arbeidsgiverorganisasjon. En rimelig antakelse er at organisasjonsgraden er høyest blant større virksomheter, og at bransjen har mange små bedrifter som ikke er organisert på arbeidsgiversiden.

Tariffavtaledekning

Det finnes flere tariffavtaler innen renholdsbransjen. Den klart største av disse er tariffavtalen mellom LO/Norsk Arbeidsmandsforbund (NAF) og NHO/NHO Service (Renholdsoverenskomsten). I tillegg har NAF tariffavtale for renholdsbedrifter i HSH. Denne avtalen omfatter under 200 hundre medlemmer i NAF. Det finnes også andre tariffavtaler som berører renholdsbransjen slik den er avgrenset i offentlig statistikk; blant annet Service- og vedlikeholdsoverenskomsten mellom NHO/NHO Service og LO/NAF. I tillegg kommer såkalte hengeavtaler, det vil si avtaler som arbeidstakerorganisasjonene har med uorganiserte arbeidsgivere. Disse vil i regelen følge bestemmelsene i den dominerende landsdekkende avtalen, i dette tilfellet Renholdsoverenskomsten.

Det finnes i Norge ingen offisiell statistikk eller registre over tariffavtaler eller antall arbeidstakere/bedrifter som dekkes av tariffavtale.³⁰ Tariffavtaledekning kan likevel anslås på to måter; enten ved a) å ta utgangspunkt i arbeidsgiversidens egne tall over arbeidstakere som omfattes av tariffavtale, supplere dette med anslag på omfanget av eventuelle hengeavtaler og regne dette som andel av sysselsatte i bransjen, eller b) ved å benytte spørreundersøkelser eller registerdata.³¹ Som diskutert i forrige avsnitt finnes det ikke spørreundersøkelser som kan gi anslag på organisasjonsgrad eller tariffavtaledekning i renholdsbransjen. En aktuell kilde er antall ansatte i bedrifter som er tilknyttet AFP-ordningen i privat sektor. Landsdekkende tariffavtaler av den typen vi er opptatt av her, vil ha bestemmelser om AFP. De fleste hengeavtaler, det vil si avtaler med uorganiserte arbeidsgivere, vil også i hovedsak ha bestemmelser om AFP.

Vi tar her utgangspunkt i antall lønnstakere i bedrifter/foretak som er tilmeldt AFP-ordningen i privat sektor. Dette kjennetegnet er påkoblet den registerbaserte

³⁰ Ett unntak er SSBs statistikk over medlemstall i arbeidsgiverorganisasjoner, inkludert medlemsbedrifter som dekkes av tariffavtale. Disse tallene kan imidlertid ikke brytes ned på bransje eller arbeidstakergruppe.

³¹ Spørreundersøkelser som AKUs tilleggsundersøkelser og levekårsundersøkelsen 2009 er ikke aktuelle når det gjelder en såpass liten bransje som renholdsbransjen, se note 6.

sysselsettingsstatistikken, noe som gjør at vi for eksempel kan se hvordan andelen i AFP-bedrifter varierer etter størrelse på virksomheten.³²

I underkant av 60 prosent av arbeidsforholdene i bransjen er i en bedrift som er tilmeldt fellesordningen for AFP i privat sektor, og er dermed dekket av tariffavtale (tabell 3.24). Vi ser her på arbeidsforhold, ikke personer, men bildet ville blitt det samme om vi hadde sett på personer. Tariffavtalene som gjelder bransjen omfatter ikke funksjonærstillinger, og tallene gir dermed ikke uttrykk for antall personer/stillinger som omfattes av tariffavtale. Men også når vi ser på renholdere blir dekningsgraden i form av sysselsetting i AFP-bedrifter i underkant av 60 prosent.

Anslaget på antall tariffdekkede arbeidstakere synes ikke urimelig ut fra de tall vi har fra relevante arbeidstaker- og arbeidsgiverorganisasjoner, selv om en direkte sammenlikning ikke er mulig, siden bransjeinndelingen i henhold til tariffavtalens omfang ikke nødvendigvis samsvarer med offentlig statistikk. NHO har i overkant av 7000 årsverk på renholdsoverenskomsten per 2010. Siden bransjen har høy deltidsandel, vil antall personer være en god del flere enn antall årsverk. Lønnstakere på andre avtaler, hengeavtaler inkludert, kommer i tillegg. Det er dermed ikke urimelig å anta at pluss/minus 10 500 personer omfattes av arbeideroverenskomster i renholdsbransjen.

Tabell 3.24 Andel lønnstakere (stillinger) i bedrifter/foretak som er tilmeldt AFP-ordningen i privat sektor. Registerbasert sysselsettingsstatistikk. 2009.

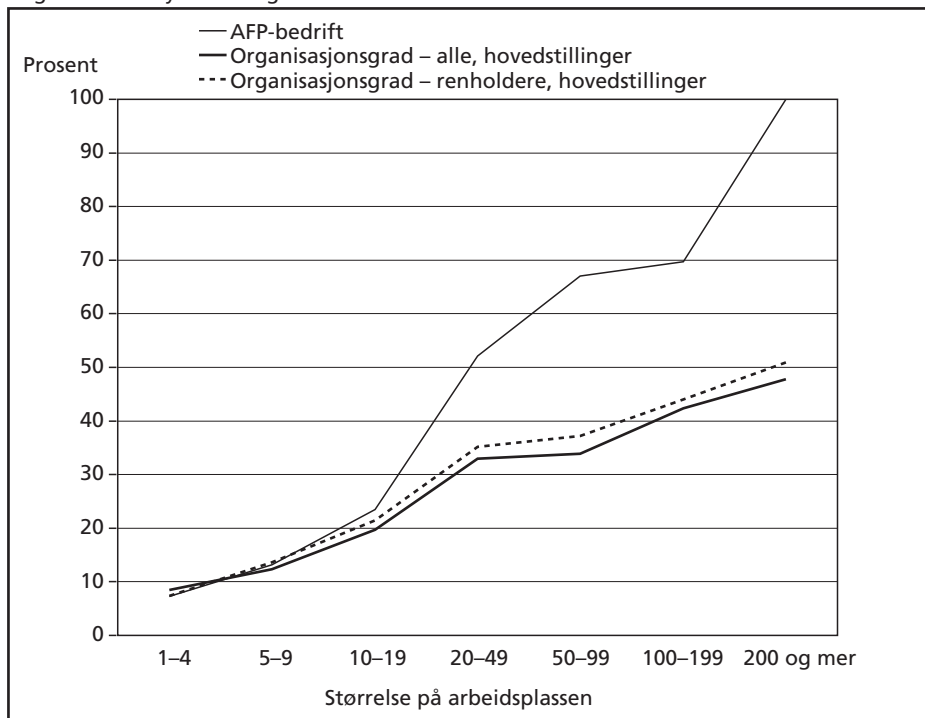
	Lønnstakere (NACE 81.21)	Bosatte lønnstakere	Renholdere, bosatte lønnstakere
Ja	56	58	58
Ikke AFP-bedrift	44	42	42
I alt	100	100	100
Antall stillinger	20705	19418	16731

Hvilke virksomheter er det så som dekkes av tariffavtale? I figur 3.6 (på neste side) viser vi hvordan organisasjonsgrad og tariffavtaledekning varierer etter bedriftens størrelse. Vi legger her til grunn størrelse på bedrift (i betydningen arbeidsplass), ikke foretak (juridisk enhet), siden tariffavtale vil kunne kreves opprettet for deler av et foretak.

Store arbeidsplasser innen renholdsbransjen kjennetegnes av at bedriften har tariffavtale og en rimelig høy organisasjonsgrad. Dette gjelder også bedrifter i størrelsesorden 50–199 ansatte, selv om dataene tyder på at en tredjedel av lønnstakerne her er i bedrifter som ikke er tilknyttet AFP-ordningen. I små bedrifter står de kollektive institusjonene svakt. I bedrifter med under 20 sysselsatte ligger både organisasjonsgraden på arbeidstakersiden og dekningsgraden et sted mellom 15–20 prosent i gjennomsnitt.

³² Bruk av opplysninger fra AFP-ordningen inn mot registeropplysninger om lønnstakere er nærmere drøftet i Nergaard (2009) Hvem har ikke AFP? En analyse med basis i registerbaserte data, Fafo-notat 2009:20.

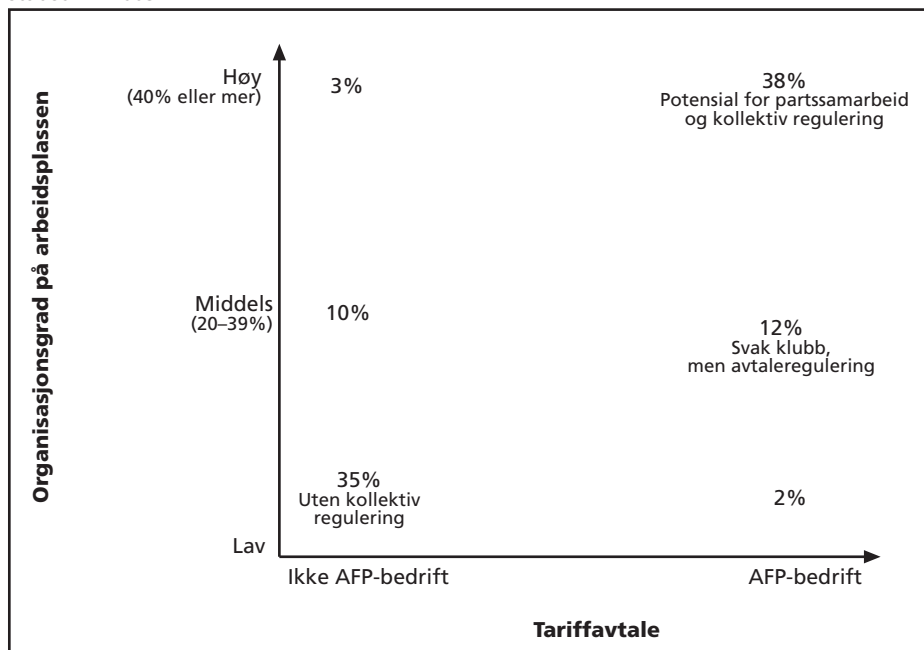
Figur 3.6 Organisasjonsgrad (kontingenttrekk) og tariffavtaledekning (AFP-medlemskap) etter størrelsen på arbeidsplassen. Lønnstakere 2009, NACE 81.21 (renhold av bygninger). Registerbasert sysselsettingsstatistikk.



Vi kan også bruke opplysningene om fagforeningskontingent til å anslå hvor høy organisasjonsgraden er i den enkelte bedrift, det vil si hvor mange av lønnstakerne som er organisert. Anslagene blir omtrentlige, siden vi kun har opplysninger om det er registrert kontingentinnbetaling i løpet av året, uten at dette kan knyttes til arbeidsforholdet per november. Vi kan likevel lage noen grove kategorier og se hvor stor andel av sysselsettingen som befinner seg i bedrifter med få versus mange organiserte (figur 3.7).

To ytterpunkter finnes; arbeidsplasser uten kollektive partsforhold og arbeidsplasser med (potensial for) partssamarbeid og kollektiv regulering. Knappe 40 prosent av lønnstakerne i bransjen er på en arbeidsplass der organisasjonsgraden er rimelig høy, og der det er tariffavtale. Dette er arbeidsplasser med potensial for partssamarbeid og for å ha aktive tillitsvalgte. En drøy tredjedel av lønnstakerne befinner seg i det andre hjørnet av figuren; på arbeidsplasser uten avtale og med få eller ingen fagorganiserte. Vi finner også mellomkategorier; arbeidsplasser med avtale, men med lav organisasjonsgrad og arbeidsplasser som ikke omfattes av tariffavtale selv om organisasjonsgraden tilsier at man kunne krevd dette. NAF oppgir at forbundet har i underkant av 2000 medlemmer i bedrifter uten tariffavtale. I begge tilfeller er det rimelig å anta at potensialet for kollektiv opptreden og styrke fra arbeidstakersiden er begrenset.

Figur 3.7 Lønnstakere innen renhold av bygninger (NACE 81.21). Registerbasert sysselsettingsstatistikk, 2009.



Lønn

SSB produserer lønnsstatistikk for næringslivstjenester, og fra 2010 oppgis egne tall for renholdsbransjen. Også partene i arbeidslivet lager lønnsstatistikk per overenskomstområde i forbindelse med lønnsoppgjørene. Disse kildene bør legges til grunn for å anslå lønnsnivået og lønnsutviklingen i bransjen. Vi går ikke nærmere inn på disse statistikkene her, men ser på enkelte andre aspekter ved lønnsnivå.

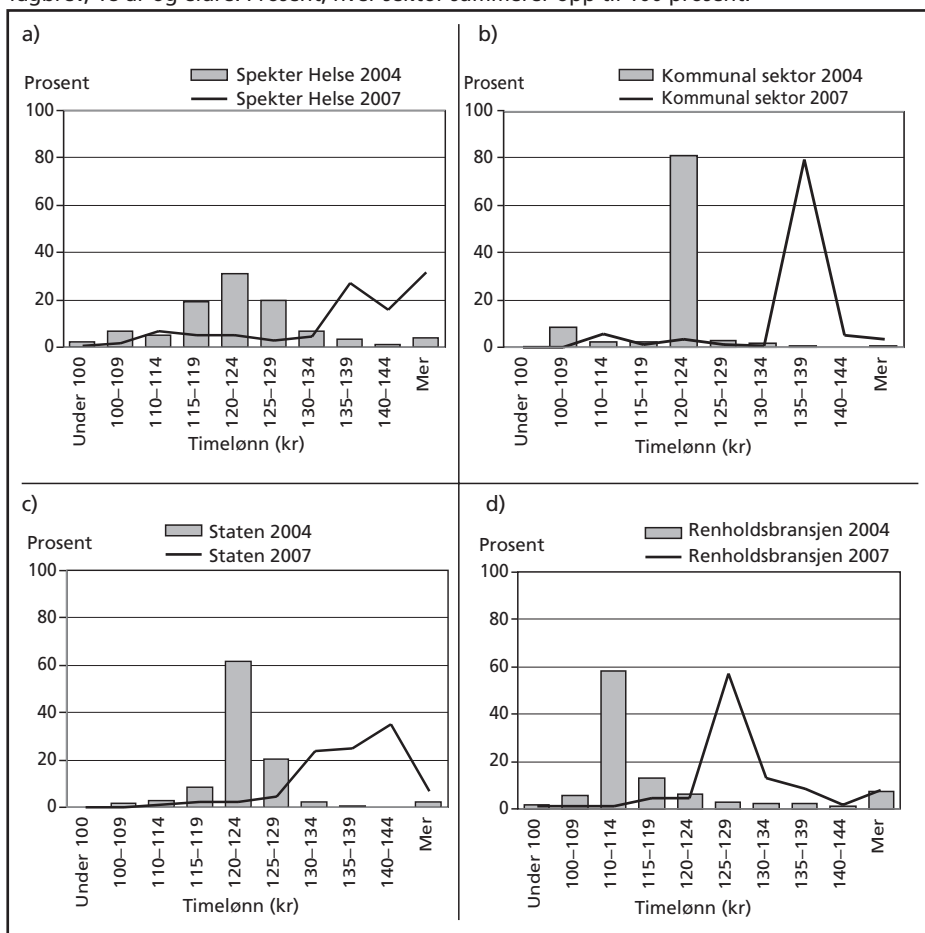
Kilden for begge de ovennevnte lønnsstatistikkene er SSBs lønnsundersøkelser, som er spørreundersøkelser som i de fleste tilfeller omfatter bedrifter med fem og flere ansatte. I offentlig sektor og i Spekter-området inngår alle ansatte, og lønnsdataene fra disse områdene samles inn ved hjelp av de sentrale tjenestemannsregistre/personalregistre. Feilkildene vil dermed være størst i privat sektor, der man har en utvalgsundersøkelse, og der de minste bedriftene heller ikke inngår i utvalget. For renholdsbransjen vil om lag 7 prosent av lønnstakerne befinne seg i bedrifter med under fem ansatte.

Vi ser for det første på om det er særtrekk ved lønnsnivå og -fordeling for renholdere i renholdsbransjen sammenliknet med renholdere i andre bransjer (ulike deler av offentlig sektor). For det andre benytter vi lønnsstatistikken til å anslå andel arbeidstakere som lønnes under Renholdsoverenskomstens laveste sats for voksne arbeidere.

SSB publiserer i hovedsak sin lønnsstatistikk med utgangspunkt i heltidsstillinger. Her har vi også inkludert deltidansatte, og beregnet timelønn med utgangspunkt i avtalt lønn/regulativlønn.³³ Stillingstypene som er inkludert er «renholder» (STYRK 9132) og tilsvarende stillinger i det kommunale og statlige regulativet.

Figur 3.8a–d viser fordelingen av lønnstakere etter timelønn (intervaller) i 2004 og 2007, kolonner for 2004 og linjer for 2007. Figurene illustrerer at lønnsnivået for

Figur 3.8a–d Timelønn 2004 (kolonner) og 2007 (linjer) etter sektor/bransje. Renholdere uten fagbrev, 18 år og eldre. Prosent, hver sektor summerer opp til 100 prosent.



Kilde: SSBs lønnsundersøkelser 2004 og 2007. Renholder definert som STYRK 9132, «renholder» og tilsvarende i andre tariffområder.

³³ Lønnsdataene er tilrettelagt av Bård Jordfald, Fafo, med utgangspunkt i et datasett fra SSB. SSB er ikke ansvarlig for framstilling eller fortolkninger av dataene. Timelønn er beregnet med utgangspunkt i en ukentlig arbeidstid på 37,5 time. For deltidsansatte der det er rapportert inn ukentlig arbeidstid, legges denne til grunn.

renholdere er ganske sammenpresset. I 2004 var drøyt 80 prosent av renholderne i kommunal sektor plassert innenfor en beregnet timelønn på 120–124 timer, og bildet var noenlunde det samme i staten – dog med noe mer spredning. Også i renholdsbransjen finner vi rundt 60 prosent av lønnstakerne innenfor ett intervall, en beregnet timelønn på 110–114 kroner, og 70 prosent befinner seg innenfor intervallet 110–119 kroner per time. Tariffavtalens timelønnsatser for 0–2 og 2–4 år lå i 2004 innenfor intervallet 110–114 timer, og intervallene mellom 110–119 kroner favnet ansiennitetsskalaen fra 0–10 år for arbeidstakere uten fagbrev.

Figurene viser at lønnsspredningen for renholdere i renholdsbransjen er noenlunde lik i 2007, selv om lønnsnivået ligger høyere. Lønnsforskjellene mellom renholdere i renholdsbransjen og renholdere i ulike deler av offentlig sektor synes også noenlunde stabile. Det kommunale minstelønssystemet har heller ikke slått ut med større lønns-spredning i kommunal sektor; det store antallet kommunale renholdere har en beregnet timelønn innenfor intervallet 135–139 kroner.

Tabell 3.25 viser også at lønnsnivået for renholdere i privat sektor (renholdsbransjen) ligger klart under nivået for renholdere i offentlig sektor. Her legger vi medianlønn til grunn, det vil si det lønnsnivået som deler gruppen i to, med like mange personer i hver gruppe.

I etterkant av 2007 har lønssatsene i tariffavtalen for renholdsbedrifter økt med om lag 24 kroner per time. Minstelønssatsene i hovedtariffavtalen i kommunal sektor har økt om lag tilsvarende for arbeidstakere med minst ti års ansiennitet.

Tabell 3.25 Medianlønn per time etter overenskomstområde. Renholdere.

	2004	2005	2006	2007
Renholdsbedrifter	112	119	122	128
Staten	122	126	132	138
KS	120	124	130	136
Helseforetakene/Spekter	123	127	130	140

Kilde: SSBs lønnsundersøkelser 2004–2007. Renholder definert som STYRK 9132, «renholder» og tilsvarende i andre tariffområder.

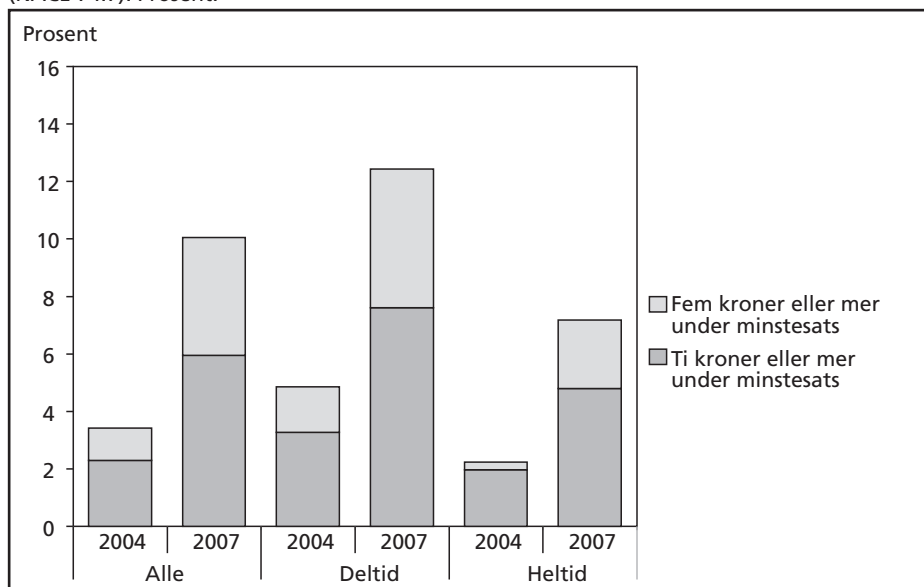
Finner vi så økt forekomst av timelønn under nivået i tariffavtalen for renholdsbedrifter? I en tidligere undersøkelse, med utgangspunkt i data fra 2005, ble det anslått at om lag 16 prosent av lønnstakerne hadde en beregnet timelønn på under 113 kroner (Nergaard og Stokke 2010b). Her ser vi på hvordan utviklingen har vært i perioden 2004–2007 (opplysninger for 2004 og 2007). I tillegg brukes tall fra 2009 og 2010 for å gi en noenlunde tilsvarende beregning. Disse er basert på en spesialbestilling fra SSB.

Lønnsundersøkelsene er utvalgsundersøkelser som ikke er egnet for detaljerte angivelser av fordelinger, og SSB er forsiktige med å angi hvor mange som ligger på en bestemt timelønn på detaljert nivå. Vi har derfor laget to intervaller som angir en

timelønn som ligger 10 kroner eller mer under laveste lønnsats i tariffavtalen, og en timelønn som ligger 5–10 kroner under dette nivået. Vi ser på disse intervallene for henholdsvis alle, heltidsansatte og deltidsansatte.³⁴ Man skal også være oppmerksom på at det er noe større usikkerhet knyttet til å beregne time- eller månedslønn for deltidsansatte.

Fra 2004 til 2007 har andelen som grupperes med lønn under tariffavtalens minste lønnsnivå økt klart for voksne arbeidstakere. Andelen er høyere blant deltidsansatte enn heltidsansatte.

Figur 3.9 Anslått timelønn 2004–2007. Renholdere, 18 år og eldre innen renholdsbransjen (NACE 74.7). Prosent.



Kilde: SSBs lønnsundersøkelser 2004–2007. Renholder definert som STYRK 9132, «renholder».

For 2009 og 2010 ligger beregnet månedslønn til grunn, og SSB har inkludert både heltids- og deltidsstillinger. De siste er omregnet til heltidsekvivalenter. Vi anslår her at rundt 15 prosent av lønnstakerne har en avtalt lønn som ligger under satsene i Renholdsoverenskomsten. Beregningsmåten i figur 3.9 og tabell 3.26 er ulike, og det er dermed ikke mulig å konkludere med om det er blitt flere under tariffavtalens minstelønn eller ikke fra 2007 til 2009 og 2010.

³⁴ For 2004 kr 111,56, for 2005 kr 116,62, for 2006 kr 121,62, for 2007 kr 128,06.

Tabell 3.26 Andel lønnstakere som har en beregnet månedslønn under 22 000 kr (2009) og 23 000 kr (2010). Rengjøring av bygninger (NACE 81.21), og avgrenset til yrker uten krav til utdanning og arbeidstakere over 18 år.

	Laveste lønnsatts for voksne arbeidstakere	Personer med i statistikken	Andel under minste lønnsnivå for voksne arbeidere i Renholdsoverenskomsten*
Avtalt lønn/regulativlønn			
2009	142,81	9225	16
2010	148,56	9995	15
Lønn inkludert bonus og uregelmessige tillegg			
2009	142,81	9225	14
2010	148,56	9995	13

* En månedslønn på 22 000 kr tilsvarer 135 kr per time, mens en månedslønn på 23 000 tilsvarer 142 kr per time, gitt en ukentlig arbeidstid på 37,5 timer.

Kilde: SSBs lønnsundersøkelser 2009 og 2010.

Polonia – polske renholdere i Oslo-området

Syssettingsstatistikken og lønnsundersøkelsene fanger i liten grad opp arbeidstakere som helt eller delvis arbeider uregistrert/svart, eller som er ansatt i bedrifter som tilbyr vilkår som vesentlig avviker fra det som regnes som vanlig i norsk arbeidsliv. Det er tids- og ressurskrevende å samle inn data om betingelsene for denne gruppen arbeidstakere. Én kilde til en del av dette segmentet av renholdsbransjen er Fafos spørreundersøkelse blant polakker i Oslo-området fra 2010, og den foregående undersøkelsen fra 2006. Mange av polakkene arbeidet i byggebransjen, men totalt drøyt 20 prosent jobbet i renhold. De fleste av disse var kvinner – nær 60 prosent av de polske kvinnene arbeidet med renhold, enten i privat- eller bedriftsmarkedet. Her ser vi kort på hva undersøkelsen forteller om denne gruppen. Framstillingen bygger på resultatene fra en rapport fra undersøkelsen som er under publisering (Friberg og Eldring 2011).³⁵

Undersøkelsen fra 2010 omfatter 89 personer som arbeidet som renholdere. To tredjedeler av disse arbeidet normalt i private hushold, mens en fjerdedel oppga at de ikke jobbet i private hushold.³⁶ Et lite mindretall kombinerte arbeid i private hushold

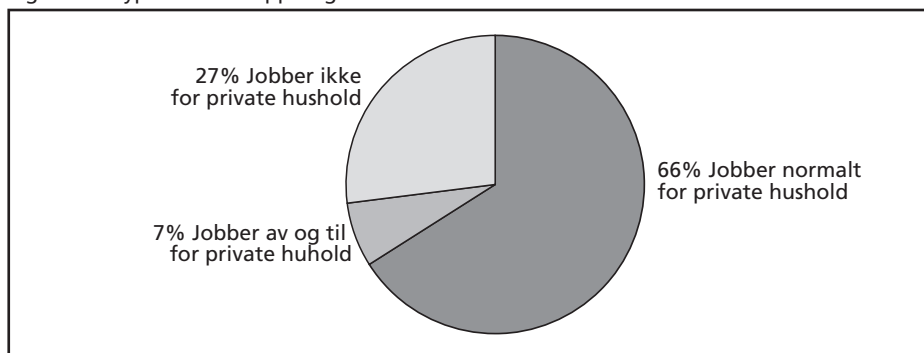
³⁵ Friberg, J.H. og Eldring, L. (2011) Polonia i Oslo 2011. Fafo-rapport under publisering

³⁶ Kategoriene viser til hvor arbeidet utføres, ikke arbeidsgivertilknytning. I utvalget vårt jobbet nær 7 av 10 kun i private hushold. Om lag halvparten av disse var selvstendige, og de øvrige var ansatt i norske firmaer eller utenlandske underleverandørbedrifter (omtrent like mange i hver gruppe). De som jobbet i bedriftsmarkedet var alle ansatte, enten i norske firmaer, utleiebyråer eller utenlandske leverandørbedrifter.

med annet renholdsarbeid. Andelen som jobbet i private hushold var høyere i forrige undersøkelse (2006), noe som tyder på at større deler av arbeidsmarkedet nå er åpnet for denne gruppen. De polske renholderne i undersøkelsen har i gjennomsnitt arbeidet i Norge i 2–3 år.

Sammenliknet med forrige undersøkelse (2006), var det i 2010 færre som var selvstendige oppdragstakere, og flere som var ansatt i et norsk firma i fast eller midlertidig ansettelse. Noen få oppga at de arbeidet i et bemanningsbyrå, og det var også en del som arbeidet i et utenlandsk firma. Tallene er ikke overraskende, jf. at sysselsettingsstatistikken viser at 12 prosent av arbeidstakerne i renholdsbransjen nå kommer fra EU-land i Øst-Europa.

Figur 3.10 Type renholdsoppdrag. Polske renholdere i Oslo-området.



Kilde: Polonia; Fafos spørreundersøkelse blant polakker i Oslo-området 2010.

Hvilke forskjeller finner vi mellom renholdere i private hushold og renholdere som helt eller delvis arbeider i andre deler av bransjen? Antall intervjuede er lite, og tallene nedenfor må derfor tolkes med forsiktighet. Undersøkelsen avdekker likevel at det er stor forskjell mellom renholdere i privatmarkedet og renholdere som helt eller delvis arbeider i andre deler av renholdsbransjen (tabell 3.27). Den sistnevnte gruppen hadde i hovedsak kontrakt og de arbeidet hvitt, det vil si at de betalte skatt. Selv om kun et mindretall trodde at de ville miste arbeidet om de ble borte fra jobben på grunn av sykdom, syntes det å være betydelig usikkerhet omkring retten til sykepenger. Undersøkelsen viste at mange jobbet under 35 timer i uken.

Kun et mindretall av renholderne som jobbet for private hushold betalte skatt (22 prosent), og det store flertallet hadde ikke skriftlig kontrakt. Undersøkelsen viser derimot at et flertall i denne gruppen arbeider mer enn 35 timer i uken. Lønnsnivået (gjennomsnittlig timelønn) var lavere i privatmarkedet enn i bedriftsmarkedet. Men det gjennomsnittlige lønnsnivået i bedriftsmarkedet lå likevel om lag 12 kroner under tariffavtalens lønnsnivå for arbeidstakere med 0–2 års ansiennitet.

Tabell 3.27 Trekk ved arbeidsforholdet for polske renholdere, Oslo 2010.

	Andel som har skriftlig kontrakt	Andel som betaler skatt av inntekten	Gjennomsnittlig timelønn	Andel som tror de kan sykemelde seg og få sykepenger dersom de blir syke	Regner med at de vil miste jobben dersom de blir borte fra jobben pga sykdom	Andel som jobber mindre enn 35 timer i uken
Jobber normalt for private hushold (N=59)	20 %	22 %	118 kr	24 %	29 %	44 %
Jobber ikke (eller bare av og til) for private hushold (N=29)	90 %	87 %	131 kr	48 %	18 %	71 %
Totalt	44 %	44 %	122 kr	31 %	26 %	52 %

Kilde: Polonia; Fafos spørreundersøkelse blant polakker i Oslo-området 2010.

Oppsummering

Virksomhetene

- Renholdsbransjen, definert som virksomheter som utfører renhold av bygninger på oppdrag for andre, besto i 2008 av om lag 25 000 sysselsatte og 18 000 årsverk. Bransjen hadde om lag 1300 eiere.
- I perioden fra 2001 til i dag har sysselsettingen innen renholdsbransjen økt moderat, med om lag 1500 sysselsatte. Antall årsverk har økt med 4500 fra 2000 til 2008. Fra 2008 til 2010 har antall ansatte kun økt svakt.
- Det var i 2010 2862 aktive foretak, hvorav mer enn 2000 var enkeltpersonsforetak. Antall NUF-selskaper har også økt, og det var i 2010 150 NUF-selskaper. Om lag 15 prosent av de sysselsatte i bransjen arbeidet enten i et enkeltpersonforetak eller i et NUF-selskap. Antall selskaper har økt med 900 fra 2000 til 2008, og med 400 fra 2008 til 2010.
- Sammenliknet med andre bransjer innen privat tjenesteyting, er renholdsbransjen kjennetegnet av store virksomheter. To av tre sysselsatte befinner seg i et foretak med mer enn 50 sysselsatte. Samtidig finner vi mange små enheter, ikke minst enkeltpersonforetak.
- Det er stor gjennomstrømming av virksomheter. Kun hvert fjerde nyetablerte selskap overlever i fem år, og om lag halvparten er borte etter to år.

Arbeidstakerne

- Renholdsbransjen har i underkant av 60 prosent kvinner blant sine sysselsatte, og kvinneandelen har avtatt noe utover 2000-tallet. Ser vi kun på renholdere, blir andelen kvinner noe høyere.
- Bransjen sysselsetter mange arbeidstakere med innvandringsbakgrunn, og andelen har økt på 2000-tallet. Flertallet kommer fra land i Asia, Afrika og Sør- og Mellom-Amerika, det som tidligere ble betegnet som ikke-vestlige innvandrere. De senere årene har det også kommet til en god del arbeidstakere fra Øst-Europa. Ser vi kun på renholdere i bransjen, har to av tre innvandringsbakgrunn.
- Utdanningsnivået blant de sysselsatte er lavt, og mange står uten oppgitt utdanning – noe som er en indikasjon på at utdanningen er gjennomført utenfor Norge.
- Renholdsbransjen er ikke en ungdomsbransje på samme måte som detaljhandel og hotell- og restaurantvirksomhet. Det er også ganske få som kombinerer utdanning med ekstrajobb som renholder. Samtidig er andelen arbeidstakere fra 50 år og oppover lavere enn det vi finner i arbeidslivet under ett.
- Renholdsbransjen kjennetegnes av høy turnover; knappe halvparten av de sysselsatte gjenfinnes i bransjen etter to år, og en av fire har mindre enn ett års ansiennitet hos arbeidsgiver. Blant de som forblir i bransjen, blir flertallet hos samme arbeidsgiver. Tallene tyder også på at bransjen i betydelig grad rekrutterer personer som er nye på det norske arbeidsmarkedet, enten fordi de er nye i landet eller ikke har vært i arbeid tidligere. Selv om bransjen skiller seg fra arbeidsmarkedet sett under ett, har den mange fellestrekk med for eksempel hotell- og restaurantvirksomhet og detaljhandel.
- Deltidsandelen er høy, og andelen som er registrert med mer enn ett arbeidsforhold er mer enn dobbelt så høy som for arbeidsmarkedet sett under ett. Over tid ser likevel utviklingen ut til å gå i retning av større stillinger.
- Det er forskjeller mellom arbeidsmarkedet i Oslo og resten av landet, særlig mindre sentrale kommuner, når det gjelder trekk ved arbeidstakerne. Utover 2000-tallet ser vi likevel en utvikling i retning av at de øvrige kommunene blir mer lik Oslo; det kommer flere menn og flere arbeidstakere med innvandringsbakgrunn inn i bransjen også i mindre sentrale kommuner.

Organisering, tariffavtale og lønn

- Om lag en tredjedel av lønnstakerne i renholdsbransjen er medlem av en arbeidstakerorganisasjon. Organisasjonsgraden er høyere i større virksomheter og blant arbeidstakere som har vært sysselsatt i bransjen over tid, mens få av de som er nye i bransjen er medlemmer av en fagforening.

- Vi har ikke tall for tariffavtaledekningen innen bransjen, men 55–60 prosent av arbeidsforholdene innen renholdsbransjen er i en virksomhet som er medlem av AFP-ordningen i privat sektor, som er en avtalebasert ordning. Større bedrifter er vanligvis bundet av tariffavtale, selv om en del unntak finnes. Blant de mindre virksomhetene i bransjen er det få som er tilknyttet AFP-ordningen, noe som betyr at de fleste små bedriftene ikke har tariffavtale.
- Når vi ser på organisasjonsgrad i bedriften og tariffavtaledekning under ett, finner vi en todeling: Knappe 40 prosent av lønnstakerne befinner seg i virksomheter med tariffavtale og en organisasjonsgrad som tilsier at det er potensial for partssamarbeid/aktive tillitsvalgte. Dette er i hovedsak ansatte i større virksomheter. En av tre lønnstakere arbeider i virksomheter der de kollektive institusjonene tariffavtale og fagforeninger er fraværende. Dette er stort sett små eller mellomstore bedrifter.
- Lønnsnivået for renholdere er sammenpresset både i renholdsbransjen og i offentlig sektor. Lønnsstatistikken viser at renholdere i offentlig sektor i gjennomsnitt lønnes noe høyere enn renholdere i renholdsbransjen. Det ser også ut som om andelen renholdere med lønn under tariffavtalens laveste lønnsnivå (0–2 års ansiennitet) har økt fra 2004 til 2007. I 2009/2010 tyder lønnsstatistikken på at om lag 15 prosent av lønnstakerne har en avtalt lønn som ligger under laveste lønnsnivå i tariffavtalen.

Arbeidsinnvandrere fra øst

- En spørreundersøkelse blant polske arbeidstakere i Oslo-området i 2010 viser at flertallet av polakkene som arbeider med renhold, arbeider i private hjem, og at arbeidet ofte er uregistrert. Sammenliknet med en tilsvarende undersøkelse i 2006, er det likevel flere som arbeider i en norsk bedrift, og det er totalt sett flere som oppgir at de betaler skatt. Lønnsnivået er lavest i privatmarkedet, men også de som arbeider i en norsk bedrift har i gjennomsnitt en timelønn som ligger under tariffavtalens satser. I privatmarkedet er det kun et mindretall som betaler skatt.

Kapittel 4 En anbudsutsatt bransje

Renholdsbransjen er en anbudsutsatt bransje preget av sterk priskonkurranse. Dette påvirker både arbeidsgiveres og arbeidstakeres rammebetingelser. Samtidig har det i løpet av de siste ti årene blitt igangsatt tiltak for å bedre forholdene i bransjen. Disse tiltakene har gjerne vært drevet fram av partene i arbeidslivet, der ryddighet og økt profesjonalitet har vært sentrale stikkord. Dermed kan det hevdes at utviklingen følger to ulike og til dels motstridende spor. I et marked der svært prisfokusede kunder velger det billigste alternativet, straffes de som velger profesjonalitet og jobber for å tilby lønns- og arbeidsvilkår som er i tråd med lov- og avtaleverk. I dette kapittelet skal vi se nærmere på utviklingen i bransjen – fortrinnsvis sett fra våre informanters ståsted. Hvordan har bransjen utviklet seg når det gjelder kompetansekrav, organisering av arbeidet og av virksomhetene? Hvilke utfordringer innebærer det at nye arbeidstakergrupper har søkt seg inn i bransjen?

Renhold som fag

Renholdsbransjen er preget av at det finnes et stort antall tilbydere, selv om en håndfull aktører betjener en vesentlig del av markedet (se kapittel 3). Oppstartskostnadene er små, og nesten hvem som helst kan starte en renholdsbedrift. Det betyr at det er mange små virksomheter i bransjen, men hovedtyngden av de ansatte er å finne i de store virksomhetene. Når vi her skal gi et overblikk over utviklingen i bransjen, bygger den i hovedsak på erfaringer og synspunkter fra ledere, tillitsvalgte og verneombud i virksomheter med over 50 ansatte. Vi har bedt dem om å tegne et bilde av utviklingen i egen bedrift, men også vurdere utviklingen i bransjen mer generelt.

Erfarne aktører beskriver slutten av 1990- og begynnelsen av 2000-tallet som en periode preget av oppkjøp. En dansk studie peker på en tilsvarende utvikling. Oppkjøp ble en viktig strategi for å øke omsetningen for ISS på slutten av 1990-tallet (Illereis og Sundbo 2000). Flere av våre informanter forteller om en tilsvarende utvikling.

En annen viktig endring er knyttet til nye metoder og nye måter å drive renhold på. Det har også skjedd endringer når det gjelder arbeidstidens plassering, stillingsandeler og sammensetning av arbeidsstokken. Som omtalt i kapittel 3, er de ansatte i renholds-

bransjen langt mer multikulturelle enn tidligere, og det har også kommet flere menn inn i bransjen – fortrinnsvis fra ikke-vestlige land.

Kompetanse og normer

På 1990-tallet ble renhold i økende grad sett på som et eget fag. Vi fikk godkjenningsordningen Ren Utvikling i 1993, fagbrevet kom i 1994, og som tidligere nevnt ble den nordiske rengjøringsnormen NS-INSTA 800 innført i 2000. Sammen hadde disse tiltakene som mål å styrke renhold som fag og derigjennom også øke statusen til yrket.

Tradisjonelt har renhold i stor grad blitt utført som et resultat av renholdernes erfaring og skjønn – en form for taus kunnskap – og en avtale som anga hvor ofte renholdet skulle utføres, ikke hvordan og hvor raskt (Skilbrei 2009). Det er dette som i dag omtales som frekvensbasert renhold (NHO Service 2009). I den andre enden av skalaen finner vi behovsbasert renhold, der resultatet gjerne er det sentrale, som at «Kontoret skal holde en jevn og god renholdskvalitet» (ibid.). Det vanlige er at kunden og oppdragstaker finner en løsning som ligger et sted midt imellom. En informant omtaler utviklingen på denne måten:

Før rengjorde vi kontorer to ganger i uka – og da vaska man alt to ganger i uka. Det gjøres ikke i dag. Alt trengs ikke å vaskes hele tiden. Du tørker ikke støv av bilder to ganger i uka. Vi begynte å se på hva som er nødvendig å ta to ganger i uka for å opprettholde godt renhold. Kan vi gå ned til én gang i uka, én gang i måneden uten at kvaliteten forringes? Sånn har vi trimma parameterne (leder).

Opplæring og holdningsendring er en del av dette bildet. For med nytt utstyr og nye metoder var det også behov for en viss form for skoloring. Da Ren Utvikling startet opp igjen i 2005, ble det satset på en godkjenningsordning og et bransjeutviklingsprogram. Godkjenningsdelen stilte en del formelle krav. Blant annet at virksomheten var medlem av Servicebedriftenes Landsforening (i dag NHO Service) og at den hadde tariffavtale med NAF eller planla å tegne dette i løpet av inneværende år (det ble innvilget overgangsordninger). Dernest måtte de virksomhetene som søkte om å bli godkjent innberette en rekke opplysninger og dokumentasjon om egen virksomhet; herunder skatter og avgifter, forsikringer, HMS og arbeidsforhold.

Våren 2011 sa NAF opp avtalen om ren utvikling. Til Dagbladet.no begrunnet leder i NAF dette slik:

«Vi ønsker ikke lengre å stå bak dette godkjenningsstempleet. Vi får beskjed fra våre medlemmer at NHO-selskaper bruker useriøse underleverandører og at de bryter tariffavtalen. Vi har derfor brutt samarbeidet (...).»³⁷

³⁷ <http://www.dagbladet.no/2011/03/22/nyheter/renhold/innenriks/arbeidsliv/politikk/15909034/>

Sett fra NHO Service sin side ble dette avdramatisert ved å peke på at:

«Det er naturlig at private eller partsskapte godkjenningsordninger utvikles når vi hå har fått en regjering som tar tak i bransjen og lager en offentlig godkjenningsordning.»³⁸

Som tidligere omtalt arbeides det i skrivende stund med en godkjenningsordning for renholdsbransjen.

Til tross for at NAF brøt samarbeidet om Ren Utvikling i 2011, har ordningen ifølge våre informanter hatt betydning når det gjelder opplæring. For å bli godkjent som en bedrift innen Ren Utvikling, måtte bedriftene aktivt følge bransjeutviklingsprogrammet ved å delta på samlinger, konferanser og møter. I 2006 ble det eksempelvis satt søkelys på kommunikasjon og samspill mellom ledelse, tillitsvalgte og de ansatte. Dette var del av bedriftsutviklingsprogrammet «Dialog 2006 – 2009». Programmet var rettet inn mot bedrifter som er godkjent av Ren Utvikling og var et resultat av et partsbasert samarbeid. Opplæring var en viktig del av utviklingsprogrammet, og i 2007 ble det igangsatt forsøk med «Felles bransjeopplæring med veien til Yrkesbevis» (NHO Service og NAF 2010). Denne bransjeopplæringen er inndelt i tre moduler, og alle medlemsbedrifter i Ren Utvikling får tilgang til undervisningsmateriell til bruk i opplæringen av nyansatte renholdere. Kun én av de virksomhetene vi har vært i kontakt med refererer uoppfordret til yrkesbeviset, men samtlige ledere har vist til det som omtales som Modul 1 - Basisopplæring Renhold. Dette er et kurs som er innrettet mot nyansatte, og det består av et tredagers undervisningsopplegg.

Vi kjører kurs basert på modul 1 i bransjeopplæringen. Alle nyansatte gjennomfører en grunnopplæring basert på den. Det skjer her pluss at den praktiske opplæringen skjer på arbeidssstedet. Det går blant annet på hvilket middel som skal brukes på hva, ergonomi, vasketeknikk – når du skal bøye deg og hvordan. Hva som skal vaskes når også videre. Vi bruker mye bilder i opplæring som illustrasjoner på grunn av språkproblemer. For eksempelvis viser vi bilder av hvordan det skal se ut når det er rent (leder).

Det er gjerne driftslederen som har ansvaret for opplæringen på arbeidssstedet. Også tillitsvalgte refererer til basisopplæringen, men her er oppfatningene delte både når det gjelder kursets lengde og nytten av det. Noen viser til at det opprinnelige tredagers kurset gjennomføres i løpet av fire timer. Det vises også til at språk er et problem:

Det er meningen at de ansatte skal lære riktige blandinger, hva som er farlig, hvordan toaletter skal vaskes osv. Det blir lite praksis og mye teori, og det er mange som ikke kan norsk. Da blir det vanskelig (tillitsvalgt).

³⁸ <http://www.nhoservice.no/article.php?articleID=2703&categoryID=207>

Til tross for at tillitsvalgte og ledere ikke alltid har sammenfallende syn på kursets lengde og opplegg, er det likevel vårt inntrykk at det er enighet om at det er viktig at det drives opplæring av nyansatte. Det er imidlertid også tillitsvalgte som mener at gode intensjoner om opplæring ofres som et resultat av stram økonomi. Mens interessen for å drive bedriftsintern opplæring framheves av samtlige arbeidsgivere, er meningene delte når det gjelder nytten av mer formell opplæring i form av fagbrev. Noen ledere mener at fagbrevet i liten grad tilfører renholderne økt kunnskap. Blant de som er negative vises det til at «de blir ikke bedre renholdere av det» og «det har blitt så utvanna». Den kanskje viktigste grunnen er likevel at det er dyrt å ha ansatte med fagbrev:

Én har det. Det er ikke OK at flere får det. Ingen vil betale for det. De har ti kroner mer i timen. Det er mye penger i løpet av et år. Da får vi ikke jobben. Jeg ville ansatt den uten fagbrev hvis jeg skulle velge. Fagbrevet er ingen ting verdt heller (leder).

Men, det er andre ledere som er av en annen oppfatning. De mener fagbrev bidrar til en profesjonalisering, og at det blant annet gjør renholderne mer selvstendige.

Ja, jeg synes det er bra. Jeg skulle ønske alle hadde det. Men det har jo en kostnad som kan være vanskelig å bære dersom kunden ikke er opptatt av det. Det koster 15 kroner mer i timen. Men kanskje kan vi spare lederutgifter ved å ha folk med fagbrev? (leder)

Som det framgår av de to sitatene er det høyst ulike oppfatninger om hvorvidt renholdere med fagbrev er ønskelig eller ikke. Også på sentralt hold er de noe skeptiske til fagbrev. Arbeidsgiversiden vektlegger at interessen har vært mindre enn det man antok da fagbrevet ble innført, og at fagbrevet aldri ble det det skulle ha vært; et kvalitetsstempel som ble etterspurt av kunden. Som vi så i kapittel 2 har heller ikke andelen som avlegger fagprøve vært særlig stor etter at dette utdanningstilbudet ble innført. Men i et marked der pris er det viktigste, er det ingen som ønsker å betale for dette. Også blant tillitsvalgte på virksomhetsnivå er det variasjon i vurderingene. Noen ser fagbrev som viktig for å høyne yrkets status (og flere er i gang eller planlegger å ta fagbrev). Andre forteller at det er liten interesse for fagbrev på arbeidsplassen, og at de selv ikke ser nytten av det, verken når det gjelder kompetanse eller lønn. Byrkjeland og Djuve (2003) peker på det samme når de skriver at

«Det skal en veldig høy grad av motivasjon til for å ta fagbrev (...). Vi kjenner dessuten til fra andre undersøkelser at motivasjon for å ta fagbrev i yrker med relativt lave kvalifikasjonskrav er lav fordi fagbrevet ikke fører til noe sted: man gjør det samme, men med fagbrev og litt høyre lønn.» (ibid. s. 11)

Som sitatene over viser, er det høyst ulike vurderinger av hvor mye ekstra lønn arbeidstakere med fagbrev som renholdsoperatør faktisk får i timen. Det er variasjoner fra de som tror det er snakk om tre kroner mer til 15 kroner mer. Den faktiske forskjellen

i tariffavtalen er åtte kroner i timen. Ulike vurderinger av økt timelønn kan ha sammenheng med om man legger de samlede utgiftene for arbeidsgiver til grunn, eller om man kun ser på endringer i tarifflønn.

Sammensetning av arbeidstakerne, arbeidstidens plassering og stillingsstørrelse

Et annet utviklingstrekk er at renhold har gått fra å være en kvinnejobb – og i mange tilfeller en biinntektsjobb – til å bli en jobb som folk forsøker å forsørge barn og ektefelle på. Som vi så i kapittel 3 er renholdsyirket fortsatt et kvinnedominert yrke, og andelen kvinner i renholdsbransjen er i underkant av 60 prosent. I Oslo har bransjen hatt en betydelig andel mannlige ansatte det siste tiåret. Også i andre deler av landet har andelen mannlige yrkesutøvere økt, selv om menn fortsatt er i mindretall. Det er ikke-etnisk norske menn som har blitt rekruttert inn i bransjen. Mange av disse er førstegenerasjonsinnvandrere, og språkkunnskapene er ofte dårlige. Det er også kjennskapet til arbeidslivets institusjoner og arbeidslivets rettigheter og plikter. Som vi skal komme tilbake til i kapittel 5, skaper dette store utfordringer når det gjelder arbeidet med å få på plass en operativ vernetjeneste, viljen til å organisere seg og muligheten for å få rekruttert organiserte til tillitsverv. Etnisk norske menn er i fåtall i bransjen.

Arbeidstidens plassering

Flere renholdsbedrifter jobber aktivt for å få kundene til å legge renholdet til dagtid. I den forbindelse har de seriøse virksomhetene arbeidet med å få til en holdningsendring hos kunden, få dem til å se nytteverdien av at renholdet skjer mens de ansatte hos kunden også er på jobb. For kunden gir dette en mulighet til å fremme synspunkter på renholdet der og da, og det gir muligheter til å få ryddet opp i misforståelser eller uenigheter før de vokser seg store. Data viser at det er blitt mer vanlig å jobbe dagtid (Enchaug m.fl. 2008), og at renholdsbedriftene i stor grad har lyktes med sin strategi overfor kundene. Også våre informanter forteller om en tilsvarende utvikling. Med unntak av de som utfører renhold for kunder med døgkontinuerlig drift der arbeidstakerne jobber i turnus, forteller majoriteten av informantene at renholdet i dag fortrinnsvis utføres på dagtid, og i alle fall mellom klokken 6 og 21.³⁹ En informant mener at når renholdet utføres er en indikator på seriositet eller useriositet:

Det må være et tidspunkt for når renholdet skal foregå. Er det renhold etter kl. 21 vil det ringe en bjelle hos meg i alle fall. For ingen vil jobbe om natta uten å få

³⁹ I tariffavtalen mellom NHO Service og NAF står det at: «Den ordinære ukentlige arbeidstid skal ikke overstige 37,5 timer, og med de unntak Arbeidsmiljøloven gir adgang til, legges mellom kl. 06.00 og kl. 21.00.» (Del II, §1).

betalt for det, og ingen betaler mer for nattarbeid når det ikke er nødvendig (leder, renholdsbedrift).

Det er likevel fortsatt en del kunder som ønsker renhold utført på andre tider. I næringsmiddelindustrien vil gjerne kundene at renholdet skal utføres på kveld eller natt, når virksomheten selv har produksjonsstans. Kjøpesentre og store butikker er et annet eksempel på en kundegruppe som ofte ønsker at renholdet skal være unnagjort før butikkene åpner. Lange åpningstider gjør at det da blir stort arbeidspress på renholderne om morgenen, og ofte blir det behov for mange små stillinger for å få arbeidet gjort. Arbeidstid – både plassering og lengde – har imidlertid sammenheng med hvilken type renhold man jobber med.

Organisering av arbeidet: ulike arbeidsoppgaver – ulik status

Store renholdsbedrifter tilbyr gjerne flere typer renhold, og det er stor variasjon når det gjelder hvordan arbeidsdagen for en renholder er organisert. Flere av våre informanter forteller at renholdet er delt inn i to til tre områder. Det daglige renholdet er eksempelvis renhold av kontorbygg og liknende, og utgjør hovedtyngden av oppdragene i våre virksomheter. Hvorvidt man arbeider i team er avhengig av arealstørrelsen som skal rengjøres, men det er fortrinnsvis her vi finner de som jobber alene. Dernest er det de som er i patruljetjenesten, som ofte er et team på to som betjener en rekke kunder daglig. I noen renholdsbedrifter er denne tjenesten organisert i en egen enhet, i andre er tjenesten inkorporert i det daglige renholdet. Patruljetjenesten betjener fra fem til 16 kunder i løpet av en arbeidsdag. Disse ansatte har tilgang på bil som benyttes mellom oppdragene. Denne tjenesten omtales som lite egnet for eldre arbeidstakere, fordi tidspresset tidvis kan være stort. Et tredje område er temporære tjenester. Dette kan dreie seg om hovedrengjøring, vindusvask, oljing av parkettgulv, tepperens, bo-ning – oppgaver som ikke ligger i det daglige renholdet. Dette er et arbeid som tidvis må utføres på korte frister, og ikke sjelden utenfor ordinær arbeidstid.

Hva som karakteriserer en «vanlig dag på jobben», varierer for disse tre gruppene. Mens de som jobber på oppdrag for en fast kunde ofte møter direkte på jobb hos kunden, starter de som jobber i patruljetjenesten og med temporærrenhold oftest opp hos arbeidsgiver før de reiser ut på oppdrag. De som jobber hos en fast kunde har ofte noe mer fleksibilitet når det gjelder oppmøtetid, og har visse muligheter til å utsette arbeidsoppgaver til neste dag. De som jobber i patruljetjenesten og betjener flere kunder i løpet av en arbeidsdag, har et stort tidspress, og det er lite rom for fleksibilitet. Tid og arbeidsoppgaver hos den enkelte kunde er gjerne kontraktfestet i minutter. Avvik hos én kunde vil forplante seg og skape problemer hos neste kunde. De som jobber i patrulje eller i temporæravdelingen vil i mange tilfeller ha mer variasjon i arbeidsdagen sammenliknet med de som jobber i daglig renhold.

Som i de fleste andre yrker ser det også ut til at det er knyttet mer prestisje til visse typer renhold enn andre. Gjennom våre intervjuer har vi fått inntrykk av at de som driver temporært renhold gjerne har større stillingsandeler – heltid er ikke uvanlig. I tillegg jobber de ofte akkord. En leder sier det slik:

De jobber gjerne heltid. De etnisk norske mennene vi har, jobber der, i temporæravdelingen, men de har blitt færre de også. Det er litt mer status å jobbe der. De tjener mye mer og jobber tidvis på akkord.

Omfanget av ufrivillig deltid framstår derfor som størst innenfor det daglige renholdet.

Stillingsstørrelse

Dersom vi ser på utviklingen i antall årsverk, har dette økt mer enn hva antall selsatte har gjort siden 2000. Dette indikerer at flere i dag jobber heltid eller i større stillingsandeler. Deltidsproblematikken er langt fra løst, men samtlige av de lederne vi har intervjuet forteller at det å øke stillingsandelene til de som ønsker det, og det å tilby flest mulig hele stillinger, er et prioritert arbeid i virksomhetene. Dette er også noe som tillitsvalgte er opptatt av. Sammen med å få hevet lønna, har hele stillinger og jobb på dagtid vært viktige satsingsområder for tillitsvalgte og forbundet.

På grunn av stor deltidsandel og problemer med å få ønsket arbeidstid hos én arbeidsgiver, forteller både tillitsvalgte og ledere at en god del av arbeidstakerne har flere arbeidsgivere. Det er dessuten en del arbeidstakere som har flere arbeidsgivere selv om de jobber heltid ett sted, fordi de har et stort forsørgeransvar:

Det er mange menn som er hovedforsørger/familieforsørgere og de har ofte mange barn, vil jobbe mer enn fulltid. De har ikke noe særlig forhold til å jobbe 7 ½ dagen, snarere 17 eller 18 timer og de har ikke forståelse av at dette ikke er lov. Og det er jo ikke særlig høyt lønnet yrke. De trenger pengene (tillitsvalgt).

Resultatet blir ofte en oppstykket arbeidshverdag med flere oppmøtesteder og ulike regimer å forholde seg til. Sett fra et arbeidsgiverperspektiv blir det ansett som viktig å øke stillingsandelen for å styrke arbeidstakernes lojalitet og forpliktelser overfor den bedriften man er ansatt i. Dersom arbeidstakerne kun tilbys små stillingsbrøker vil det å være ansatt flere steder være en strategi for den ansatte for ganske enkelt å tjene nok penger. Dette gjør at lojaliteten til hver enkelt bedrift man er ansatt i blir mindre.

Grunnen til at vi ser det som mest fordelaktig med heltid er at vi ønsker å være arbeidsgiveren deres. De blir slitne av å jobbe for flere arbeidsgivere, og vi tror at en arbeidsgiver har betydning for stabilitet og den lojalitet de føler til arbeidsgiver (leder).

Utfordringen knyttet til de som vil jobbe mer enn 7 ½ timer daglig er imidlertid vanskeligere å håndtere. Uansett – større stillingsandeler og flere i heltidsjobber er eksempel på

en type sak der ledere og tillitsvalgte har en klar felles interesse. For arbeidstakersiden handler det om å ha en jobb å kunne leve av. For arbeidsgiverne dreier det seg om å knytte arbeidstakerne tettere til virksomheten. Det er likevel noen klare utfordringer knyttet til å jobbe langsiktig for å kunne tilby ansatte større stillingsandeler. I et marked der anbud er sentralt, kan oppdrag bli borte. Dette påvirker selvsagt behovet for arbeidskraft.

Vi prøver å lage fulltidsjobber, men så legges et oppdrag ut på anbud, og da må du gjerne gå ned i pris for å være med, og da må du ta tid fra renholderne for å kunne være med i konkurransen (leder).

Arbeidstiden er i mange tilfeller i praksis bestemt ut fra hva som er kontraktsfestet tid på oppdraget hos den enkelte kunde. Videre vil bortfall av arbeidsoppdrag hos en kunde kunne medføre at berørte renholderne får redusert sin arbeidstid tilsvarende. Her har virksomhetene ulike praksis. Noen følger ansiennitet i virksomheten, slik at de med kortest ansiennitet må gå dersom virksomhetene taper arbeidsoppdrag, noen bruker «ostehøvel» og reduserer arbeidstiden hos flere men slik at ingen blir oppsagt, mens atter andre kutter timene hos den renholderen som jobber hos den aktuelle kunden. Det er grunn til å anta at bortfall av arbeidsoppdrag, små eller store, kan bidra til økt jobbusikkerhet blant renholderne.

Anbud, kunder og arbeid

Renhold er en arbeidsintensiv bransje. Erfarne aktører i bransjen forteller at mellom 80 til 85 prosent av utgiftene er lønnsrelaterte. Hvor effektivt renholdet kan utføres, og til hvilken pris, blir derfor viktige konkurranseparametre. Nytt utstyr og nye metoder har gjort arbeidet mer effektivt, selv om det er delte meninger om hvor store gevinster det er å hente på dette i dag. Bransjen har forsøkt og forsøker å møte konkurransen med å tilby ulike kvalitetsnivåer på renholdet (se også kapittel 1). Også her jobbes det for å få til en holdningsendring hos kundene; det framholdes som viktig å få økt bevissthet om hva man kjøper og at renhold ikke kun er renhold. Andre konkurranseparametre kan være lavere lønn eller økt arbeidsintensivitet, eller bruk av underleverandører som lønner ansatte under tariff.

Når vi ber våre informanter om å beskrive utviklingen i bransjen, er det én ting alle er enige om. Presset på ytelsene har økt. Sagt på en annen måte betyr dette at større arealer skal rengjøres på kortere tid. Flere ledere vi har intervjuet mener at en del av økningen har vært forsvarlig; det var god tid tidligere. En leder som har vært i bransjen siden 1970-tallet omtaler dette slik:

Ytelsene øker og øker. På 1990-tallet, da jeg overtok, snakket man om gjennomsnittsyntelser. Da var det 250 kvadratmeter i timen som man tenkte som maksimalgrense. I dag er det ingen som blunker hvis man passerer 500. Heller ikke 700 og opp mot 1000. I mange år var det en veldig positiv utvikling, vil jeg si. Man tøyde en del gamle inngroddede begreper og mye kunne forsvares med effektive metoder. Konkurransen var sunn. Men så nådde vi et metningspunkt der nye metoder og virkemidler ikke har så mye effektiviserende effekt (leder).

Også i NAF er man av den oppfatning at de store effektiviseringsgevinstene ved nytt utstyr og nye metoder ble nådd på midten av 1990-tallet. I Danmark har forskere referert til en tilsvarende utvikling. Etter at rasjonaliseringen (1980-tallet) og effektene av kundeorientering og markedsføring nådde sin grense (1990-tallet), har det først og fremst handlet om pris i renholdsbransjen (Illereis og Sundbo 2000). Det dreier seg mye om «å overleve», og det blir lite overskudd til investeringer i utviklingsaktiviteter. Det handler om kunder som er svært prisbevisste:

I dag skal du gjøre reint med rulleskøyter for å komme rundt. Grunnen er et veldig stort prislefokus. Kundene gir blaffen i de andre parameterne (leder).

Som vi skal komme tilbake til i kapittel 6, er det offentlig sektor som omtales som mest prisbevisste – så prisbevisste at de ikke etterlever bestemmelsene om offentlige innkjøp. Kundeundersøkelsen (se kapittel 6) viser at manglende etterlevelse fortrinnsvis skyldes sviktende kunnskap snarere enn bevisst unngåelse av bestemmelsene. Resultatet blir – ifølge våre bransjeinformanter – at lønn og tid avsatt til hvert oppdrag blir det man konkurrerer på. Dette fører til at virksomheter som ikke er bundet av tariffavtale kan legge inn anbud der prisen mer enn antyder at lønna til de ansatte er langt under tariffavtalens bestemmelser. Det sterke prislefokus i offentlig sektor har medført at de arbeidsgiverne vi har intervjuet i liten grad legger inn tilbud på oppdrag der pris vektlegges sterkt. Noen ledere kommer med utsagn som: «Vi har gitt opp offentlig sektor» eller «Vi er ikke konkurransedyktige i offentlig sektor». Hvis dette er en trend, blir markedet åpent for de useriøse:

Hele det offentlige presser prisene – de er mer skamløse enn private selskaper. Ingen ting annet enn pris teller. I en privat bedrift er fallhøyden stor. Statoil ville aldri tatt sjansen på en førsteside i VG om at man bruker en useriøs leverandør av renhold. Det er veldig dårlig reklame. Offentlig sektor tenker ikke sånn (tillitsvalgt).

En informant som har vært lenge i bransjen kan fortelle at det på ett tidspunkt oppsto et rykte om at en del virksomheter «snudde regnstykket på hue». Spørsmålet ble: hvor lavt kan vi gå i pris for å få jobben? Da prisestimatet var satt, begynte man å regne ut hvor mange timer man hadde råd til å sette på for å få oppdraget. Dette har resultert i en spiral, der prisen på et oppdrag stadig blir lavere. Virksomhetene vet at

i en anbudsprosess – og særlig i offentlig sektor – må de se på hvilken pris de la inn sist: «Og så vet vi at vi trolig må ligge lavere nå enn for tre år siden for å få oppdraget.» Det vises på den annen side til at Adecco-saken har hatt en viss effekt. De vi har intervjuet sier at det er en tendens til at offentlige virksomheter i større grad enn tidligere ber om opplysninger om HMS-erklæring, om virksomheten har tariffavtale, om man i oppdraget bruker underleverandører og vikarer. Men det er også en utbredt oppfatning, både blant tillitsvalgte og arbeidsgivere, at denne oppmerksomheten er forbigående. Og en leder satt på intervjudispunktet med et tilbud som ikke var særskilt oppmuntrende i så henseende:

Nå sitter vi med et tilbud fra Skatteetaten. De etterspør all verden, men det er bare pris som teller og de spør ikke om lønns- og arbeidsvilkår. Pris vektet 100 prosent. Det er ikke første gangen vi får sånne fra det offentlige, men ganske spesielt i lys av alt som har vært skrevet om renhold og Adecco-saken. Det står ingen henvisning til ILO 94 heller (leder).

Skatteetaten er ikke alene, men i selskap med flere. Et raskt søk på Doffin – databasen der oppdrag som overstiger terskelverdien på 500 000 kroner skal utlyses, viser at det er flere offentlige virksomheter som vekter pris på samme måte. Her finner vi viktige samfunnsinstitusjoner som Politiets data- og materielltjenester, to ulike høyskoler (Hedmark og Ålesund), Norad, Bufetat, NAV, Statens vegvesen (i flere regioner), Eidsivating lagmannsrett, Drammen kommune og Domstolsadministrasjonen.⁴⁰

Større bevissthet hos kundene blir derfor etterspurt av alle de vi har snakket med av informanter i bransjen – både på arbeidsgiver- og arbeidstakersiden.

I mange bransjer i privat sektor ble omfanget av useriøse lønns- og arbeidsvilkår betraktelig større etter EU-utvidelsen i 2004. Situasjonen framstår som noe annerledes i renholdsbransjen. Her er det ikke noe merkbart skille før og etter utvidelsen, det som

⁴⁰ Det er kun på anbud over terskelverdiene at det skal stilles krav til lønns- og arbeidsvilkår hos leverandører/underleverandører. Gjeldende terskelverdier er kroner 1 million for statlige oppdragsgivere og 1,6 millioner for andre. Vi har ikke undersøkt hvorvidt disse utlysningene ligger over terskelverdiene. http://www.doffin.no/search/show/search_view.aspx?ID=JUL149085

http://www.doffin.no/search/show/search_view.aspx?ID=JUN148470

http://www.doffin.no/search/show/search_view.aspx?ID=JUN147618

http://www.doffin.no/search/show/search_view.aspx?ID=MAY125747

http://www.doffin.no/search/show/search_view.aspx?ID=MAR120591

http://www.doffin.no/search/show/search_view.aspx?ID=JAN117959

http://www.doffin.no/search/show/search_view.aspx?ID=MAR159317

http://www.doffin.no/search/show/search_view.aspx?ID=MAR158799

http://www.doffin.no/search/show/search_view.aspx?ID=MAR158740

http://www.doffin.no/search/show/search_view.aspx?ID=JAN156413

http://www.doffin.no/search/show/search_view.aspx?ID=NOV154344

http://www.doffin.no/search/show/search_view.aspx?ID=NOV153331

http://www.doffin.no/search/show/search_view.aspx?ID=DEC155220

beskrives som en negativ trend knyttes til utviklingen de siste tiårene. Det er heller ikke så mange utenlandske firmaer i bedriftsmarkedet. Det er derimot en oppfatning at arbeidsinnvandrene er å finne i den delen av bransjen som utfører renhold i private hjem (se Alsos og Eldring 2010). I kapittel 3 så vi også at dette langt på vei støttes av undersøkelsen blant polakker i Oslo-området. Det som imidlertid har tiltatt er bruk av underleverandører.

Mange kreative løsninger

Det er ikke uvanlig å bruke underleverandører i renholdsbransjen. Det kan for eksempel dreie seg om å leie inn vindusvaskere hvis du ikke har disse ansatte selv. Eller det kan være spesielle oppdrag som krever stor arbeidsinnsats i løpet av kort tid. Her nevnes klargjøring av nybygg som eksempel. Her er det gjerne slik at tiden som opprinnelig var avsatt til renhold i ferdigstillingsfasen blir sterkt redusert på grunn av forsinkelser i tidligere faser av byggeprosjektet. To av virksomhetene vi har vært i kontakt med har dessuten kunder som ønsker renhold andre steder i landet. Disse oppdragene har da blitt løst ved at virksomheten har knyttet til seg en underleverandør. Det er derfor grunn til å understreke at bruk av underleverandører i seg selv ikke er noe tegn på useriøsitet. Det som likevel omtales som nytt i bransjen, er bruk av underleverandører på de delene av oppdraget som dreier seg om ordinært renhold:

Det starta for noen år siden. Organiserte bedrifter med tariffavtaler begynner å bli vel kreative og bruker underleverandører på faste oppdrag. Og underleverandøren har ikke tariffavtale. De underleverandørene kan igjen bruke andre underleverandører. Da kan man spørre om det betales skatter og avgifter, om det betales lønninger. Jeg tror at hvis Skatteetaten hadde sett på dette, ville de ha definert underleverandøren og de ansatte der som del av hovedselskapet, fordi de trolig ikke har flere oppdragsgivere enn den ene. Dette skli-
r mer og mer ut (leder).

Sett fra denne lederens ståsted er nettopp poenget med underleverandører at du som en tariffbundet virksomhet kan legge inn et anbud på et oppdrag – og vinne det – til en lav pris, fordi det legges opp til at man skal bruke underleverandørens ansatte til å utføre jobben. Vi har ingen tall som sier noe om hvor utbredt dette er, men dette er også noe arbeidstakersiden er opptatt av. En annen trend som trekkes fram av flere informanter er økt bruk av bemanningsbyråer som selskapet har eierandeler i. Også dette oppfattes som en måte å kutte kostnader på.

Flere informanter spør seg hva motivasjonen for å bruke underleverandører egentlig er. Det snakkes også om et nytt konsept i bransjen, nemlig firmaer som knytter til seg en rekke selvstendig næringsdrivende. Ett av disse firmaene reklamerer med erfarne medarbeidere, konkurransedyktige priser og 100 prosent renholdsgaranti. Det sies imidlertid ingen ting om at dette sannsynligvis dreier seg om selvstendig næringsdri-

vende, eventuelt andre typer underleverandører. Andre virksomheter flagger dette som et konkurransefortrinn: «Hos xxx er i utgangspunktet ingen renholder ansatt, de er selvstendig næringsdrivende. Vi gjør unntak for enkelte kunder dersom dette er avgjørende for å komme til en leveringsavtale.» Denne typen firma omtales som umulig å konkurrere mot, fordi de blant annet benytter seg av arbeidskraft som ikke faller inn under AMLs arbeidstidsbestemmelser eller andre begrensninger i loven. Heller ikke utgifter til sykepenger blir belastet firmaet.

Vi har stilt spørsmål i kundeundersøkelsen om de som kjøper inn renholdstjenester er kjent med om renholdsleverandøren bruker underleverandør. Nesten samtlige svarer at deres leverandør utfører oppdraget selv. Men basert på informasjon fra de med god kunnskap om bransjen, er det trolig langt mer bruk av underleverandører enn det kundene har kjennskap til. Både tillitsvalgte og ledere sier at det ikke er uvanlig at ansatte hos underleverandøren bruker id-kort og uniform utstedt av det firmaet som kunden har kontrakt med. Spørsmålet er om dette er ulovlig eller ikke. Det beror på kontraktens utforming og sektortilhørighet. Dersom det i kontrakten framkommer at bruk av underleverandører skal varsles og man unnlater å opplyse om dette, vil det være et kontraktsbrudd.

Videre har offentlige virksomheter som kjøper inn tjenester over terskelverdiene, plikt til å ta inn kontraktsklausuler som skal sikre at også underleverandører som medvirker til å utføre oppdraget har lønns- og arbeidsvilkår i tråd med tariffavtale eller det som ellers er normalt. Våre intervjuer viser at ikke alle offentlige virksomheter følger disse bestemmelsene, men i den grad de gjør det, vil manglende oppfølging fra hovedleverandør også være et kontraktsbrudd (se også kapittel 6). En leder kommenterer bruk av underleverandører til faste oppdrag med disse ordene:

Hvis det er for å unngå tarifflønn så har du passert en grense i mitt hue. Da begynner du å bli spekulativ. Hvis du gjør det for å komme unna beregningsgrunnlaget for AFP da har du passert en terskel. Det er ikke ulovlig, men her ligger jo mye av problematikken. Hva er lov og hva er ikke lov? Hva er moralsk forkastelig men likevel lov? Jeg har sendt en forespørsel til Arbeidstilsynet og svaret var klart: du kan lønne som du vil så lenge virksomheten ikke er bundet av tariffavtale. Og det er avtalefrihet.

Som vi skal komme tilbake til, mener våre informanter at det må stilles strengere krav til kundene. Større samfunnsansvar hos kundene betraktes som svært viktig for å komme de useriøse virksomhetene til livs i bransjen. Dette betraktes også som helt avgjørende dersom man skal lykkes i å ha en bransje der lønns- og arbeidsvilkårene for de ansatte er av en slik karakter at de kan betraktes som anstendige.

Oppsummering

I dette kapittelet har vi sett nærmere på utviklingen i renholdsbransjen de siste to tiårene, slik den beskrives av bransjens aktører. Som det framgår av framstillingen, er det et sammensatt bilde. På den ene siden er det positive utviklingstrekk å spore, på den annen side framheves negative forhold som økt prispress som klart negativt for virksomheter som søker å legge vekt på kvalitet og seriøsitet.

- Det har blitt jobbet med opplæring, og bedre utstyr og nye metoder har gjort renholdsjobben lettere. Det skal vi komme tilbake til i det påfølgende kapittelet som ser på arbeidsmiljø og HMS.
- Flere renholdere utfører arbeidet sitt på dagtid og stillingsstørrelsene har økt, sammenliknet med hvordan situasjonen var for 20 år siden.
- Erfarne aktører sier at pris i mange tilfeller overskygger kvalitet. Innkjøpere i offentlige virksomheter beskrives som spesielt opptatt av pris.
- Det var lenge store effektivitetsgevinster å hente på å ta i bruk nytt utstyr og nye metoder. Disse beskrives som mindre i dag.
- Virksomheter som legger vekt på å drive seriøst opplever at de utkonkurreres av virksomheter som tilbyr sine tjenester svært billig. Avlønning langt under tariffavtale og bruk av underleverandører som ikke er bundet av tariffavtale er strategier som benyttes for å underby bedrifter som må forholde seg til tariffavtale.
- Kunder som kun vektlegger pris presser arbeidstakernes lønns- og arbeidsvilkår.

Kapittel 5 Arbeidsmiljø og samarbeid

Et godt arbeidsmiljø er et lederansvar. Men også verneombud og tillitsvalgte har viktige roller å spille for å skape et arbeidsmiljø og en arbeidshverdag der arbeidstakernes integritet opprettholdes, der arbeidspresset er akseptabelt og der arbeidstakernes stemme lyttes og tas hensyn til. I dette kapittelet retter vi blikket mot arbeidsvilkårene i renholdsbransjen. Vi gjør kort rede for HMS-ressurser i ulike bransjer og relaterer dette til lovens krav om verneombud og arbeidsmiljøutvalg (AMU). Dette danner bakteppet når vi i de neste avsnittene ser nærmere på hvordan det systematiske HMS-arbeidet fungerer i noen utvalgte renholdsbedrifter. Vi undersøker forekomsten av HMS-ressurser på arbeidsplassen, herunder blant annet verneombud, vi ser på tillitsvalgtes rolle og vi undersøker hvilke typer saker verneombud og tillitsvalgte jobber med.

HMS-ressurser i ulike bransjer

Det er et grunnleggende og uomtvistet prinsipp i norsk arbeidsliv at arbeidsgiver har hovedansvaret for at arbeidsmiljølovens krav etterleves (jf. Ot.prp. nr. 49 (2004-2005)). Prinsippet slås fast i §2-1 om «arbeidsgivers plikter», som blant annet omfatter plikten til å sikre både egne og innleide arbeidstakere et fullt forsvarlig arbeidsmiljø. Arbeidsmiljøloven stiller dessuten omfattende krav når det gjelder internkontroll og systematisk HMS-arbeid for å sikre ansattes arbeidsmiljø. Kravene om internkontroll pålegger alle virksomheter å jobbe systematisk med helse, miljø og sikkerhet (HMS). Undersøkelser viser at virksomheter med 20 ansatte eller flere i større grad enn de med under 20 ansatte har formulert målsettinger, gjennomført kartlegginger og utarbeidet en handlingsplan slik loven krever (Andersen m.fl. 2009). Dessuten er lederne i store virksomheter mer positivt innstilt til HMS-arbeidet og effektene av dette, sammenliknet med ledere i små virksomheter (ibid.). 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 m.fl. 2009).

Tabell 5.1 viser andel ledere som oppgir at det er ulike HMS-ressurser i virksomheten. Tabellen er basert på tall fra en surveyundersøkelse blant norske virksomhetsledere i 2009 (Andersen m.fl. 2009). HMS-ressurser er i undersøkelsen definert som mer eller mindre formelle organer, slik som verneombud og AMU, og om virksomheten hadde verneleder, bedriftshelsetjeneste (BHT) og tillitsvalgte.

Tabell 5.1 HMS-ressurser i ulike bransjer. Prosent av virksomhetene som oppgir å ha ulike ressurser.

Bransje	Verneleder, HMS-koordinator eller sikkerhetsleder	Verneombud	Arbeidsmiljøutvalg (AMU)	Bedriftshelsetjeneste	Tillitsvalgte/andre representanter for fagforening	Andre som jobber med HMS
Privat tjenesteyting (N=453)	50	58	20	46	36	31
Olje og industri (N=162)	64	76	30	73	64	41
Bygg og anlegg (N=137)	59	69	15	71	40	34
Varehandel (N=413)	47	57	20	30	32	24
Offentlig sektor (N=347)	54	87	50	54	81	29

Kilde: Fafo bedriftssurvey 2009 (Andersen m.fl. 2009)

Det er ikke mulig å skille ut private renholdsbedrifter som en egen kategori i dette datamaterialet, men renholdsbedriftene inngår som en del av samlekategori «privat tjenesteyting». I denne kategorien finner vi også andre typer virksomheter som for eksempel hotell, restaurant, frisører med mer. Selv om virksomhetene i denne kategorien representerer ulike bransjer innenfor privat tjenesteyting, har de likevel flere fellestrekk når det gjelder tjenesteproduksjon, størrelse, kompetansekrav, andelen fagorganiserte med mer. Ved å se på kategorien privat tjenesteyting får vi altså ikke noe eksakt bilde av situasjonen i renholdsbransjen for seg selv. Like fullt gir tabell 5.1 et inntrykk av situasjonen i de tjenesteytende virksomhetene i privat sektor sammenliknet med situasjonen i andre deler av arbeidslivet. Og, vi ser at det er forskjeller. Privat tjenesteyting skårer, sammen med varehandel, lavest når det gjelder de fleste av HMS-ressursene i tabellen. Dette gjelder også når vi kontrollerer for for eksempel variasjoner i bedriftsstørrelse og andre kjennetegn ved virksomhetene. Regresjonsanalyser viser dessuten at det er en signifikant lavere sannsynlighet for at virksomheter i privat tjenesteyting, herunder renholdsbedrifter, har verneombud og AMU sammenliknet med offentlig sektor. Samtidig er det en signifikant høyere sannsynlighet for at virksomheter i privat tjenesteyting har bedriftshelsetjeneste (BHT) sammenliknet med virksomheter i offentlig sektor (regresjonsmodellene er nærmere presentert i Andersen m.fl. 2009).

For de andre HMS-ressursene i tabell 5.1 er det ingen signifikante forskjeller mellom privat tjenesteyting og offentlig sektor, som her er valgt som referanse.

Ser vi nærmere på bedriftene innenfor privat tjenesteyting, så finner vi at andelen som svarer at de har ulike HMS-ressurser øker med antall ansatte i virksomheten. Krav om verneombud og AMU er regulert i arbeidsmiljøloven, og for verneombud gjelder regelen at alle skal ha, men er det færre enn ti ansatte, kan man ha en skriftlig avtale om andre ordninger. For AMU gjelder regelen at for virksomheter med mellom 20 og 50 ansatte kan de ansatte kreve at det opprettes et AMU. Er det mer enn 50 ansatte i virksomheten, skal det være et AMU. I spørreundersøkelsen blant bedriftslederne i privat tjenesteyting oppga 40 prosent i bedriftene med mindre enn ti ansatte at de har verneombud. I bedrifter med ti ansatte eller flere oppga 78 prosent at de har verneombud. Virksomheter med mer enn 50 ansatte skal ha AMU, i denne undersøkelsen oppga 76 prosent av de aktuelle virksomhetene at de har AMU. Med andre ord er det en vesentlig andel av virksomhetene innenfor privat tjenesteyting, inklusive renhold, som ikke oppfyller lovens krav for både verneombud og AMU. Et noenlunde likt svarmønster finner vi i spørreundersøkelser blant arbeidstakere. I levekårsundersøkelsen fra 2009 oppgir nærmere halvparten av de ansatte i bedrifter under ti ansatte innen privat tjenesteyting at det ikke er verneombud på deres arbeidsplass, mens andelen er 10 prosent i bedrifter med ti og flere ansatte.⁴¹

European Agency for Safety and Health at Work (EU-OSHA) viser til at det systematiske HMS-arbeidet i renholdsbransjen i mange tilfeller er mangelfullt. Ifølge dette europeiske organet for sikkerhet og helse i arbeidet, så må mangelen på systematisk HMS-arbeid ses i sammenheng med strukturelle trekk ved bransjen. Blant de forholdene som framheves er det et overveiende flertall av små virksomheter. Tall fra 2003 viste at 70 prosent av renholdsbedriftene i Europa hadde under ti ansatte, mens bare 3 prosent hadde flere enn 500 ansatte. Arbeid som utføres i kundenes lokaler gjør det ofte vanskelig for arbeidsgiver og verneombud å påpeke helsefarlige forhold eller ulykkesrisiko. Dessuten bidrar den harde konkurransen til at kundene stadig kan presse renholdsleverandørene på pris, arbeidstid og kvalitet. Kundene legger ofte ikke inn betingelser om HMS i sine kravspesifikasjoner, og HMS blir ofte saldert bort til fordel for en lavere pris.

Vernetjenesten og det systematiske HMS-arbeidet

Verneombudet er arbeidstakernes tillitsvalgte i arbeidsmiljøspørsmål. Antallet verneombud fastsettes i forhold til virksomhetens størrelse, arbeidets art og arbeidsforhol-

⁴¹ Levekårsundersøkelsen 2009. Egne kjøring.

dene for øvrig. Dersom virksomheten har flere adskilte avdelinger eller arbeidet foregår i skift, så skal det velges verneombud for hver avdeling eller hvert skiftlag. Virksomheter med flere verneombud skal ha hovedverneombud som koordinerer verneombudene. Verneombud velges for to år av gangen, og har rett til å stanse farlig arbeid dersom han eller hun mener det er direkte fare for arbeidstakernes liv eller helse. Arbeidet kan stanses inntil Arbeidstilsynet har tatt stilling til om det kan fortsette. Den enkelte arbeidsgiver skal sørge for at verneombudene får nødvendig opplæring. Verneombudet skal få nødvendig tid til å utføre vernearbeidet på forsvarlig måte. Det er arbeidsgivers plikt å sørge for at verv som verneombud ikke medfører inntektstap eller på annen måte fører til at vervet går utover verneombudets arbeids- eller ansettelsesvilkår.

Som allerede påpekt har vi intervjuet verneombud, tillitsvalgte og ledere i den seriøse delen av bransjen. Det er grunn til å anta at de utfordringene som disse peker på når det gjelder organisering av vernetjenesten, er større i de useriøse delene av bransjen. Som vi kommer tilbake til i kapittel 7, er de useriøse bedriftene ifølge Arbeidstilsynet kjennetegnet nettopp ved at de ikke følger lovkravene, herunder etablering av vernetjeneste i bedriftene.

Valg av verneombud

Verneombud skal velges av og blant de ansatte. Et verneombud er tillitsvalgt i arbeidsmiljøspørsmål for *alle* ansatte innenfor sitt definerte verneområde. I intervjuene kommer det fram at det generelt er vanskelig å få folk til å påta seg vervet som verneombud, særlig i små virksomheter. Det er heller ikke uvanlig at det i de større virksomhetene mangler verneombud ved flere verneområder. Hovedverneombudet fungerer da gjerne som verneombud for områder der det mangler ordinært verneombud.

Når vi spør hvorfor det er så vanskelig å rekruttere verneombud, er det flere forklaringer som trekkes fram. Én forklaring er at mange ikke ønsker å påta seg det ansvaret som verneombudsrollen medfører. En annen forklaring er at manglende norskkunnskaper gjør at både vervet og oppgavene framstår som uklare. En tredje forklaring som gjerne framheves av tillitsvalgte, er at mange kvier seg av frykt for å komme i en vanskelig situasjon vis-à-vis arbeidsgiver. Problemer med å rekruttere gjør at verneombudene tidvis blir utpekt av ledelsen. En informant ble eksempelvis spurt av ledelsen direkte om hun kunne være verneombud, fordi de trengte et verneombud ved den avdelingen hvor hun var ansatt. Hun var da samtidig tillitsvalgt for fagforeningen. Kombinasjonen av vervet som tillitsvalgt og verneombud framstår som ganske vanlig i renholdsbedriftene. En slik kombinasjon av tillitsverv er ikke anbefalt av Arbeidstilsynet, men er ikke uvanlig i norsk arbeidsliv. En av de som har en slik dobbeltrolle framhever at det er viktig å holde styr på hvilken hatt hun har på:

Jeg prøver å være bevisst på når jeg opptrer som tillitsvalgt og når jeg opptrer som verneombud fordi disse har svært ulike oppgaver og arbeidsområder (verneombud og tillitsvalgt).

Selv om det å være verneombud blir oppfattet som en krevende oppgave, er det likevel slik at man gjerne fortsetter i vervet utover den første perioden på to år. Noen av lyst, andre av plikt. Det blir understreket at det er viktig med verneombud og en velfungerende vernetjeneste i renholdsbedriftene, og sittende verneombud ser det derfor ofte som sin plikt å fortsette dersom ingen andre vil ta over vervet. Det er også de som opplever at vervet blir mer spennende og innholdsrikt etter hvert som erfaringen og kompetansen øker. De som kombinerer rollene som tillitsvalgt og verneombud ser også noen fordeler med en slik dobbeltrolle, blant annet når det gjelder informasjon fra ledelsen om ulike forhold i bedriften. To av de tillitsvalgte vi har intervjuet har uoppfordret fortalt at de ønsker å ta over vervet også som verneombud. En forklarer dette slik:

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 varslersaker 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, tar jeg gjerne det vervet. Jeg har lyst til å ta tak (tillitsvalgt).

På spørsmål om hva denne tillitsvalgte ville tatt tak i først, svarer han at han ville undersøkt om virksomheten følger lovverket, om HMS-reglene følges og om arbeidstakerne har rett utstyr. I den forbindelse framheves det at det er mye gammelt utstyr i bruk. Ifølge vår informant er ikke grunnen vrang vilje hos ledelsen, men at det er mange arbeidstakere som ikke etterspør mer moderne utstyr, som justerbare moppestativer, fordi de ikke vet at slikt utstyr eksisterer.

Vi har i hovedsak snakket med verneombud og ledere i bedrifter som har lagt ressurser i å få et verneapparat til å fungere. Problemene er trolig betydelig større i de delene av bransjen om betegnes som mindre seriøse. Ordningen med regionale verneombud (RVO) blir derfor ønsket hjertelig velkommen av tillitsvalgte og verneombud. Flere mener det er et stort behov for denne typen verneombud som ikke er ansatt i en renholdsbedrift, og som kan se arbeidsmiljøutfordringene på tvers av virksomhetene. Samtidig tror mange at de regionale verneombudene kan få en tøff jobb i møte med de mer useriøse delene av bransjen. Det blir også tatt til orde for at regionale verneombud bør inn i virksomheter der de ordinære verneombudene fungerer dårlig. Et slikt forslag illustrerer behovet for en velfungerende vernetjeneste i bransjen, men er ikke i tråd med bestemmelsene i RVO-forskriften. Som vi skal komme tilbake til er også arbeidsgiverrepresentantene noe mer tilbakeholdne når det gjelder ordningen med regionale verneombud (FOR-2010-11-16-1452).

Utføring av verneoppgavene

Verneombudet har ifølge lovteksten flere definerte oppgaver, men arbeidsmiljøloven med forskrift gir få konkrete føringer når det gjelder *hvordan* verneombudet skal utføre sitt verv. Vernerunder er en innarbeidet metode for å kartlegge arbeidsmiljøproblemer i norsk arbeidsliv, og verneombudene er ofte involvert i gjennomføringen av disse (Andersen m.fl. 2009). I virksomheter hvor ansatte jobber på mange forskjellige steder – som i renholdsbransjen – kan det imidlertid by på visse utfordringer å gjennomføre vernerunder (ibid.). Våre intervjudata viser også at det er variasjon i hvordan verneombudene i bransjen utfører sine verneoppgaver. Ett verneombud forteller at det er avdelingslederne som går vernerunder. Avvik som avdelingslederne oppdager blir rapportert til verneombudet, som har full tillit til at avdelingslederne gjennomfører oppgaven på en god måte, og at det som er av avvik faktisk blir rapportert. De andre verneombudene forteller om en mer aktiv rolle. Vi har eksempler på at verneombudet og ledelsen går sammen på vernerundene, at de bytter på med å gå vernerunder, og at verneombudet gjennomfører vernerunder alene én gang i måneden. Begrunnelsen for å gå alene er at verneombudet ønsker å gjennomføre runden uten ledelsen til stede fordi dette gir henne frihet til å snakke med de ansatte, og de får muligheten til å ta opp vanskelige saker kun med henne. Det er også noen virksomheter som kombinerer vernerunder med arbeidsmiljøkartlegginger i form av spørreskjema til de ansatte, som et ledd i det systematiske HMS-arbeidet. I én av virksomhetene var spørreskjemaet oversatt til seks ulike språk, slik at alle ansatte skulle kunne delta.

I en av bedriftene bruker man en enkel blokk i lommeformat for rapportering av avvik som den enkelte renholder skal bruke dersom han eller hun oppdager avvik på arbeidsplassen. Ifølge verneombudet er dette et godt verktøy i HMS-arbeidet, men vedkommende mener at det kan brukes mer aktivt enn hva tilfellet er i dag. Det er mange som ikke innrapporterer avvik, noe verneombudet mener har sammenheng med hvilke holdninger den ansatte har til arbeidsmiljøet. En slik enkel blokk for selvrapportering av avvik har vi tidligere sett brukt i byggebransjen og i kommunale hjemmebaserte tjenester (Andersen m.fl. 2009). Dette er også bransjer hvor ansatte jobber på mange forskjellige arbeidsplasser, og hvor det kan by på utfordringer å gjennomføre jevnlig vernerunder. En slik enkel avviksrapportering ble i disse tilfellene vurdert som et nyttig verktøy dersom de ansatte faktisk brukte blokka for å rapportere om avvik.

Som nevnt ovenfor kan det by på vanskeligheter å gjennomføre vernearbeidet i praksis når renholdstjenestene utføres på flere ulike arbeidssteder, gjerne geografisk spredt. Denne antakelsen blir imidlertid tilbakevist av de verneombudene vi har intervjuet. Vernerundene oppfattes som viktige, og vårt inntrykk er at verneombudene gjennomfører disse systematisk. Vi ble også fortalt at de disponerer en tjenestebil for å dekke de ulike arbeidsstedene. 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)).

De verneombudene vi har intervjuet forteller at virksomheten har etablert AMU og at det er hovedverneombudet som møter der. Sakene i AMU er fortrinnsvis av overordnet karakter, som eksempelvis utviklingen i sykefraværstatistikken og resultater av arbeidsmiljøkartlegginger.

Typiske saker for verneombudene

I hvilken grad verneombudene blir kontaktet av de ansatte, varierer. Det er noen som sjelden eller aldri blir kontaktet direkte. De tror grunnen er at mange av renholderne ikke har kultur for å klage, og at man heller ikke har noe naturlig møtepunkt. Kontakt med de ansatte og informasjon om eventuelle problemer knyttet til arbeidsmiljø får de fortrinnsvis når de gjennomfører vernerundene og snakker direkte med de ansatte. Et verneombud forteller at han ofte blir kontaktet, og tror grunnen er at han er synlig i sin rolle. Han blir involvert i alle typer saker, både private saker, saker som handler om forholdet til sjefen og saker som handler om ansatte som opplever at de jobber mye gratis fordi jobben tar lengre tid enn beregnet, eller fordi kunden stadig prøver å pålegge dem ekstraoppgaver. Verneombudet beskriver seg selv som et sosialkontor.

I vernerundene har verneombudene ofte stor oppmerksomhet på de fysiske sidene ved arbeidsmiljøet, men også psykososiale sider blir tematisert. På vernerundene sjekkes rømningsveier og sikkerhet på arbeidsplassen, at det kun er vaskemidler fra originalflasker som benyttes, at det holdes orden på bøttekottene og at HMS-permen med kjemikalieoversikt er tilgjengelig, i bruk og kjent for alle ansatte. Dårlige språkkunnskaper gir noen utfordringer når det gjelder opplæring i bruk av ulike rengjøringsmidler. Virksomhetene løser dette på ulike måter. Både tolk, fotoserie og informasjon på flere språk er tatt i bruk for å gi renholderne nødvendig kunnskap om renholdsprodukter og bruken av disse. Samtlige verneombud forteller også at bedriften ikke bruker annet enn svanemerkede produkter, og at helseskadelige kjemikalier nå kun brukes i spesielle tilfeller. Rengjøring av slakterier nevnes som en type renhold som krever bruk av farlige kjemikalier, og verneombudets oppgave er da å sjekke at alle har og bruker riktig verneutstyr. Videre hender det at de som jobber i temporæravdelinger bruker farlige kjemikalier og farlige maskiner og trenger verneutstyr. Her er man imidlertid nøye med opplæring og med å påse at arbeidstakerne bruker riktig verneutstyr.

Verneombudene skriver avviksrapport som sendes til hovedverneombudene. Alle avvik blir forsøkt løst på den arbeidsplassen hvor avviket blir avdekket. Dersom avviket ikke kan lukkes på laveste nivå, blir saken sendt videre opp i systemet, og i konsern vil dette si til konsernnivået. Et hovedverneombud i en større renholdsbedrift har også

oppgaver knyttet til å informere de ansatte om vernetjenesten via intranett og intranetavisen. HMS skal være tema på alle møteagendaer i virksomheten, og det avholdes fire personalmøter i året hvor HMS er tema.

Verneombudet har rett til å stanse farlig arbeid dersom det er umiddelbar fare for arbeidstakernes liv eller helse. Ett av de verneombudene vi intervjuet har brukt stansingsretten. Det dreide seg om et tilfelle der kunden ikke hadde overholdt kravene til sikring ved vindusvask. Utover dette eksemplet fikk vi ikke inntrykk av at verneombudene hadde vurdert å bruke stansingsretten. Det er likevel flere som forteller at de har kontaktet Arbeidstilsynet for råd og veiledning i konkrete saker, eksempelvis hvilke regler som gjelder ved vask av nybygg/byggeplasser.

Ingen av våre informanter har erfart at relasjonen mellom renholder og kunde er noe utbredt problem. I de tilfellene hvor renholderne har meldt fra om trakassering eller ufin oppførsel fra enkelte kunder, har ledelsen tatt tak i dette. Ifølge verneombudene har ledelsen nulltoleranse når det gjelder alle former for trakassering fra kunden. Det kan likevel oppstå situasjoner som ligger i grenselandet mot trakassering:

Vi sa opp en kunde i går på grunn av for høye forventninger. Vi kan ikke ha det sånn at renholdere sliter seg ut. Vi hadde en samtale med denne kunden i høst uten at dette endret seg. Det er noen kunder som hakker og pirker på jobben renholderne gjør på en måte som gjør at det nærmer seg trakassering (leder).

Generelt peker både verneombudene og tillitsvalgte på at det har skjedd en positiv utvikling i bransjen når det gjelder arbeidsmetoder, utstyr og vaskemidler. Mikrofiber, nye moppestativer, nye rengjøringsmidler og støvsugere har bidratt til at arbeidet er lettere fysisk enn det var tidligere. Men som allerede omtalt har kravene til ytelsene økt betydelig. I kjølvannet av dette har riktig ergonomi og arbeidsteknikk blitt vesentlig for å unngå belastningsskader. I det svenske aksjonsforskningsprogrammet, som ble referert i kapittel 2, var oppmerksomheten rettet mot belastningsskader og ergonomiske utfordringer i renholdsyrket og mot hvordan ny design av arbeidsutstyr kan bidra til å redusere yrkesskader i muskler og skjelett (Hägg m.fl. 2008, Antonsson m.fl. 2006, Kumar 2006). I våre intervjuer med tillitsvalgte og verneombud ble det stadig påpekt at lederne er tilbakeholdne med å gi renholderne egnet fottøy. I overenskomstene, både med NHO Service og HSH, er det nedfelt at arbeidsgiver skal sørge for at renholderne har egnet fottøy. Renholdere på spesialoppdrag som krever bruk av vernesko får utdelt dette, men det er gjerne vanskeligere å få aksept for at renholdere i kontorbygg eller kjøpesentre trenger sko som kan redusere belastningsskader og forhindre at de sklir på glatte gulv. Ifølge EU-OSHA er «skli og fall» blant de vanligste arbeidsulykkene i renholdsbransjen (EU-OSHA 2009). Gode arbeidssko er imidlertid dyre, og flere tillitsvalgte mener at ledelsen ser mer på kostnadene ved å kjøpe gode sko enn på kostnadene som kan påløpe som følge av at ansatte blir sykmeldt etter skader og belastninger. Dette til tross for at bedriftshelsetjenesten ofte gir anbefalinger om egnet

skotøy for renholdere. Sett fra tillitsvalgtes og verneombudets ståsted er det liten vilje hos arbeidsgiver til å følge rådene, siden de medfører store utgifter.

Samarbeidet med ledelsen

Våre intervjuer tyder på få samarbeidsproblemer mellom den øverste ledelsen og verneombudene når det gjelder HMS i de virksomhetene som har etablert en vernetjeneste. Det kan se ut til at ledelsen og de ansatte har felles interesser i HMS-spørsmål, bruk av verneutstyr, oversikt over farlige kjemikalier samt valg av vaskemidler og metoder. Renholdsbedrifter som har etablert et partsbasert verneapparat bruker dette aktivt, og følger slik trenden i resten av arbeidslivet (Andersen m.fl. 2009). Et større problem er det at en stor andel blant virksomhetene i privat tjenesteyting ikke har ordninger med verneombud og vernetjeneste, slik loven krever (jf. tabell 5.1). Dette er virksomheter som Arbeidstilsynet ofte får kontakt med via risikobaserte tilsyn – det vil si tilsyn i bedrifter hvor man antar at problemene er store (se kapittel 7).

Det er likevel kun et fåtall av verneombudene som forteller at de hyppig blir kontaktet av ansatte i saker som har med arbeidsmiljøet å gjøre. Vi blir også fortalt at det tidvis er samarbeidsproblemer på lavere nivåer, eksempelvis mellom mellomledere eller driftsledere og renholdere som opplever at de presses for hardt i arbeidet. Ifølge våre informanter er disse mellomlederne delvis rekruttert fra egne rekker og delvis utenfra. Ifølge tillitsvalgte er det gjerne «de som løper fortest» som blir rekruttert inn i mellomlederstillinger, og de er ofte ufaglærte. Både verneombudene og tillitsvalgte forteller at kommunikasjonen mellom renholderne og mellomlederne i mange tilfeller er svært dårlig, og de mener dette skyldes manglende kompetanse hos mellomlederne. Det er også tillitsvalgte som påpeker at mellomlederne har et svært stort arbeidspress, med ansvar for å oppfylle tøffe budsjettkrav. De samme tillitsvalgte forteller at enkelte mellomledere tar snarveier eller presser de ansatte hardt for å nå budsjettmålene. Verken snarveier eller hardt press tolereres i toppledelsen, men det er ikke alltid topplerer får vite alt som foregår i egen organisasjon (se mer om dette i kapittel 7). Samtidig fortelles det også om mellomledere som beskytter renholderne mot urimelige effektivitetskrav, både fra egen arbeidsgiver og fra kundene. Både ledelsen, verneombudene og tillitsvalgte er opptatt av at effektivitetskravene har blitt et betydelig arbeidsmiljøproblem i bransjen.

Stort arbeidspress – ulike strategier

De effektivitetskravene som preger arbeidsdagen til mange renholdere møtes med ulike strategier. Dersom man jobber flere sammen, er det ikke uvanlig å hjelpe hverandre for å rekke oppgavene på tilmålt tid. Det er heller ikke uvanlig å «kutte noen hjørner»; man unnlater å vaske visse områder eller arealer og satser på at dette kan tas igjen påfølgende dag. Tillitsvalgte og verneombud forteller på den annen side om arbeidstakere som jobber utover ordinær arbeidstid for å bli ferdig, uten å få betalt for dette.

Noen opplever det som nedverdiggende ikke å klare oppgavene på tilmålt tid, og velger derfor å forholde seg taus om sine problemer. Det er imidlertid også arbeidstakere som melder fra til tillitsvalgte og leder når denne typen situasjoner oppstår. Da kommer gjerne driftsleder og observerer hvordan renholdet utføres, for å se om arbeidstakerne gjør oppgavene for tungvint eller om annet utstyr kan lette jobben slik at de rekker oppgavene sine. I noen tilfeller krever tillitsvalgte prøverenhold. Dette 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.

Informantene våre har ulike holdninger til og erfaringer med prøverenhold som metode for å fastsette tid og kvalitet på et renholdsoppdrag. Lederne mener gjerne at det ikke er særlig egnet, og de begrunner dette med at folk er forskjellige – at det tempoet som passer for én, ikke nødvendigvis passer for en annen. Prøverenhold anses derfor som lite egnet til å sette en gjennomsnittsnorm. Dessuten er prøverenhold relativt kostbart. De tillitsvalgte er mer positive til å bruke prøverenhold, og to av våre informanter har benyttet seg av muligheten. I ett tilfelle ble prøverenholdet gjennomført kort tid etter kontraktsinngåelsen. Grunnen var at en erfaren renholder som var satt på oppdraget ikke klarte å gjennomføre renholdet til kontraktfestet tid. Prøverenholdet viste at tiden var for knapp, noe som i dette tilfellet medførte at bedriften selv måtte betale mellomlegget i tid. Det er imidlertid ikke alle tillitsvalgte som er kjent med muligheten til å kreve prøverenhold.

Tilrettelegging i arbeidet

Måten arbeidet er organisert på i renholdsbransjen skaper utfordringer. Tidspress og spesialisering av arbeidsoppgaver bidrar til at det generelt er vanskelig med tilrettelegging i arbeidet, og det er ikke enkelt å finne alternative arbeidsoppgaver for renholdere som trenger dette i en periode, for eksempel hvis de har slitasjeskader. Full sykmelding er i mange tilfeller det eneste reelle alternativet. Flere av virksomhetene har tegnet IA-avtale og er derfor forpliktet til å forsøke å finne alternative arbeidsoppgaver ved sykefravær. I praksis er det gjerne få arbeidsoppgaver i administrasjonen som egner seg for renholdere, særlig dersom språkkunnskapene er dårlige. Det er også vanskelig å skulle være med i et team når man ikke greier å holde samme arbeidstempo som kollegene, og bilene som benyttes i patruljetjenesten er ofte registrert for bare to personer. Noen har likevel klart å finne alternative arbeidsoppgaver i kortere perioder, som støvtørking og annet lettere arbeid. Slike eksempler viser at det finnes muligheter for tilrettelegging, men at det kreves en innsats. Arbeidsgivere må være interessert i å definere andre arbeidsoppgaver i en periode og arbeidstakerne må være villig til å utføre dem.

Tilrettelegging handler mye om å forebygge. I Trondheim er det satt i gang et HMS-tiltak innenfor IA i regi av NHO Service og seks renholdsbedrifter i regionen.

Tiltaket utføres i samarbeid med blant annet NTNU, og er kalt KomDaVel-prosjektet. Det dreier seg om individuell treningsveiledning og oppfølging av renholdere for å motivere dem til fysisk aktivitet og systematisk trening. Målet er å få til en bedre tilrettelegging i disse renholdsbedriftene, slik at ansatte kan stå lengre i jobben, og for å senke sykefraværet.

Tillitsvalgte og forholdet til ledelsen

Sammenliknet med andre bransjer er organisasjonsgraden og tariffavtaledekningen i renholdsbransjen lav. Dette har flere årsaker, men når det gjelder organisasjonsgraden er de strukturelle forholdene i bransjen en viktig forklaring. Arbeidstakerne utfører sitt daglige arbeid hos kundene. De er ofte spredt over relativt store geografiske områder, og mange jobber alene. Det er vanskelig å verve – og vekke interesse for medlemskap – i en situasjon der den tillitsvalgte sjelden møter medlemmene, og der heller ikke arbeidskollegene møtes daglig siden de befinner seg hos ulike kunder. For den tillitsvalgte kan dette bety fravær av et kollektiv å søke støtte hos. Mange ansatte vil ikke ha kjennskap til hvem som er tillitsvalgt. En annen faktor som gjør verving vanskelig er høy turnover. Det er vanskeligere å vekke interesse for et medlemskap i en situasjon der arbeidstakerne ofte skifter jobb. Samtidig fører høy turnover til at det stadig er behov for å rekruttere nye medlemmer. Tillitsvalgte i store virksomheter forteller at det er vanskelig å holde oversikt over arbeidstakerne. Det ser heller ikke ut til å være noen automatikk i at arbeidsgiver eller andre ledere informerer tillitsvalgte om nyansettelser, i tråd med Hovedavtalens §9-15.⁴²

Blant de arbeidsgiverne vi har intervjuet, har noen vært pådrivere både for å få på plass tariffavtale i virksomheten og for å få valgt en tillitsvalgt. Én virksomhet fikk dette på plass da Ren Utvikling startet opp igjen i 2005 og tariffavtale ble et krav i godkjenningsordningen. Andre jobbet for tariffavtale fordi de trodde at dette ville bli etterspurt av kunden: «Men det har det ikke blitt. Kundene bryr seg ikke». En tredje virksomhet ønsket tariffavtale for å få mer ryddige forhold i virksomheten. De jobbet aktivt for å få opp organisasjonsgraden og for å få valgt en tillitsvalgt. I dette arbeidet samarbeidet vår informant tett med NAF. Det ble dessuten satset på språkopplæring for å fjerne motforestillinger mot fagforeningsmedlemskap blant de ikke-etnisk norske i virksomheten. På spørsmål om hva denne lederen ser på som fordel og ulempe med å ha tariffavtale, sier vedkommende:

⁴² I Hovedavtalen mellom LO og NHO, § 9-15 Ansettelse mv. står det: Bedriften skal snarest mulig, og senest ved tiltredelse, orientere arbeidsutvalget og de tillitsvalgte i vedkommende avdeling om nyansettelser herunder ledere som har betydning for avdelingens virksomhet og gi nyansatte beskjed om hvem som er tillitsvalgt. Nyansatte skal snarest mulig presenteres for lederen i arbeidsutvalget og for de gruppetillitsvalgte.

Fordelen er helt klar. Jeg slipper å gjennomføre lønnsforhandlinger med alle folka. Det gjennomføres et annet sted. Ulempen er at det er konkurransevidende, vi blir for dyre (leder).

Til tross for at topplederen i denne virksomheten har jobbet aktivt for å få folk til å organisere seg, er interessen blant de ansatte for fagorganisasjonsarbeid laber. Dette ser ut til å være et gjennomgående trekk som samtlige av våre informanter trekker fram. I kapittel 3 så vi at organisasjonsgraden var betydelig høyere blant de som har vært i bransjen over noe tid, sammenliknet med nyankomne. Det er også flere av våre informanter som trekker fram at dette har med kultur å gjøre. Vi har påpekt at bransjen har blitt langt mer multikulturell de siste tiårene. Som vi så i kapittel 3, og som også er påvist i andre studier, er organisasjonsgraden lavere blant ikke-vestlige innvandrere enn blant etnisk norske, så også i renholdsbransjen (se også Nergaard og Stokke 2010, Lund og Friberg 2005). Dette innebærer at tradisjonene for fagforeningsmedlemskap er annerledes i dag enn tidligere. Mange av de som jobber i bransjen kommer fra kulturer der det å være fagforeningsmedlem innebærer en stor risiko. Det å forklare hva et medlemskap innebærer, og hva en tillitsvalgt er for noe, omtales som en svært krevende oppgave. En sentralt plassert tillitsvalgt ordlegger seg slik: «Noen ganger mislykkes vi. Selv om vi har forsøkt å forklare og forklare, så viser det seg at de ikke har skjønt.» På forbundsnivå kan det legges ned mye arbeid for å få valgt en tillitsvalgt som i noen tilfeller trekker seg etter svært kort tid, fordi hun eller han ikke klarer å stå i en posisjon der det å diskutere og motsi sin leder er en del av oppgavene.

De tillitsvalgte vi har intervjuet jobber i virksomheter der organisasjonsgraden varierer mellom 20 og 40 prosent. De aller fleste har et bevisst forhold til det å verve medlemmer, men det er også de som ikke ser på dette som sin oppgave. Sitatene under viser to ytterpunkter:

Når jeg stepper inn som vikar spør jeg alltid om de som jobber der er medlem og spør hvorfor de ikke er det. Jeg forteller om fordelene, men de er opptatt av at det koster (tillitsvalgt).

Jeg verver ingen, det må være en frivillig sak. Det ser jeg på som LOs oppgave og ikke min. Nå har man jo de samme rettighetene om man er organisert eller ikke, siden vi har tariffavtale. Andre får stå for verving. De synes det er dyrt tror jeg, det er en viktig grunn til at ikke flere er organisert (tillitsvalgt).

Tillitsvalgte forteller at de tidvis får henvendelser fra ikke-medlemmer. Noen gir hjelp dersom sakene ikke er for tidkrevende. Andre avviser denne typen forespørsler. De som har hjulpet uorganiserte har imidlertid erfart at flere har meldt seg inn i ettertid. Mange av henvendelsene de tillitsvalgte får handler om lønn, eller om mangelfull lønnsutbetaling. Til tross for tariffavtale opplever de ansatte feil på lønsslippene. Årsakene er flere; det kan være at registreringsrutinene for oppmøte og ferdigstillelse

av oppdragene er mangelfulle, det kan dreie seg om kunder som bestiller ekstraoppdrag, eller det kan være manglende overtidsbetaling. Ifølge de tillitsvalgte er det snarere snakk om sviktende kompetanse hos de som betaler ut lønn enn bevisste forsøk på å trikse med timeberegning. De aller fleste av disse sakene løses enkelt. Derimot blir oppsigelsessaker omtalt som langt mer kompliserte, og disse er det også mange av. Det kan dreie seg om oppsigelse som følge av dårlig utført jobb eller skulking, eller oppsigelse som en konsekvens av bortfall av oppdrag. Når det gjelder denne siste typen saker blir det gjerne en diskusjon knyttet til hvilket ansiennitetsprinsipp som skal følges.

Her er vi fortsatt ansatt selv om vi mister et oppdrag. Men i andre virksomheter vet jeg at de har fått tillitsvalgte til å skrive under på avtale om plassoppsigelser, og da hjelper det ikke om du har 30 års ansiennitet (tillitsvalgt).

Det er ulik praksis i de virksomhetene som inngår i denne undersøkelsen når det gjelder hvilket ansiennitetsprinsipp som gjelder ved bortfall av oppgaver, og det er heller ikke uvanlig at forbundet får denne typen oppsigelsessaker i fanget.

Tillitsvalgte som lederstøtte

I sektorer og bransjer der organisasjonsgraden er høy er gjerne tillitsvalgte representert i en rekke fora og organer. Det er ikke uvanlig at forholdet mellom ledere og tillitsvalgte er preget av tillit og til dels fortrolighet (Falkum m.fl. 2009, Ødegård og Trygstad 2009). Tillitsvalgte betraktes ofte som en slags lederstøtte, og de er viktige for å legitimere beslutninger i virksomhetene. Situasjonen framstår som annerledes i majoriteten av de renholdsbedriftene vi har gjennomført intervjuer i. Fra lederhold blir det pekt på at skoleringen av de tillitsvalgte tidvis er mangelfull, noe som påvirker deres kunnskap om lov- og avtaleverk. Fra tillitsvalgtes ståsted blir det framhevet at det ikke alltid er like enkelt å få fri til å gå på kurs. Til tross for at tillitsvalgte skal få den tiden de trenger for å skjøtte sitt verv, er det ofte ikke forståelse for dette fra bedriftens side. Det er også flere tillitsvalgte som mener at ledelsens kompetanse på lov- og avtaleverket er for dårlig. Her er en tillitsvalgt som beskriver sitt forhold til ledelsen som godt:

Vi har jobba sammen i drøye to år. Vi har en historie sammen. Tror de synes det er greit å ha en tillitsvalgt. Jeg gjør jo en del jobb for dem, personalspørsmål. Og de kan jo ikke lov- og avtaleverket. Ikke det mest grunnleggende i AML en gang. Og det å finne løsninger, det er en del av jobben min. Så det går bra. De har jo som regel bestemt seg før jeg kommer, så man må prøve seg litt fram og tilbake (tillitsvalgt).

Denne tillitsvalgte deltar i partssammensatte fora, men hun er i vårt utvalg i mindretall. Blant de tillitsvalgte vi har intervjuet er det kun et fåtall som har reglemessige møter med leder eller ledelsen. Dette påvirker dialogen. Sentralt plasserte tillitsvalgte peker i den forbindelse på at forholdet mellom tillitsvalgte og ledelsen i mange virksomheter er konfliktfylt. De møtes gjerne når saker er satt helt på spissen. Da er kommunika-

sjonen sterkt preget av klare fronter og muligheten til å finne mellomløsninger langt mindre. Som her:

De ringer meg hvis de er usikre på lov- og avtaleverk. Hvis det kommer en advarsel, da gir de beskjed. Men det er svært lite deltakelse. De er alltid sent ute med å informere om oppsigelser for eksempel (tillitsvalgt).

Som påpekt i kapittel 2 gjelder ikke Hovedavtalens del B, som gir regler om etablering av samarbeidsorganer i virksomhetene, for bransjer i privat tjenesteyting.⁴³ Ansattes rett til medbestemmelse er slik sett formelt svakere i privat tjenesteyting enn i andre bransjer. Dessuten er renholdsbransjen dekket av en normallønnsavtale, og lønn forhandles ikke lokalt i virksomhetene. I enkelte tilfeller kan likevel akkord- eller bonusordninger være gjenstand for forhandlinger mellom ledelsen og tillitsvalgte, men dette er neppe en utbredt arena for utøvelse av ansattes medbestemmelse i virksomhetene. Vi fant i våre intervjuer eksempler på at akkordlønn ble brukt i spesialoppdrag eller temporæravdeling, mens bonusordninger ble brukt for enkelte ledere. Akkordlønn for spesialoppdrag kan i noen tilfeller være gjenstand for forhandlinger, mens bonus som er rettet mot ledelsen som regel ikke er gjenstand for forhandlinger.

Utfordringer

Vi har tidligere omtalt at de store effektiviseringsgevinstene ved å ta i bruk nye metoder og utstyr nådde en topp på slutten av 1990-tallet (se kapittel 4). Det er likevel fortsatt noen som går nye veier for å finne det mest optimale av utstyr, for å «vinne marginer», men også for å gjøre arbeidet mindre belastende:

Vi var akterutseilt i en lang periode. Vi fikk gang på gang beskjed om at vi var for dyre. Jeg hadde en person som jobba heltid over et halvt år for å avdekke alt som fantes av utstyr, metoder og maskiner. De største leverandørene i bransjen ble invitert. De fikk tre uker hver på et konkret prosjekt. Hva er muligheten når vi har det beste utstyret uten at det går utover kvaliteten, HMS-regler og når det skal være miljøvennlig? De skulle kjøre inn utstyr og lære opp renholderne våre til å bruke det optimalt. Etter det valgte vi utstyr etter resultatene, og mener at vi i dag har det beste og mest effektive utstyret i Norge. Jeg tror ikke de som driver med dumping i bransjen har tatt den runden. Så jeg gleder meg til et allmenngjøringsvedtak. Når de tvinges til å øke lønningene (leder).

⁴³ Denne delen av Hovedavtalen har sitt utspring i Avtalen om produktivitetsutvalg som omfattet industri- og håndverksbedrifter.

Informanten mener at nytt utstyr har gjort arbeidsdagen enklere for de ansatte samtidig som det har vært økonomisk lønnsomt. Men til tross for optimalt utstyr er det utfordringer knyttet til arbeidsmiljø i bransjen. Opplæring av nyansatte og jevnlig vernerunder for å sjekke at utstyret blir brukt riktig framstår som viktig for å forebygge belastningsskader. Det er også en utfordring å øke statusen i renholdsyrket, og i den forbindelse har noen ledere motivert ansatte til å ta fagbrev. Men vurdering av fagbrev er gjerne et kost/nytte-spørsmål både for virksomheten og for den enkelte ansatte (jf. diskusjonen i kapittel 4).

Samarbeidet mellom ledelsen og de ansattes tillitsvalgte framstår som relativt god når det gjelder HMS og arbeidsmiljø i de bedriftene der vi har gjennomført intervjuer. De virksomhetene som har etablert en vernetjeneste bruker denne aktivt. Likevel blir vi fortalt det ikke er uvanlig at verneombud bruker fritiden sin for å skjøtte oppgavene som verneombud. Det er en utfordring at renholderne jobber spredt på flere ulike arbeidsplasser. Dette kan skape problemer når det gjelder nærhet til egen arbeidsgiver, ledelse, kolleger og tillits- og verneapparatet. Det påvirker trolig også antall saker som verneombudene får. Flere av virksomhetene har derfor jevnlig sosiale arrangementer for å samle renholderne; alt fra én til fire ganger i året. Oppmøtet på disse arrangementene er noe varierende, men det er bred enighet om at slike sosiale sammenkomster er viktige for å styrke samholdet blant de ansatte. Igjen blir kulturelle forskjeller nevnt som en årsak til at en del ansatte ikke møter opp. Tillitsvalgte har lagt merke til at særlig kvinnelige medarbeidere fra visse kulturer blir kjørt og hentet på jobb av sine ektemenn. En del av disse kvinnene jobber alene, kontakten med kolleger både i og utenfor arbeidet blir da minimal.

Alenejobbing blir ofte framstilt som et arbeidsmiljøproblem i renholdsbransjen (jf. bl.a. EU-OSHA 2009). Det er imidlertid ingen av de tillitsvalgte eller verneombudene vi har intervjuet som trekker fram dette som noe stort problem. Dette kan skyldes at de som jobber alene ute hos kunder i liten grad kontakter tillitsvalgte eller verneombudene med sine problemer. Det kan også skyldes at de som jobber alene ikke opplever dette som spesielt problematisk eller belastende. Tillitsvalgte og verneombudene peker på at de som jobber alene ofte har noe mer fleksibilitet i arbeidshverdagen enn de som jobber i team. Det finnes derfor de som foretrekker å jobbe alene hos kunden. Spørsmål om alenejobbing, og vurderinger knyttet til dette, har også blitt tematisert i arbeidsmiljøkartlegginger som noen av virksomhetene gjennomfører. Heller ikke her har alenejobbing blitt vurdert som negativt. Dette kan blant annet ha sammenheng med at flere renholdere i dag jobber dagtid, og at de dermed møter folk hos kunden.

I de tilfellene hvor renholdsoppdrag settes ut eller videreselges til underleverandører, mister verneombudene og tillitsvalgte kontrollen med arbeidsmiljøet for de som settes til å utføre oppdraget. Begrunnelsen for å sette ut renholdsoppdrag til underleverandører er i mange tilfeller økonomisk begrunnet. Press på arbeidsbetingelser slik som lønn, arbeidstid og effektivitetskrav er da vanlig for å hente inn økonomisk gevinst.

Oppsummering

- I privat service (som renholdsbransjen er del av) er det en god del virksomheter som mangler lovpålagte ordninger med verneombud og AMU. Det relativt store innslaget av små virksomheter kan være en årsak til mangelfulle verneordninger. Men også blant de store virksomhetene er det en god del som ikke oppfyller lovkravene om verneombud og AMU.
- Vanskeligheter med å få ansatte til å påta seg verneombudsrollen og manglende oppmerksomhet fra ledelsen når det gjelder HMS og arbeidsmiljøutfordringer trekkes fram som forklaringer på hvorfor mange sliter med å etablere en godt fungerende vernetjeneste.
- Ordningen med regionale verneombud ønskes velkommen. Men RVOene forventes også å møte noen utfordringer når det gjelder å besøke de mer useriøse delene av bransjen.
- Et høyt innslag av flerkulturelle arbeidstakere trekkes fram som en forklaring på at mange ansatte ikke engasjerer seg i egne arbeidsbetingelser. Delvis dreier det seg om manglende språkkunnskaper og delvis om kulturelle forskjeller som påvirker holdningen til både tillitsvalgt- og verneapparatet.
- Sett fra tillitsvalgtes side er manglende språkkunnskaper og lav oppslutning om fagforeningen et grunnleggende demokratisk bransjeproblem. I flere virksomheter mangler det partssammensatte fora, og tillitsvalgte opplever å bli dårlig informert om saker av betydning for medlemmene.
- Det er også flere eksempler på virksomheter som legger vekt på å finne godt arbeidsutstyr til renholderne, og som arbeider aktivt for å forhindre unødige belastningsskader.
- Like fullt er tillitsvalgte og ledelsen uenige når det blant annet gjelder anskaffelse av fottøy for renholdere.
- Virksomheter som har inngått IA-avtale, og som er forpliktet til å utrede mulighetene for alternative arbeidsoppgaver når ansatte blir sykmeldte, melder at det ofte er vanskelig å finne arbeidsoppgaver som krever liten fysisk innsats. Samtidig har vi eksempler på at dette er mulig. Slik kan sykmelding og utstøting unngås.
- Intervjuene blant verneombud og tillitsvalgte i bedrifter som har et godt etablert samarbeid om HMS, viser at HMS-arbeidet ofte er en møysommelig prosess, men at innsatsen gir resultater. Kanskje skulle man følge eksemplet fra det svenske aksjonsforskningsprogrammet ved å løfte de seriøse og flinke renholdsbedriftene fram som eksempler på «beste praksis».

Kapittel 6 Kunder, krav og anbud

Samtlige av våre informanter i renholdsbransjen er enige i én ting: Kundene spiller en avgjørende rolle når det gjelder bransjens rammebetingelser og derigjennom vilkårene for de ansatte. Det er kunden som utformer anbud, velger tilbyder og inngår kontrakter. Det er også kundene som eventuelt undersøker om kontraktskrav etterleves. De spiller derfor en viktig rolle når det gjelder seriøsiteten i bransjen. For å få kunnskap om kundene, deres tanker og valg, har vi intervjuet innkjøpere fra 40 virksomheter. Disse 40 virksomhetene er av ulik størrelse og tilhører ulike bransjer (se kapittel 1). Halvparten er hentet fra offentlig sektor og halvparten fra privat sektor. I dette kapitlet ser vi nærmere på hvordan kundene vurderer tilstanden i renholdsbransjen, og hvordan de vurderer sitt eget ansvar når det gjelder å bidra til større grad av seriøsitet. Sentrale spørsmål er:

- Hvorfor velger virksomheter å kjøpe renholdstjenester fra eksterne?
- Hvordan organiseres anbudsprosessen, og hvordan blir et oppdrag til?
- Hvordan vekter kundene pris og kvalitet i sine anskaffelser?
- Hvordan følger kundene opp renholdernes lønns- og arbeidsvilkår?

Undersøkelsen ble gjennomført ved strukturerte telefonintervjuer, noe som gjør det mulig å sammenlikne svarene. Det var den ansvarlige for innkjøp av renholdstjenester i virksomhetene som ble intervjuet. Det er grunn til å anta at vi i kundeundersøkelsen ikke har klart å dekke de useriøse innkjøperne, de som ikke er interessert i om eksempelvis leverandøren betaler skatter og avgifter og ellers forholder seg til gjeldende lovverk. Disse kundene ville trolig takket nei til en forespørsel om å delta i en slik undersøkelse.

Hvorfor kjøpes renholdstjenester?

Ifølge NHO Service kjøper offentlig sektor renhold for rundt 1,2 milliarder kroner i året, mens renhold i egen regi utgjør 7,6 milliarder. Privat sektor kjøper renhold for 6,8 milliarder kroner og har renhold i egen regi for 2,2 milliarder (NHO 2010). Samlet sett omsetter altså renholdsbransjen for rundt 8 milliarder kroner i året. Drøyt halvparten av renholdet som utføres i norske virksomheter gjennomføres i egen regi.

Vår kundeundersøkelse viser at virksomhetene har ulike begrunnelser for hvorfor de har outsourcet renholdstjenester. Noen ønsker å slippe administrasjonen av renholdet, noen har problemer med å rekruttere renholdere, noen oppfatter at kvaliteten på renholdet blir bedre når man benytter renholdsbedrifter, noen ønsker å spare penger, mens andre kjøper inn renhold fordi de mener at virksomheten kun skal konsentrere seg om kjerneoppgavene. Det er også enkelte virksomheter som oppgir at de kjøper inn renholdstjenester fra eksterne firma fordi de har hatt ulike problemer med egne renholdere, for eksempel dårlig arbeidsmiljø, høyt sykefravær og liknende, eller at de har behov for å supplere egen renholdsstab i perioder med ekstra mye arbeid. Det er også offentlige virksomheter som har oppgitt at de kjøper renhold eksternt fordi kommunepolitikerne har pålagt dem å konkurranseutsette av ideologiske grunner. Det er dessuten en offentlig virksomhet som oppgir at de kjøper renhold eksternt for å få riktig person inn i jobben. Virksomheten har en politikk der alle ledige stillinger først skal utlyses internt. Overtallige fra andre tjenestoområder har fortrinnsrett på ledige stillinger. De har tidligere erfart at man da må ta imot arbeidstakere som ikke fungerer særlig bra i arbeidet.

Kundeundersøkelsen viser at offentlige og private virksomheter har ulike begrunnelser for å kjøpe renholdstjenester eksternt. Nesten samtlige private virksomheter oppgir at de har satt ut renholdet for å slippe administrasjonen. Et klart flertall av kundene i privat sektor trekker i tillegg fram at en viktig motivasjon er ønsket om å fokusere på det som er virksomhetens kjerneoppgaver. Disse to begrunnelsene er også viktige for en del offentlige virksomheter, men den hyppigst nevnte årsaken blant de offentlige virksomhetene er pris. Det å kjøpe inn renholdstjenester oppfattes å være billigere enn å utføre det i egen regi. Pris blir også vektlagt av innkjøperne i privat sektor, men her er det flere som understreker at renholdstjenesten heller ikke må være for billig (se også avsnittet om kundenes vektlegging av pris og kvalitet for en videre diskusjon om dette). Pris er, som vi har omtalt, heller ikke den viktigste motivasjonen for kundebedrifter i privat sektor, slik det er for rundt halvparten av de offentlige virksomhetene vi intervjuet.

Organisering av anbudsprosessen

Vi finner klare indikasjoner på at det er forskjeller mellom hvordan offentlige og private virksomheter organiserer anbudsprosessene. Dels skyldes forskjellene at offentlige og private virksomheter må forholde seg til ulike regelverk når det kjøpes inn tjenester, og dels skyldes det trolig at de offentlige virksomhetene ofte bare anbudsutsetter deler av renholdet. Det er kun mindre offentlige virksomheter som setter ut alt renholdet. Situasjonen er annerledes i private virksomheter. Samtlige av de private virksomhe-

tene vi har intervjuet har valgt å sette ut alt renhold, med unntak av rengjøringen av kjøkken og overflater i restaurantvirksomheter, samt enkelte spesialmaskiner i industrivirksomheter.

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 innebærer at det over visse terskelverdier skal være åpen, internasjonal konkurranse om leveranser til det offentlige. Dette er vi også forpliktet til 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-terskelverdiene⁴⁴ 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. En rekke av de private virksomhetene ber til forskjell fra det offentlige om et tilbud fra en håndfull renholdsleverandører (eksempelvis tre stykker).

Det synes altså å være klare forskjeller på hvordan et oppdrag blir til mellom offentlige og private virksomheter. Mens de offentlige virksomhetene velger å utlyse en begrenset del av renholdstjenestene gjennom en åpen anbudskonkurranse, velger private virksomheter gjerne å sette ut hele renholdet i anbudskonkurranser der et begrenset antall aktører får konkurrere om å vinne oppdraget. Det er også variasjon når det gjelder organiseringen av anbudsprosessen, både med hensyn til hvem som deltar fra kundens side og hvor ofte anbud innhentes.

Hvem deltar fra kundens side?

Hvem som deltar i anbudsprosessen fra kundens side varierer. Fem av de 20 offentlige virksomhetene hadde en egen leder for renholdsavdelingen, som innehentet anbud og som hadde ansvaret for oppfølging av leverandører og kontrakter. Fem av virksomhetene hadde en egen innkjøpssjef med dette ansvaret, i tillegg til ansvar for innkjøp av andre varer og tjenester. I syv av virksomhetene var det øverste leder eller en fra ledergruppen som hadde ansvar for å innhente anbud og følge opp renholdsleverandørene,

⁴⁴ 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.

mens to virksomheter hadde delegert dette ansvaret til den enkelte tjenesteleder. Til sist var det én virksomhet som benyttet seg av en rammeavtale inngått på sentralt nivå, det vil si nivået over den enheten vi intervjuet. Felles for de fleste var at det gjerne bare var én person som hadde ansvaret for å delta i anbudsprosessen. Dette er også praksis i de private virksomhetene – det er gjerne én som har ansvar for å kjøpe inn renholds-tjenester. I tolv av virksomhetene var det daglig leder eller administrasjonsleder som sto for innkjøpet, mens en egen innkjøpsavdeling hadde ansvaret i fem av virksomhetene, og i to virksomheter var ansvaret lagt på den enkelte avdelingsleder.⁴⁵

Berge og Sønsterudbråten (2011) finner at tillitsvalgte i renholdsbedrifter sjelden har innsyn i eller blir involvert i tilbudsutformingene når renholdsbedriftene leverer inn anbud. Våre kundeintervjuer bekrefter dette bildet. Igjen er det imidlertid noen forskjeller mellom de offentlige og private virksomhetene. Innenfor privat industri ser det ut til at det er noe mer utbredt å gi egne tillitsvalgte innsyn i anbudsutsettingen enn hva som synes å være tilfelle i offentlige virksomheter og i virksomheter fra andre bransjer i privat sektor. Siden vårt utvalg er svært begrenset hva gjelder størrelse, skal vi være varsomme med å trekke konklusjoner. I en undersøkelse om tillitsvalgte i norsk arbeidsliv viser det seg imidlertid at det overveiende flertallet av tillitsvalgte ikke har befatning med anbudsprosesser og valg av renholdsleverandør (Nergaard m.fl., under arbeid).

Hvor ofte innhentes anbud?

Minst halvparten av virksomhetene vi har intervjuet utførte renhold i egen regi fram til begynnelsen av 2000-tallet. 14 av de offentlige virksomhetene satte ut renhold for første gang for under ti år siden (og gjerne bare for noen få år siden). Blant virksomhetene i privat sektor er det større variasjon med hensyn til når renholdet ble satt ut til eksterne for første gang. Minst seks av virksomhetene konkurranseutsatte renholdstjenestene for første gang på begynnelsen av 2000-tallet, men flertallet har kjøpt renhold fra eksterne leverandører lenger.⁴⁶ I privat sektor finner vi eksempler på virksomheter som har benyttet seg av renholdsleverandører i opptil 40 år.

Nesten samtlige av de offentlige virksomhetene opererer med tidsbegrensede kontrakter med to års varighet, men med mulighet for forlengelse i ytterligere ett eller to år. Etter dette kjøres det ny anbudsprosess. På spørsmål om hvorfor man byttet leverandør forrige gang, er derfor ofte svaret at «det skulle ut på anbud igjen». Berge og Sønsterudbråten (2011) viser hvordan dette anbudssystemet, kombinert med sterk

⁴⁵ Mangler informasjon om hvem som deltok fra kundens side for en av virksomhetene.

⁴⁶ Fire virksomheter oppgir at de har satt ut renholdstjenester så lenge som informanten har jobbet der, og det er derfor vanskelig å fastslå når det skjedde for første gang. Trolig har renholdstjenestene vært utført av eksterne renholdsbedrifter lenger enn ti år.

prisfokusering, kan skape en utfordring med hensyn til tjenestekvaliteten. Intervjuer med ledere viser at det for en renholdsbedrift er lite vits i å gjøre en god jobb for en offentlig kunde når bedriften likevel ikke har store muligheter til å vinne anbudet ved neste korsvei, og når et godt utført renhold tilsynelatende ikke teller med i vurderingen i neste anbudsrunde. Dersom en renholdsleverandør har gjort en god jobb, men i neste anbudsrunde priser seg noe høyere enn konkurrentene, blir man ikke foretrukket. Det blir derfor viktigere å utføre god kvalitet for private kunder, ettersom man hos disse kan beholde oppdraget i en årrekke om kvaliteten er god nok (ibid.).

Vår kundeundersøkelse gir langt på vei støtte til denne vurderingen. Blant virksomhetene i privat sektor er det mange som ikke har tidsbegrensede kontrakter, og som sjelden gjennomfører nye anbudsrunder. Flere har også hatt samme renholdsleverandør i en årrekke, og bare unntaksmessig blir kostnader brukt som begrunnelse for hvorfor virksomheten valgte å sette i gang en ny anbudsprosess. Intervjuer med ledere i renholdsbedriftene viser til en tilsvarende praksis. Noen forteller at de har hatt samme kunde i mange år:

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).

På spørsmål om hvorfor private kunder bytter leverandør, er svaret gjerne «vi var misfornøyd med kvaliteten på tjenesten». Det er riktignok noen som svarer at motivasjonen for å bytte leverandører var pris. Samtidig finner vi også her eksempler på virksomheter som byttet tilbake til sin forrige leverandør når det ble klart at den nye «billigleverandøren» utførte renhold av dårlig kvalitet. Det vises til at virksomheten har lært at man kan kjøpe renholdstjenester «for billig». En annen indikasjon på at bedrifter i privat sektor belønner virksomheter for god kvalitet, er at de ofte velger å beholde sin eksisterende leverandør, selv om noen rutinemessig kjører nye anbudsrunder. Vel og merke dersom prisavviket til andre aktører i markedet ikke er graverende stort. Som en innkjøper uttrykker det:

Vi er veldig fornøyd med dem vi har, og vi så ingen grunn til å skifte for å tjene noen få kroner. Egentlig går vi bare ut i markedet for å verifisere at dagens pris er rett. Verken vi eller det firmaet som vi benytter er tjent med at de gjør det dårlig økonomisk, derfor må vi tilpasse oss markedet sånn at de går i overskudd, så gjør de også en god jobb for oss (innkjøper i en større privat industribedrift).

Kundenes vektlegging av pris og kvalitet

Kundene er villige til å svelge mange hybelkaniner hvis prisen er lav nok (leder for renholdsbedrift).

I undersøkelsen om anbud og arbeidstakerrettigheter finner Berge og Sønsterudbråten (2011) at bransjeaktører oppfatter at offentlige virksomheter og mindre private virksomheter vekter pris høyt i anskaffelsen av renholdstjenester. Større private virksomheter framstår som mer kvalitetsorienterte og ikke like opptatt av pris. Denne påstanden blir gjentatt i de fleste intervjuene som vi har gjennomført i herværende kartlegging (se også kapittel 4). Innkjøperne i offentlige virksomheter er kjent i bransjen som tøffe forhandlere med et ensidig prisfokus, og de velger i hovedsak den leverandøren som er villig til å ta minst for oppdraget. Det framholdes også at mindre private virksomheter alltid gir jobben til tilbyderen som priser seg lavest. Berge og Sønsterudbråten (2011) peker på at prisfokuseringen fører til at enkelte leverandører unnlater å legge inn tilbud i offentlig sektor. Dette får vi bekreftet gjennom intervjuer av ledere for renholdsbedrifter. Som beskrevet ovenfor viser en leder for en renholdsbedrift til at de nesten bare har private kunder fordi de ikke er konkurransedyktig hos offentlige virksomheter, siden disse kundene presser for mye på pris. En annen viser til at de ikke tar noen oppdrag fra offentlige kunder fordi det er for stor konkurranse:

Vi plukker de kunder vi ønsker. Vi tar ikke offentlige kunder fordi det er så stor konkurranse. Vi driver dyrere, og det er mye vi ikke får. De private kundene er ofte villige til å betale mer. Det er veldig ofte at offentlige kunder bare ser på pris. Jeg vet ikke hvorfor. Men kanskje de tvinges til det (leder i renholdsbedrift).

En gjennomgang av hvordan kundene vi har intervjuet vektlegger pris og kvalitet, bekrefter langt på vei påstandene som framsettes av ulike bransjeaktører. Ikke overraskende er pris en viktig variabel i anbudskonkurransene, både hos offentlige og private virksomheter i ulike bransjer og av ulike størrelser. Gjennomgående vekter de private virksomhetene noe overraskende pris høyere enn de offentlige virksomhetene. For eksempel er det 13 av de 20 private virksomhetene som oppgir at de vekter pris mer enn 50 prosent, mens det er åtte av 20 offentlig virksomheter som vekter pris høyere enn 50 prosent. I praksis synes det likevel som om de offentlige virksomhetene setter pris høyere enn de private. Mens de offentlige virksomhetene typisk oppgir at de valgte leverandøren med det lavest prisede tilbudet, er det få av de private virksomhetene som har gjort det samme. De private virksomhetene henviser heller til at de ikke ønsker å velge tilbydere som priser seg for lavt. Følgende sitat illustrerer en holdning som flere ga uttrykk for:

Prisen har en betydning, men den må ikke være så lav at den er for god til å være sann, for da er den ikke sann i det lange løp. Det er vanskelig å vite om de kommer til gjøre en god jobb, så da må vi vanligvis gå ut og spørre andre som har dem som leverandører. Slike referanser betyr jo en del (innkjøpsansvarlig i en større privat servicebedrift).

Selv om pris er et viktig kriterium også i privat sektor, synes det vanlig å styre unna de billigste anbudene. Flere viser til at de utelukket de billigste og gjerne den dyreste. Spørsmålet er, som det ble vist til i et av sitatene, om offentlige virksomheter *må* velge billigst mulig leverandør, eller om også andre faktorer kan vektlegges i tildelingsfasen. Tildeling av kontrakt kan skje ut fra ett av to kriterier – oppdragsgiver kan enten velge det tilbudet som er det økonomisk mest fordelaktige, eller det tilbudet som har den laveste prisen (FOA § 22-2). Er tildelingskriteriet det tilbudet som er økonomisk mest fordelaktig, kan man i tillegg til pris også bruke kriterier som kvalitet, teknisk verdi, estetiske og funksjonsmessige egenskaper, miljøegenskaper, driftsomkostninger, kundeservice med mer. Felles for kriteriene er at de må ha tilknytning til selve kontrakts-gjenstanden (oppdraget). For at oppdragsgiver skal kunne vektlegge disse kriteriene, må det ha vært opplyst om disse i konkurransegrunnlaget. Her skal det også opplyses om vektingen av hvert av kriteriene. Kriterier som gjelder tilbyders egnethet, det vil si tekniske og faglige kvalifikasjoner, hører i utgangspunktet hjemme i kvalifikasjonsfasen. Men dersom disse kriteriene har direkte relevans for kvaliteten på oppdraget, har en i Klagenemnda for offentlige anskaffelser (KOFA) åpnet for at også erfaring kan brukes som et tildelingskriterium. Dette vil imidlertid være mest relevant i kompliserte tjenestekontrakter. I enkle renholdsoppdrag vil en sjelden kunne vektlegge tilbyders egnethet i tildelingsfasen (se også Berge og Sønsterudbråten 2010).

Vekting av pris og erfaringer

En forklaring på hvorfor virksomheter i privat sektor er mindre opptatt av pris kan delvis forklares med at de har lengre erfaring som innkjøpere av renholdstjenester. Dette har også bidratt til bedre kunnskap om renholdsbransjen. Noen har høstet negative erfaringer med å vekte pris for høyt. Som en innkjøper uttrykker:

Vi lærte mye fra første gang vi satte ut renholdet på anbud. Den gang vektet vi pris 50 prosent og kvalitet 50 prosent. Når vi i anbudsrunder sammenlikner hvor mange årsverk vi mener de trenger, så ser vi at enkelte tilbydere ikke har peiling, de bare vil ha jobben. Det lærte vi veldig mye av fra første gang. Andre gangen vi satte renhold ut på anbud la vi mer vekt på kvalitet, kanskje 70 prosent kvalitet og 30 prosent pris (innkjøper i en større norsk industribedrift).

En leder i en større privat servicebedrift påpeker at det ikke er et mål å gjøre avtalen så dårlig som mulig for renholdsleverandøren. «Det må være vinn-vinn, for om ikke de tjener penger, så går det utover kvaliteten». Det er også enkelte som er opptatt av at for lave priser vil presse de ansatte hos renholdsleverandøren for hardt, og bidra til at de ikke blir værende.

Vi hadde mest fokus på kvalitet og at vi var trygge på at bedriften har ordnede forhold når det gjelder lønnsbetingelser, arbeidsmiljølov og tariffavtaler (innkjøpssjef i et distrikt hos en større entreprenørbedrift).

Hvis prisen er for lav, går det også utover de som jobber der. Da får ikke vi beholde dem, og vi er interessert i at de skal bli der (leder i en større privat servicebedrift).

Det kan synes som at det er mer utbredt at fagforeningene engasjerer seg i vilkårene til de ansatte hos eksterne leverandører i de større private virksomhetene, enn det som er tilfelle i for eksempel offentlige virksomheter. Hvorvidt fagforeningene faktisk spiller en mer aktiv rolle med hensyn til oppfølging av renholdernes lønns- og arbeidsvilkår, kommer vi tilbake til senere. Som vi omtalte i kapittel 4, trekker lederne i renholdsbedriftene også fram at store private virksomheter frykter konsekvensene av medieoppslag som forteller om dårlige lønns- og arbeidsvilkår for de som utfører tjenestene. En førsteside med dårlig nytt i VG straffer seg.

Oppfølging av lønns- og arbeidsvilkår

I dag er alle offentlige virksomheter forpliktet til å ta med en kontraktsklausul som skal sikre arbeidstakernes lønns- og arbeidsvilkår i de bedriftene som det kjøpes tjenester av (se kap. 1 og kap. 7).⁴⁷ Forskriften forplikter bare offentlige oppdragsgivere. Således er ikke private virksomheter pålagt å inneha tilsvarende klausuler i sine kontrakter med leverandører.

Vår kundeundersøkelse viser at under halvparten (9 av 20) av de offentlige virksomhetene har med en kontraktsbestemmelse om lønns- og arbeidsvilkårene til de ansatte hos renholdsleverandøren som utfører oppdrag for dem. Dette *kan* skyldes at kontraktens verdi ligger under terskelverdiene i forskriften (jf. fotnote 16).

Ytterligere tre oppgir at deres virksomhet trolig har en slik bestemmelse i sin kontrakt. Det er bare to som oppgir at de med sikkerhet ikke har en slik formulering i kontrakten,

⁴⁷ Klausulen skal være med i alle kontrakter som overstiger 1 million kroner for statlige myndigheter, og 1,6 millioner for andre oppdragsgivere som er omfattet av lov om offentlige anskaffelser (terskelverdier for innkjøp av varer og tjenester i 2011).

mens de resterende seks er usikre.⁴⁸ Selv om virksomheter i privat sektor ikke er pålagt å ha tilsvarende bestemmelser i sine kontrakter, har drøyt halvparten (11 av 20) kontraktsfestede krav til sine renholdsleverandører om å følge tariffavtale eller lønnsnivået som er normalt for vedkommende yrke. I tillegg er det ytterligere to virksomheter som ikke har henvisning til tariffavtale, men som har kontraktsfestet sanksjoner dersom det blir avdekket brudd på arbeidsmiljøloven. To virksomheter har ikke kontraktsfestede krav, men de forsikret seg om at renholdsleverandøren hadde tariffavtale før de fikk jobben. Fire virksomheter har verken kontraktsfestede krav eller forsikret seg om at renholdsleverandøren hadde tariffavtale,⁴⁹ mens én er usikker på hvilke krav som er stilt.

Samlet sett kan det altså synes som at et flertall av kundene har en form for kontraktsbestemmelser som skal sikre lønns- og arbeidsvilkårene for de ansatte hos renholdsbedriftene som de kjøper tjenester av. For at slike bestemmelser skal ha noen funksjon er det avgjørende at kunden kontrollerer at kravene etterleves. Berge og Sønsterudbråten (2011) finner at kun et mindretall av de tillitsvalgte i renholdsbransjen opplever at kunden kontrollerer om arbeidsgiveren følger de kontraktskravene som er stilt. Forskrift om lønns- og arbeidsvilkår i offentlige anskaffelser er imidlertid *kontrollpliktig*, noe som gjør at den offentlige instans som har stilt krav om lønns- og arbeidsvilkår forplikter seg til å følge opp. I forskriftens § 7 heter det:

«Oppdragsgiver skal gjennomføre nødvendig kontroll av om kravene til lønns- og arbeidsvilkår overholdes. Graden av kontroll kan tilpasses behovet i vedkommende bransje, geografiske område mv.»

KS (2008) påpeker at det derfor er nødvendig å ta med kontraktsformuleringer som sikrer rett til å foreta kontroll hos leverandører, samt en rett og plikt for leverandører til å gjennomføre kontroll hos sine underleverandører. Deres forslag til en slik formulering er følgende:

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

Vår undersøkelse viser at kundene har en økende bevissthet om at de som kjøper av renholdstjenester har et ansvar for renholdernes lønns- og arbeidsvilkår. Flere har referert til de mange medieoppslagene om vilkårene i renholdsbransjen de siste årene.

⁴⁸ Den ene virksomheten inngikk sin siste kontrakt før ikrafttredelsen av forskrift om lønns- og arbeidsvilkår i offentlige kontrakter, mens den andre har både hatt anbudsrunder og byttet leverandør senest to år etter at forskriften trådte i kraft. Også fem av de seks usikre har nylig inngått nye kontrakter.

⁴⁹ En av disse holder nå på å utforme nytt anbud der et krav til ansattes lønns- og arbeidsvilkår blir inkludert.

Ikke overraskende har også den såkalte «Adecco-saken» i 2011 gjort inntrykk. Også våre intervjuer med bransjeaktører bekrefter en økt bevisstgjøring hos kundene i det siste. Likevel er det en oppfatning om at den økte bevisstheten bare vil være midlertidig. Som én uttrykker det:

Det er endringer med en gang det har vært ett oppslag i Dagbladet, men hukommelsen er dårlig. Så hvis det ikke er oppslag i Dagbladet hver dag... Men, vi har fått kunder i etterkant av disse oppslagene når de har skjönt at renholdsleverandøren som de har er på kanten. Det er også kunder som har ringt oss og spurt om vi har alt på stell. Det er enda ikke vanlig, men veldig bra når det skjer (leder for renholdsbedrift).

Til tross for at flere av kundene forteller om økt bevissthet, er det likevel 29 av 40 som oppgir at de aldri har kontrollert hvilke lønns- og arbeidsvilkår renholderne som utfører oppdrag i virksomheten har. Blant virksomhetene fra offentlig sektor er det bare fire av 20 som har kontrollert at kontraktsfestede krav til lønns- og arbeidsvilkår blir etterfulgt. Det er noe bedre blant virksomhetene i privat sektor. Riktignok er det 13 av 20 som heller ikke her regelmessig utfører kontroller. Samtidig hevder flere av disse at de kjenner til hvilke lønnsvilkår renholderne har. Enten fordi at de har spurt renholderne direkte, eller fordi kundevirksomhetens tillitsvalgte har undersøkt og rapportert tilbake at renholderne har vilkår etter tariffavtale. Vårt inntrykk er at private virksomheter, som ikke er pliktige til å kontrollere lønns- og arbeidsvilkår for ansatte hos leverandører, har bedre kontroll med hvilke vilkår disse ansatte jobber under, enn de offentlige virksomhetene som er omfattet av forskrift om lønns- og arbeidsvilkår i offentlige kontrakter og skal ha kjennskap til dette.

Flere av kundene, særlig blant virksomhetene i offentlig sektor, viser til at de synes det er vanskelig å skulle utføre kontroller. Blant virksomhetene i privat sektor er det også noen som viser til at de er usikre på hva de har rett til å kreve av innsyn når det kommer til hvilke betingelser ansatte hos leverandører har. Selv om en stor andel (33 av 40) av virksomhetene (både i offentlig og privat sektor) svarer at de er tilhengere av mer aktive kunder som et tiltak for å bedre forholdene i renholdsbransjen, er det mange som er usikre på hvordan dette skal løses i praksis.

Nå er vi inne på et forhold som jeg ikke synes er enkelt, men det jo vært litt fokus på i det siste. Det er en del forhold som det kan være veldig vanskelig for en begrenset organisasjon å følge opp. Man må jo på en eller annen måte legge begrensninger, men vi kan ikke være politi. Vi krever dokumentasjon og sertifikater som bekrefter, utover det har vi ikke gjort noe (leder for en større statlig virksomhet).

To av de offentlige virksomhetene har løst kontrollutfordringen ved at de krever medlemskap i partenes godkjenningsordning Ren Utvikling. På denne måten overlater de til NHO Service og Norsk Arbeidsmandsforbund å kontrollere at de ansatte har

lønns- og arbeidsvilkår i tråd med tariffavtalen og lovverket. Flere private virksomheter viser til at de bevisst unngår de billigste renholdsleverandørene, eller bare velger blant de store tilbyderne ut fra en tanke om at disse trolig vil være sikrere med hensyn til de ansattes lønns- og arbeidsvilkår.

Det er mange som er for små som ikke får lov til å legge inn pris. Grunnen er blant annet dette med tarifflønn som jeg tror er sikrere med litt større firma (innkjøper i en norsk dagligvarekjede).

Tro på egne fagforeninger som kontrollør

Blant virksomhetene i privat sektor, særlig industrivirksomhetene, er det flere som framholder at virksomhetens egne fagforeninger følger med på lønns- og arbeidsvilkårene til ansatte hos leverandører. Våre intervjuer med bransjeaktører avviser at dette er særlig utbredt, og hevder at det bare skjer unntaksvis. I den tidligere omtalte tillitsvalgtundersøkelsen har vi også stilt spørsmål til LO sine tillitsvalgte om hvorvidt de undersøker renholdernes lønns- og arbeidsvilkår. Det store flertallet svarer nei til dette, men legger gjerne til: «Det kan nok hende vi burde undersøke det nærmere». En sentralt plassert tillitsvalgt i NAF sier det slik:

I prosesser mot outsourcing sloss de tillitsvalgte som bare det. Det er fint. Men så forsvinner jo de ansatte. Da er det ingen som husker på dem. Og i annen runde så er det ingen som bryr seg om dem – de er overlatt til seg selv. Mitt inntrykk er at man ikke bryr seg om renholdere, man ofrer dem ofte ikke en tanke. De har ofte en annen etnisk bakgrunn. Jeg er litt skremt over hvordan renholdere blir sett på som en utgruppe. Hvor er solidariteten hen?

Dersom bedriftslederne unnlater å kontrollere renholdsleverandøren fordi de tror at egne tillitsvalgte gjør det, gir dette falsk trygghet. Vi har ingen indikasjoner på at tillitsvalgte hos kunden driver særlig kontroll av renholdernes lønns- og arbeidsvilkår. Dette er også fortrinnsvis en arbeidsgiveroppgave, siden det er arbeidsgiver, og ikke tillitsvalgt, som inngår kontrakt. Samtidig, dersom bedriftslederne tror at egne fagforeninger er opptatt av renholdernes lønns- og arbeidsvilkår, kan dette bidra til økt bevissthet i innkjøp og til at man dermed sørger for å sikre seg de nødvendige kontraktuelle forpliktelsene overfor sine leverandører og eventuelle underleverandører.

Politi som varsler kundene om mulig useriøsitet

Gjennom intervjuer med politiet blir vi fortalt om en aksjon der de undersøkte hvilke bedrifter som kjøpte tjenester fra fire renholdsselskaper som drev ulovlig. Disse fire selskapene var involvert i omfattende skatteunndragelser og menneskehandel. Totalt

var det 100 bedrifter som kjøpte renholdstjenester av disse selskapene, både offentlige og private virksomheter. Politiet sendte ut brev til disse kundene der de spurte om hvem som utførte renholdet hos deres virksomhet, og når renholdet ble utført. Fellesnevneren for kundene var at renholdet ble utført på tidspunkter der ingen av de ansatte i kundevirksomheten var på jobb (for eksempel kveld, natt eller helg). Politiet uttrykker at det kan være vanskelig for kundene selv å kontrollere, ettersom renholdsbedriftene tilsynelatende kan ha ting i orden. Likevel mener politiet at det kan være en indikasjon på at renholdsbedriftene har noe å skjule dersom de foretrekker å utføre renholdet mellom klokka 21.00 og 06.00, eller på tidspunkter når det ikke er andre ansatte på jobb. Denne typen aksjoner fra myndighetenes side kan hjelpe virksomheter som ønsker å være seriøse kunder. Det å bli advart om at den bedriften du kjøper tjenester fra opererer ulovlig, er et steg på veien. En godkjenningsordning vil trolig også hjelpe kundene til å operere som seriøse markedsaktører.

Hva skjer når anbud tapes?

Når en virksomhet bestemmer seg for å konkurranseutsette hele eller deler av sitt renhold, eller bytter renholdsleverandør, kan dette få konsekvenser for de renholdsansatte som fram til da har vært ansatt for å utføre tjenesten. Et sentralt spørsmål er derfor hvor vanlig det er at renholderne får lov til å fortsette sitt arbeid for kunden under en ny arbeidsgiver, eller om renholderen får fortsette for den samme arbeidsgiveren. Dersom det er snakk om en virksomhetsoverdragelse, vil de ansatte ha rett til å være med over til den nye arbeidsgiveren. Denne vil da tre inn i den arbeidsavtalen arbeidstakerne hadde med sin tidligere arbeidsgiver. Dette innebærer som utgangspunkt at arbeidstakerne får videreført samme lønns- og arbeidsvilkår som de hadde fra før. Den nye arbeidsgiveren kan imidlertid velge å ikke bli bundet av den tariffavtalen som dekket det tidligere arbeidsforholdet, samt å overføre arbeidstakerne til den pensjonsordningen som allerede er etablert hos den nye arbeidsgiveren. En virksomhetsoverdragelse *kan* dermed medføre svekkelse av rettighetene, men arbeidsforholdet består. Hvorvidt det er snakk om en virksomhetsoverdragelse, reguleres av arbeidsmiljøloven § 16-1, der det i første ledd heter at bestemmelsene i kapittel 16 kommer til anvendelse «ved overdragelse av en virksomhet eller del av virksomhet til en annen arbeidsgiver. Med overdragelse menes overføring av selvstendig enhet som beholder sin identitet etter overføringen.» Sentralt i vurderingen er om virksomheten kan sies å ha beholdt sin identitet etter overføringen. Berge og Sønsterudbråten (2011) viser til at renholdsbedrifter sjelden rår over betydelige fysiske aktiva. Dette innebærer at renholdsbedriften som vinner anbudet gjerne selv kan avgjøre om han eller hun ønsker å ta over de ansatte eller ikke. Dersom renholdsbedriften overtar noen av arbeidstakerne, kan det medføre at dette

blir å anse som en virksomhetsoverdragelse, men om man ikke tar over noen, er man trolig utenfor dette regelverket. Berge og Sønsterudbråten (2011) argumenterer for at det bør vurderes hvorvidt kommunene og andre offentlige virksomheter i sine konkurransevilkår kan framsette krav om at potensielle tilbydere må overta de ansatte som ønsker det i tilfeller der det byttes renholdsleverandør. Dette fordi at dersom flertallet av de ansatte overdras, vil det være å anse som en virksomhetsoverdragelse. Dette vil kunne bidra til å sikre de ansatte opparbeidede rettigheter og redusere deres jobbusikkerhet. Et slikt forslag vil imidlertid neppe vekke begeistring hos renholdsbedriftene. En leder sier det slik:

Vi trår litt varsomt. Det kan hende at noen blir med over, men det er et resultat av at de har søkt på jobber. Vi rekrutterer nye folk. Vi prøver å unngå virksomhetsoverdragelse, for da vet du aldri hva du får med over. For å ha kontroll gjør vi ikke det.

Av kundeundersøkelsen framgår det at det bare er unntaksvis at virksomhetsoverdragelse blir benyttet når renhold settes ut på anbud første gang, eller når man bytter renholdsleverandør. I det hele tatt synes kundene å ha liten kjennskap til hva som skjer med renholderne etter at en eksisterende leverandør taper oppdraget til en ny renholdsbedrift. Dette spørsmålet synes heller ikke å oppta kundene i særlig grad.

Hva mener kundene er kjennetegn på seriøsitet?

Det er en utbredt oppfatning om at renholdsbransjen preges av et høyt innslag av useriøse tilbydere. Det er derfor interessant å få kunnskap om hva kundene trekker fram som sentrale kjennetegn på seriøsitet, og dermed hva de eventuelt ser etter for å sikre at leverandøren er en seriøs renholdsbedrift. De tre hyppigste svarene som ble gitt var 1) en tett oppfølging og jevnlig kontakt med kunde, herunder gode rutiner for å ta imot klager, 2) at skatter og avgifter blir innbetalt til myndighetene og 3) at det er ordnede forhold for de ansatte med hensyn til arbeidstid, lønn, pensjon og forsikring. Dessuten var det flere som trakk fram stabilitet i hvem som utfører renholdsjobben. Dette blir sett på som en viktig indikator på om forholdene for de ansatte er tilfredsstillende. Kommunikasjon trekkes også fram, nærmere bestemt at man er i stand til å føre en samtale med renholderen på norsk eller engelsk. En annen indikator som framkom var at renholdsbedriften opererer med «seriøse priser». Dersom prisen er for lav, er det åpenbart at lønns- og arbeidsvilkår er dumpet, eller at skatter og avgifter blir unndratt. Det var også noen som påpekte at et kjennetegn på seriøsitet var at det var et etablert norsk firma som hadde inngått tariffavtale, eller at de renholdsansatte hadde fagbrev som renholder.

Som omtalt i kapittel 4 stilte vi også spørsmål i kundeundersøkelsen om de som kjøper inn renholdstjenester er kjent med om renholdsleverandøren bruker underleverandører. Nesten samtlige svarer at deres leverandør utfører oppdraget selv. Samtidig omtaler sentrale bransjeaktører at det å kalkulere med bruk av billigere underleverandører for å vinne et anbud er et voksende problem, og vi har sett i kundeundersøkelsen at oppfølging av renholdernes lønns- og arbeidsvilkår i mange tilfeller er mangelfull. Vi skal derfor være noe varsomme med å konkludere med at bruk av underleverandører ikke forekommer i vårt utvalg.

Ser behov for tiltak

I våre intervjuer kommer det klart fram at kundene ser behov for tiltak som kan bedre seriositeten til renholdsbransjen. Mange trekker fram at det er behov for en sterkere kontroll av bedrifter som leverer renholdstjenester, fordi de oppfatter at innslaget av useriøse bedrifter er svært stort. Mylderet av useriøse bedrifter gjør det vanskelig for dem som kunder å vite om egen leverandør har ordnede forhold. Det skaper også en uverdig konkurransesituasjon for de virksomhetene som forholder seg til skatteregler, arbeidsmiljøloven og gjeldende tariffavtaler. Vi ba kundene vurdere hvilke tiltak de mente var godt egnet for å øke seriositeten i renholdsbransjen. Som det framgår i punktlista nedenfor støttet nesten alle kundene en allmenngjøring av tariffavtalen:⁵⁰

- 38 av 40 kunder har tro på en allmenngjøring av tariffavtalen.
- 35 av 40 kunder har tro på hyppigere tilsyn fra Arbeidstilsynet.
- 34 av 40 kunder har tro på en offentlig godkjenningsordning for renholdsbedrifter.
- 34 av 40 kunder har tro på et pålegg om id-kort for ansatte i renholdsbransjen.
- 33 av 40 kunder har tro på at kundene selv måtte blir mer aktive.
- 29 av 40 kunder har tro på etableringen av regionale verneombud for renholdsbransjen.
- 24 av 40 kunder har tro på at en sterkere innsynsrett for egne tillitsvalgte i anbudsprosesser kunne bedre situasjonen i renholdsbransjen.

Vi ba også kundene vurdere hvilke to tiltak de mente ville være de viktigste for å bedre situasjonen i renholdsbransjen. Størst oppslutning fikk en allmenngjøring av tariffavtalen, økt innsats og hyppigere tilsyn fra Arbeidstilsynet og en offentlig godkjenningsordning for renholdsbedrifter. Selv om mange kunder også var kritiske til sin egen

⁵⁰ Her menes allmenngjøring av timelønnsnivå for 0-2 år (§ 2), og for tilleggene for nattarbeid og søn- og helligdagsarbeid (§ 8), reglene om personlig utstyr (§ 6) og utgifter til reise, kost og losji ved arbeidsoppdrag utenfor fast arbeidssted (§ 9) i «Overenskomst for Renholdsbedrifter 2010-2012» slik LO har fremmet forslag om etter anmodning fra Norsk Arbeidsmandsforbund og NHO Service.

innsats med hensyn til å kontrollere sine renholdsleverandører, var det noen færre som trakk dette fram blant de to viktigste tiltakene når de måtte prioritere. Færrest hadde tro på et pålegg om id-kort som viktigste tiltak, etterfulgt av en innføring av regionale verneombud og en sterkere innsynsrett for egne tillitsvalgte. Mange fant det vanskelig å bare skulle få lov å trekke fram to tiltak. Det er kombinasjonen av ulike tiltak som betraktes som avgjørende for å få ordnet opp i renholdsbransjen.

Mange av kundene er kritiske til det de oppfattet som et for passivt arbeidstilsyn. Flere mener at Arbeidstilsynet bør gjennomføre hyppigere kontroller, og at det også innenfor dagens virkemiddelapparat er mulig å gjøre mye for å bedre forholdene i bransjen.

Jeg mener at Arbeidstilsynet ikke gjør jobben sin. Vi har jo verktøy, men Arbeidstilsynet gjør en dårlig jobb. De aner ikke hva de holder på med, og pirker ikke borti det som bør pirkes borti. Arbeidstilsynet må gjøre jobben sin, hvis ikke kan man ikke ha et arbeidstilsyn (leder i offentlig virksomhet).

Fra privat sektor var det i tillegg mange som trakk fram et behov for at det av myndighetene ble slått fast at kundene har rett til å be sine leverandører om dokumentasjon på de ansattes lønns- og arbeidsvilkår. Mange kunder er usikre på hvilken rett man har til å kreve en slik dokumentasjon i dag.⁵¹

Både kunder i private og offentlige virksomheter har tro på en offentlig godkjenningsordning. Dette fordi det oppleves som utfordrende til enhver tid selv å skulle ha nødvendig kontroll med at renholdsleverandøren retter seg etter lover og avtaler. Av noen påpekes det at det viktigste med en godkjenningsordning er at det er en formell sertifisering av renholdsbedrifter, der kundene kan være sikre på at den valgte leverandøren er seriøs, og videre at det er mulig for kunden å kreve at leverandøren innehar denne godkjenningen. Som to av kundene uttrykker det:

En offentlig godkjenningsordning ville løst veldig mye. Da kunne vi være ganske trygge på at vi gjorde et godt valg (leder statlig høgskole).

Jeg synes det er vanskelig å gå inn å sjekke om de virkelig betaler den lønnen de sier. Det kan en godkjenningsordning gjerne sørge for, men det må ikke nødvendigvis være offentlig (leder for statlig tilsyn).

På spørsmål om hva en offentlig godkjenningsordning må inneholde, kan innspillene oppsummeres i tre punkter:

- En dokumentasjon på at renholdsbedriften retter seg etter arbeidsmiljøloven og

⁵¹ Dersom virksomhetene sikrer seg retten til dette i kontrakten de har med renholdsbedriften, og varsler i anbudsutlysningen at dette vil være et krav som stilles i kontrakten, har virksomhetene rett til å utføre slike kontroller.

gjeldende tariffavtale. Herunder en dokumentasjon på arbeidskontrakter, timelister, hvilken lønn og hvilke arbeidstidsordninger renholderne har.

- En dokumentasjon på at renholdsbedriftene er lovlig registrerte foretak som betaler det de skal av skatter og avgifter. Herunder et krav til skatteattest og revisjonsberetning.
- En dokumentasjon på at bedriften innehar tilfredsstillende kompetanse og kvalitet, og at de i tillegg benytter arbeidsredskap og kjemikalier som gjør minst mulig skade på personer og bygninger.

De kundene som er kjent med bransjeprogrammet Ren Utvikling peker på at en offentlig godkjenningsordning bør tuftes på de samme kravene som kreves for å bli godkjent i denne ordningen.

Oppsummering

- Vi finner forskjellige begrunnelser for å kjøpe inn renholdstjenester i offentlige og private virksomheter. Private virksomheter er mest opptatt av å slippe administrasjon av renholdet og ønsker å fokusere på kjerneoppgaver. Offentlige virksomheter er også opptatt av dette, men er mer motivert av at eksternt renhold er billigere.
- Private virksomheter har ofte anbudsutsatt alt renholdet og ber om tilbud fra en håndfull renholdsleverandører. De har også gjennomgående anbudsutsatt renholdstjenester i flere år enn offentlige virksomheter.
- Offentlige virksomheter har gjerne anbudsutsatt en mindre del av sine renholdstjenester og utfører mye av renholdet i egen regi. De kjører åpne anbudskonkurranser og synes å være mer opptatt av pris enn private virksomheter.
- Private virksomheter synes å beholde renholdsleverandør dersom de er fornøyd med kvaliteten, og har gjerne ikke en tidsbegrenset avtale.
- Et flertall av kundene har en form for kontraktsbestemmelser som skal sikre lønns- og arbeidsvilkårene for de ansatte hos 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.
- 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 vi har intervjuet har utført slike kontroller.

- Det er bare unntaksvis at virksomhetsoverdragelse blir benyttet når renhold settes ut på anbud første gang, eller at det byttes renholdsleverandør.
- Nærmest alle kundene ser behov for tiltak som kan bedre seriøsiteten til renholdsbransjen. Flest ser det som viktigst å allmenngjøre tariffavtalen og at Arbeidstilsynet øker sin innsats i bransjen. Det er også bred oppslutning om en offentlig godkjenningsordning for renholdsbedrifter.

Kapittel 7 Seriøsitet, tilsyn og kontroll

Arbeidstilsynet, skatteetaten og politiet er sentrale aktører i arbeidet med tilsyn og kontroll med renholdsbransjen, og de to første har også prioritert innsats rettet mot bransjen. Fra 2010 igangsatte Arbeidstilsynet et nytt prosjekt mot sosial dumping i renholdsbransjen, sammen med hotell- og restaurantbransjen og transportbransjen. Tilsynene på sosial dumpingområdet er risikobaserte. Det betyr at Arbeidstilsynet oppsøker virksomheter hvor det er mistanke om brudd på lovverket. Skatteetaten startet et målrettet arbeid mot organisert kriminalitet i renholds- og byggebransjen i 2008, i form av et treårig prosjekt.

I dette kapittelet forteller vi om hvordan myndighetene vurderer utviklingen i renhold, og hva som kan være viktige virkemidler for å regulere bransjen. Sentrale spørsmål er:

- Hva er særlige kjennetegn ved og utvikling i bransjen, sett fra myndighetenes side?
- Hva er de viktigste utfordringene for tilsyn og kontroll?
- Hva er de viktigste virkemidlene? Og hva kan man lære av tiltak som er utprøvd i andre bransjer, eksempelvis id-kort og allmenngjorte tariffavtaler?

I kapittel 5 så vi på HMS og arbeidsmiljø i større virksomheter som har jobbet med seriøsitet. Det kom fram at også i denne delen av bransjen er det utfordringer når det gjelder å få på plass et velfungerende verneapparat. I dette kapittelet retter vi blikket i hovedsak mot den delen av bransjen som har vært mye omtalt i media de siste årene, den useriøse delen.

Innledningsvis er det viktig å påpeke at det kan være store forskjeller på by og land. I mer grisgrendte strøk er det mer oversiktlige forhold, lavere turnover av arbeidstakere og vanskeligere å holde ting skjult, også overfor oppdragsgiver. Våre informanter i Arbeidstilsynet, skatteetaten og politi holder til i de mest folkerike områdene i landet, noe som selvfølgelig preger deres erfaringer. Årsaken er at vi her har ønsket å snakke med informanter som har den bredeste erfaringen med renholdsbransjen.

I begrunnelsen for mer kontroll og nye tiltak innenfor renholdsbransjen, trekkes utfordringer knyttet til såkalte useriøse aktører og sosial dumping fram. I diskusjonen om useriøs virksomhet er lønn, arbeidstid, helse, miljø og sikkerhet, skatter og avgifter, arbeidskontrakter og boforhold alle sentrale forhold. Useriøs virksomhet kobles gjerne til sosial dumping, et begrep som i hovedsak er brukt i forbindelse med arbeidsinn-

vandrere fra de nye medlemslandene i EU/EØS. Når det gjelder renhold, vil det trolig være riktig å utvide denne forståelsen til å gjelde mer generelt for bransjen, og ikke knytte den til én type arbeidsinnvandrere. Dette kommer også fram i Arbeidstilsynets årsrapport (2010), der det heter at innsatsen mot sosial dumping ikke kan begrenses til østeuropeiske arbeidsinnvandrere.

Uakseptable lønnsvilkår, samt brudd på HMS-regelverk inklusive regler om arbeidstid og boforhold, er kjernen i regjeringens definisjon på sosial dumping. Useriøs virksomhet er ikke bare knyttet til behandling av arbeidstakerne, men omfatter også virksomhetenes brudd på skatteregler, og eventuelt andre lovreguleringer, samt brudd på god forretningsskikk. I det virkelige liv vil man støte på en hel rekke mellomkategorier, eller gråsoner om man vil, med bedrifter der noen regler følges og andre ikke. I bemanningsbransjen er det i tidligere kartlegginger avdekket at noen virksomheter er svært bevisste på ulike måter å bryte regelverket på; enkelte gir for eksempel arbeidstakerne det de har krav på når det gjelder lønn og andre vilkår, mens de konsekvent unnlater å betale skatt. Eller motsatt; alle forhold med myndighetene er i orden, men arbeidstakerne har lange arbeidsdager og dårlig betaling (Ødegård og Berge 2010).

Enkelte lovbrudd er neppe tilstrekkelig for å karakterisere en virksomhet som useriøs. På samme måte er det å holde seg innenfor loven ikke nødvendigvis en garanti for seriøse forhold, for eksempel bedrifter som går konkurs gang på gang for å komme seg unna krav og pålegg fra det offentlige (ibid.). Våre informanter forteller også om store, seriøse firmaer som ikke har kontroll med hva som skjer lengst ute i kontraktskjeden. Det kan altså være forhold som ikke tåler dagens lys i deler av bedriften, men som den øverste ledelsen ikke vet noen ting om.

Useriøs virksomhet rammer ikke bare arbeidstakerne, men presser også de mer seriøse virksomhetene i bransjen gjennom konkurranse på ulike vilkår, noe som kan forverre situasjonen i bransjen som helhet. Unndragelse av skatter og avgifter rammer samfunnet, og i tillegg krever useriøs virksomhet store ressurser fra tilsyns- og skattemyndigheter, noe som vil gå på bekostning av annen virksomhet. Typisk for useriøs virksomhet er at man er opptatt av kortsiktig inntjening.

Arbeidstilsynet har blitt styrket i forbindelse med regjeringens handlingsplaner mot sosial dumping (2006 og 2008). Formålet med disse handlingsplanene er å hindre at sosial dumping brer om seg og blir et vedvarende problem i norsk arbeidsliv. Arbeidet mot sosial dumping har først og fremst foregått i bygg og industri. En viktig årsak til dette er at det har vært en omfattende bruk av utenlandske arbeidstakere i disse to bransjene i de senere årene.

Arbeidstilsynet har i forbindelse med arbeidet mot sosial dumping fått tilsynsansvar for vilkårene i allmenngjorte tariffavtaler, samt utlendingsforskriften. Fra EU-utvidelsen i 2004 og fram til 1. mai 2009 gjaldt såkalte overgangsregler for åtte av de nye landene, samt Romania og Bulgaria fra 2007. Det innebar at utlendingsforskriftens krav om dokumentert «norsk» lønn og heltidsarbeid ble gjort gjeldende for disse, som

et vilkår for å få arbeidstillatelse. Fram til januar 2012 er fortsatt borgere fra Romania og Bulgaria omfattet av slike regler. Tilsvarende vilkår gjelder for personer fra tredjeland, det vil si land utenfor EU/EØS-området.

Skattekrim Øst leder et landsomfattende samarbeidsprosjekt mellom skatteetaten, NAV og Oslo kemnerkontor, som omfatter bransjene bygg og renhold, og som skal vare i tre år (2009–2011). Formålet er å avdekke fiktiv fakturering i organiserte nettverk, et system som skal skjule svart omsetning og svarte lønninger.

Det er flere deler av politiet som jobber med området sosial dumping, blant dem utlendingsenheten og Økokrim. Men hovedsakelig foregår arbeidet ute i politidistriktene.

Synspunkter og vurderinger i dette kapittelet bygger i hovedsak på rapporteringer fra og intervjuer med de tre aktuelle etatene – Arbeidstilsynet, skatteetaten og politiet.

Kjennetegn ved renholdsbransjen

Det virker som om renholdere lever i en annen verden enn andre arbeidstakere, og at de ikke er omfattet av det samme regelverket (inspektør i Arbeidstilsynet).

På grunn av mange små oppdragsgivere (private husholdninger og småbedrifter), kontante oppgjør og liten oppdagelsesrisiko, ligger mye til rette for svart arbeid i renholdsbransjen. Dette øker også sjansene for at det forekommer brudd på arbeidstakernes vilkår, for eksempel arbeidstid og HMS. Det er gjort noen undersøkelser av kjøp av svart arbeid, der det viser seg at renhold/vask topper lista (NOU 2009:4). Av de som innrømmet å ha kjøpt svart arbeid, hadde én av fire kjøpt svarte renholdstjenester. Hvorfor noen velger å jobbe svart, bunner blant annet i bransjetilhørighet, inntekt, skattesatser, holdninger til skatteunndragelser og muligheten for å jobbe svart (ibid.). En annen forklaring kan være mangel på jobbmuligheter. Verken skatteetaten eller Arbeidstilsynet har kontroll eller særlig god oversikt over privatmarkedet, som derfor blir lite berørt i denne kartleggingen. Vi begrenser oss til bedriftsmarkedet, og går for eksempel ikke inn på tiltak for å redusere privat kjøp av svarte tjenester.⁵²

Representantene for kontrollenhetene – skatt, arbeidstilsyn og politi – tar som utgangspunkt at det er lett å etablere seg i renholdsbransjen. Som vi har omtalt i tidligere kapitler, krever det å starte en renholdsbedrift små investeringer og minimalt med formell kompetanse. Det er en lavstatusbransje, som har tiltrukket seg mye utenlandsk

⁵² På dette området har det kommet forslag om at privatpersoner i større grad skal kunne avkreves opplysninger etter krav fra ligningsloven. I dag gjelder dette for eksempel opplysningsplikt om hvem som har utført arbeid på bygg eller anlegg. Det har også vært debatt om fradrag i skatt for kostnader til visse typer hus- og omsorgsarbeid for å redusere omfanget av svart arbeid i privatmarkedet.

arbeidskraft, spesielt de siste årene. At det etter hvert er svært mange utenlandske arbeidstakere, fra mange ulike land, gjør også at kunnskapen og bevisstheten om norske systemer og regelverk er svekket i arbeidstakergruppen. I tillegg jobber arbeidstakerne mye alene, på forskjellige tider, og ofte på mange ulike steder. Også i bedriftsmarkedet er det mye kontante oppgjør, noe som gir større muligheter for juks og svart arbeid. Men det er trolig langt mindre utbredt enn i privatmarkedet.

Bransjen er preget av sterk konkurranse. Når det er mange som jukser, vil det kunne smitte over på andre virksomheter. Man er villig til å strekke seg langt for å nå opp i konkurranser om å få oppdragene. Den store utgiften i bransjen er arbeidskraftkostnader. Det innebærer at det er på dette området man må spare for å vinne konkurranser.

Måtene å jukse på er også blitt mer raffinerte. I skatteetaten er avdekking av såkalt fiktiv fakturering et stort arbeidsfelt. Det foregår på den måten at det lages en fiktiv faktura for en tjeneste som aldri er utført. Denne fakturaen bokføres hos kjøper og betales til selger. Selger er gjerne en person uten fast bopel, rusmisbruker eller utlending med falsk identitet. Denne selgeren tar umiddelbart ut penger i kontanter og returnerer dem til kjøper. Til gjengjeld får han en mindre provisjon. Renhold er en av bransjene hvor dette systemet er utbredt. Sakene blir ofte avdekket via hvitvaskingsmeldinger fra bankene til Økokrim om store kontantuttak.⁵³ Formålet med faktureringen er å skjule svart omsetning og lønninger, og å underslå momspenger fra staten, men det brukes også for å hvitvaske penger. I mange av disse sakene er det i tillegg mistanke om trygdemisbruk. At folk går på trygd og samtidig jobber svart, oppfattes som et stort problem i renholdsbransjen. I Sverige har Almega Serviceentreprenörerna fått utført en kartlegging av omfanget av svart arbeid. Det blir konkludert med at minst to milliarder svenske kroner unndras beskatning i renholdsbransjen årlig. Beløpet tilsvarer rundt 10 prosent av bransjens årlige omsetning.⁵⁴

Det er også 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 gjør det vanskeligere å få innsyn i virksomheten.

«Det finnes virksomheter i renhold og restaurant som drives utenfor alle regler. Enkelte virksomheter kan kobles til kriminelle nettverk.» (Arbeidstilsynets årsrapport 2010)

⁵³ Pressemelding fra skatteetaten, 11. oktober 2010: «Avslørte unndragelser av 195 millioner fra beskatning og 59 millioner i merverdiavgift.»

⁵⁴ <http://www.mynewsdesk.com/se/pressroom/almega/pressrelease/view/en-renare-staedbransch-svart-staedjobb-foer-minst-tvaa-miljarder-kronor-per-aar-646701>

Det har blitt tøffere klima i bransjen i løpet av det siste tiåret. Det avsløres bakmenn som driver flere firmaer samtidig, mest typisk i bransjer som renhold, restaurant og budbil. Disse aktørene hopper fra den ene virksomheten til den andre, gjerne kombinert med kriminell virksomhet. Ifølge skatteetaten er metodene mer finurlige, og man bruker mange ledd (underleverandører) for å skjule jukset.⁵⁵ Noen ganger likner det på pyramidespill. Det er gjengangere og egne miljøer – ofte knyttet til nasjonalitet – som spesialiserer seg på ulike bransjer. Arbeidslivet er blitt atskillig mer internasjonalisert, og med det følger også økt innslag av kriminalitet. Ifølge politiet er innslag av menneskehandel økende, og mer systematisk og preget av langsiktighet enn tidligere. Det gir seg for eksempel utslag i at man nå vil dra ut utbytte av arbeidstakerne som smugles inn over tid – altså fra en engangssum til et mer permanent utbytte over tid (provisjon av renholderens lønn). Indikatorer på at det foregår menneskehandel er at arbeidstakeren har jobb men ikke oppholds- og/eller arbeidstillatelse, og man bør være ekstra på vakt når arbeidstakerne har kummerlige boforhold hos arbeidsgiver. Det finnes eksempler på arbeidsgivere som søker om spesialistopphold hos politiet. I realiteten får ikke arbeidstakeren jobb som spesialist, eksempelvis som sykepleier, men får tilbud om jobb som renholder (Berge m.fl., under arbeid). Den lønna som er oppgitt i søknaden, betales ut til arbeidstakerens lønnskonto, men deler av lønna blir tatt ut og betalt tilbake til arbeidsgiver. Den reelle lønna til arbeidstakeren kan derfor være svært mye lavere enn det som er oppgitt. Såkalt migrasjonskriminalitet er utbredt i renholdsbransjen, ifølge politiet.

Generelt er ett av de store problemene i renholdsbransjen hva som regnes som arbeidstid. Det kan eksempelvis være et problem å få betalt for den tiden det faktisk tar å utføre en jobb (se kapittel 5). I virksomheter uten tariffavtale vil det sjelden betales for den tiden som går med til å reise fra det ene oppdraget til det andre. Mange arbeidsgivere vil ikke registrere arbeidstid, men forholder seg kun til oppdragstid. Dette er ikke lovlig. Noen ganger slår dette positivt ut for arbeidstakerne, som i de tilfellene man er ferdig med oppdraget før tiden, men som regel går det motsatt vei. Anbudene er ofte så presset at det er satt av for lite tid til hvert oppdrag. Da bruker renholderne av sin egen fritid for å bli ferdige med jobben. Dette kan føre til tidspress dersom man har et oppdrag som venter et annet sted. Så lenge det er oppdragstid som er gjeldende, innebærer det at overtidsbetaling er et sjeldent fenomen, ifølge våre informanter i Arbeidstilsynet.

Videre er det, ifølge Arbeidstilsynet, 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 Arbeids-

⁵⁵ I Danmark har SKAT i løpet av de siste to årene skjerpet kontrollen rettet mot den useriøse delen av renholdsbransjen. De finner at skatteunndragelse særlig forekommer hos underleverandører. Risikoen for å finne illegal arbeidskraft er også større lenger nede i kjeden av leverandører. (<http://sba.di.dk/Aktuelt/Nyheder%20fra%20SBA/Pages/Kampagnemodsortrengoring.aspx>)

tilsynet oppsøker. I noen bedrifter er verneombudene utpekt av arbeidsgiver/leder. Det er også et svært mangelfullt tilbud om bedriftshelsetjeneste. Blant renholdere er det en god del muskel- og skjelettlidelser, men altså lite helsefaglig hjelp og oppfølging.

Rekrutteringen til bransjen foregår i stor grad gjennom venner og kjente, og mye av virksomheten har en uformell karakter.

Myndighetenes representanter er også opptatt av *oppdragsgivernes* rolle, eller kanskje riktignere mangel på interesse. Kundernes holdninger og manglende oppfølging er en stor utfordring.

Det er jo ganske forunderlig at store oppdragsgivere, gjerne i offentlig sektor, som har alle mulige ordninger og regelverk på plass, ikke ofrer renholderen en tanke. Her engasjeres gjerne firmaer man aldri har hørt om, og man gir nøkler til folk som har tilgang i lokalene, uten å sjekke noe som helst (inspektør, Arbeidstilsynet).

Som nevnt innledningsvis har de store og seriøse bedriftene ikke alltid kontroll og oversikt over hva som skjer lengst ute i virksomheten. Mange bedrifter har formkravene på plass, men så svikter det når det kommer til praksis. Dette avhenger av lokale ledere.

I mindre bedrifter er det ofte mangel på kunnskap om regelverk som er hovedproblemet, og da opptrer Arbeidstilsynet i stor grad som veiledere.

Utfordringer ved tilsyn og kontroll

Arbeidstilsynet startet i 2010 et nytt nasjonalt prosjekt som omfatter tilsyn mot sosial dumping i renhold, hotell og restaurant og transport. Så langt har renhold vært den høyest prioriterte bransjen av disse tre. Arbeidet er organisert med nasjonal prosjektleder og regionale prosjektledere i alle regioner.

I de områdene som ikke er omfattet av en allmenngjort tariffavtale,⁵⁶ fører Arbeidstilsynet tilsyn med at arbeidsmiljøloven med tilhørende forskrifter overholdes. I forbindelse med regjeringens handlingsplan mot sosial dumping har Arbeidstilsynet også fått tilsyn etter utlendingsloven. Det vil si at tilsynet kontrollerer at lønnsnivået er i henhold til arbeidstillatelsen for de arbeidstakerne dette gjelder. Arbeidstakere fra Bulgaria og Romania, samt fra land utenfor EØS-området, skal ha slik tillatelse, og lønna skal være fastsatt i arbeidskontrakten.

I renhold ble det i 2010 gjennomført 183 tilsyn, med reaksjon i 143 av dem. Det vil si en reaksjonsprosent på 78, mens gjennomsnittet for alle næringer som har hatt

⁵⁶ Våren 2011 er følgende områder omfattet av en allmenngjort tariffavtale: bygg, jordbruk og gartneri og skips- og verftsindustri. Allmenngjøring innebærer at deler av tariffavtalen gjøres gjeldende for alle som jobber innenfor det aktuelle området gjennom forskrift. Arbeidstilsynet og Petroleumstilsynet har tilsynsansvar med vilkår som er allmenngjort.

tilsyn mot sosial dumping er 67 prosent.⁵⁷ Områder som sjekkes er arbeidskontrakter, arbeidstid, arbeids- og oppholdstillatelse for utenlandsk arbeidskraft, bedriftshelsetjeneste og verneombudsordning. Dersom bedriftene unnlater å oppfylle de påleggene som Arbeidstilsynet gir, kan de få tvangsmulkt, eller virksomheten kan stanses. Ifølge våre informanter har prosjektorganiseringen ført til at det har blitt flere tilsyn innenfor renhold, og at man jobber mer systematisk med bransjen enn tidligere.

Arbeidstilsynet fører som regel tilsyn i renholdsbransjen på ettermiddag/kveld og tidlig morgen for å treffe arbeidstakerne. Noen tilsyn har også vært gjennomført om natta. Som vi omtalte i kapittel 4 kan det at renholdet blir utført på natta dersom det ikke er behov for det, være en indikator på useriøsitet. Den største utfordringen for Arbeidstilsynet er å komme seg inn der hvor det vaskes og å få snakket med arbeidstakerne, spesielt fordi tilsynene skal være uanmeldte. En viktig forutsetning for tilsyn på sosial dumpingområdet er nettopp at de skal være uanmeldte. Når det gjelder renhold må man derfor regne med en del bomturer. Hvor arbeidstakerne befinner seg, og på hvilke tidspunkt, er ikke alltid enkelt å finne ut. Arbeidstilsynets inspektører har skilt som skal gi dem adgang, men det er ikke alle som kjenner til dette, og noen vegrer seg for å slippe dem inn:

Problemene kan starte allerede i døra, det vil si at vi ikke kommer inn på steder for å snakke med renholderne. I butikker, restauranter og kontorlokaler er jo renholderne der når andre ikke er til stede. Noen ganger slippes vi inn av oppdragsgiver, eller av vektere. Men vekterne vil ofte ikke slippe inn folk uten at det er avtale på forhånd (inspektør, Arbeidstilsynet).

På renholdsbedriftens kontor, eller ved annen kontakt med arbeidsgiver, er det heller ikke gitt at man får vite hvor arbeidstakerne er til enhver tid. Og dersom inspektørene fra Arbeidstilsynet på forhånd gjør avtaler for å vite hvor man finner arbeidstakerne, så faller poenget med uanmeldte tilsyn bort.

Denne måten å jobbe på krever med andre ord større ressurser fra tilsynets side, både fordi man må gjøre grundig forarbeid og jobbe på andre tider enn det som er normalarbeidsdagen. I noen av Arbeidstilsynets regioner er forberedelsene preget av ren detektivvirksomhet. Ett sted hadde inspektørene snudd på arbeidstiden, slik at det skulle bli lettere å gjennomføre inspeksjoner i de mest aktuelle tidsrommene.

En annen stor utfordring er språk. Spesielt i tettbygde områder og større byer er det svært få etnisk norske arbeidstakere i bransjen. Mange av arbeidstakerne som tilsynet møter, snakker ikke norsk eller de snakker svært dårlig norsk. Dette åpner også for de som later som om de ikke skjønner, og som har liten lyst til å snakke med Arbeidstilsynet. Dette fører til at det blir svært vanskelig for Arbeidstilsynet å få informasjon om arbeidsforholdene. Selv når det ikke er språkproblemer, er dette en gruppe arbeidstakere

⁵⁷ Årsrapport 2010 for Arbeidstilsynet. Vedlegg A, Arbeidstilsynets innsats mot sosial dumping.

som ikke gjerne snakker og som ikke gir svar uten å få helt konkrete spørsmål. Mange er redd for å miste jobben dersom de forteller om forholdene. Et typisk bilde er at arbeidstakerne er utenlandske, mens eiere og ledere er norske.

Arbeidstilsynet baserer mange av sine tilsyn på tips, enten fra arbeidstakere selv, tillitsvalgte, oppdragsgivere eller andre virksomheter. I renhold og restaurant kommer det vesentlig færre tips enn for eksempel i byggebransjen. Forklaringen er trolig at arbeidstakerne er mindre synlige for potensielle tipsere og at arbeidstakerne selv er mindre bevisste på egne rettigheter. Oppslag om bransjen i media, slik det var sommeren 2010, øker imidlertid tipstilgangen. Medicoppslag gjør at flere blir oppmerksomme på hva som kan være ulovlige forhold. I en av Arbeidstilsynets regioner var kjøpesentrene blitt mer oppmerksomme på forholdene for renholderne, og de inngikk en avtale med Arbeidstilsynet om tilgang. Årsaken var at senterledelsen ikke hadde kontroll over det renholdet som foregikk utenfor fellesområdene, altså i de ulike butikkene og restaurantene.

Å gå på inspeksjon om kvelden, natta eller tidlig morgen kan også medføre en sikkerhetsrisiko. Derfor går inspektørene i Arbeidstilsynet aldri alene. Noen melder også fra til sitt lokale politi når de er på tilsyn, slik at de lett kan få kontakt dersom noe ubehagelig skjer. Bakgrunnen for dette er at enkelte firmaer har kontakter i kriminelle miljøer, og noen ganger mistenker man menneskehandel, kombinert med ulovlig opphold. Arbeidstilsynets inspektører har instruks om å trekke seg unna dersom de ikke føler seg trygge, og aldri framprovosere bråk. Selv om inspektørene er opptatt av å ha et godt og nært forhold til politiet, er det også viktig å ha en viss avstand. Inspektørene er bevisst sin egen rolle som veiledere, og vil ikke skape unødvendig redsel blant arbeidstakerne.

Prosjektet sosial dumping skal være likt i hele landet, men foreløpig er det stor variasjon. I noen regioner har det vært liten aktivitet på renholdsområdet. Dette forklares med at det er problematisk å få gjennomført tilsyn i renhold, og at man må jobbe på andre tidspunkter enn det som er vanlig.

Reaksjonene i forbindelse med Arbeidstilsynets besøk ute i virksomhetene er primært gitt for ulovlig arbeidstid, manglende arbeidskontrakter, manglende utlevering av dokumentasjon for arbeidsvilkår, samt manglende oppfyllelse av betingelser gitt i arbeidstillatelser eller manglende arbeidstillatelser som sådan (Arbeidstilsynet 2011).

Her er utdrag fra en tilsynsrapport:

«Det fremkommer ikke av arbeidskontrakten om arbeidsforholdet er fast eller midlertidig, heller ingen tidsavgrensning av arbeidsforholdet. Det står ikke noe om prøvetid, rett til ferie og feriepenger og regler for fastsetting av ferietidspunktet, heller ikke arbeidstakers og arbeidsgivers oppsigelsesfrister. Det fremkommer ikke av kontrakten, lengde eller plassering av den avtalte daglige og ukentlige arbeidstid, lengde av pauser eller om det utbetales noe overtid. Virksomheten har ikke fremlagt oversikt over hvor mange timer arbeidstakeren reelt har arbeidet, verken dato eller tid på døgnet. Det fremkommer ikke hva som er normalarbeidstid, eller eventuell overtid. [...] Opplysninger fremkommet ved tilsynet viser at en av arbeidstakerne hos XXXX ikke hadde gyldig arbeids- og oppholdstillatelse. Det fremstår for Arbeidstilsynet at det ikke er samsvar mellom arbeidskontrakter, reelt arbeidet tid og avlønning fremkommet av lønnsavregninger og opplysninger vedrørende arbeidstid og lønn på ansettelsesbevis for EØS/EFTA-borgere.»

Representantene fra tilsynsmyndighetene mener at det bare er toppen av isfjellet som blir avdekket gjennom kontrollene. Eksempelvis er det tre personer som jobber inn mot renholdsbransjen i Arbeidstilsynet i Oslo, ingen på heltid. Disse skal føre tilsyn med rundt 800 rengjøringsbedrifter. Arbeidet kan også preges av frustrasjon. Det gjelder både omfanget av utfordringene og manglende verktøy. Som to av inspektørene fra Arbeidstilsynet uttrykte det:

Å spørre folk i renholdsbransjen, som ikke har en arbeidskontrakt en gang, om de har fått opplæring i stoffkartotek, det ser jeg på som å angripe problemet fra en helt feil side.

Jeg har vært på noen tilsyn i renhold, hvor det jo ikke er allmenngjort lønn. Det føles nesten litt flaut å komme dit, for man snakker med et menneske som er så underbetalt og så spør vi om arbeidstid og verneombud [...] Vi spør jo egentlig om filleting, som er viktige først når man har lovlige arbeidsforhold.

I forbindelse med aksjonsukene i sosial dumpingprosjektet er det noen steder etablert et samarbeid og felles tilsyn mellom etatene, også i renhold. Men så langt har dette samarbeidet vært mest utbredt ved tilsyn i byggebransjen. I Arbeidstilsynet diskuteres det å løfte ut renhold som et eget satsingsområde fordi det er så krevende, og at man trenger folk som er dedikerte og som kan spesialisere seg på området.

Virkemidler og erfaring fra tiltak i andre bransjer

«Problemet er at den useriøse delen av bransjene (renhold og restaurant) kan være økende og at hver myndighet (arbeidstilsyn, skatt og politi) har vansker med å få reagert tilstrekkelig raskt og tøft.» (Arbeidstilsynets årsrapport 2010).

Svært mye av det som myndighetene avdekker i renholdsbransjen må kunne karakteriseres som alvorlig arbeidsmiljøkriminalitet. Det er ikke nødvendigvis mangel på reguleringer, eller gode hensikter, som er problemet, men mangel på sanksjoner. Alvorlig arbeidsmiljøkriminalitet har vært en av de kriminalitetsformene som er prioritert av Riksadvokaten siden slutten av 1980-tallet. Fra ikrafttredelsen av arbeidsmiljøloven i 1977 til november 2009 er ubetinget fengselsstraff benyttet i *tre* rettskraftig avgjorte saker om arbeidsmiljøkriminalitet (Hansen 2010).

Riksadvokaten har også understreket at politiets arbeid mot sosial dumping skal prioriteres.⁵⁸ Fra våre informanter i Arbeidstilsynet rapporteres det stort sett om godt samarbeid med politiet, og om at politiet stiller opp ved behov. Men når det gjelder oppfølging av anmeldte saker, oppleves politiet ofte som en propp i systemet. Det er behov for en bedre forståelse av forbindelsen mellom deler av arbeidslivet og de kriminelle miljøene.

En av våre informanter i politiet var svært kritisk til egen etats oppfølging på arbeidslivets område:

Arbeidslivet er et område der politiet er fraværende. Vi følger stort sett bare opp når liv går tapt.[...] Vi vet at renholdsbransjen er fylt opp av ulovlige innvandrere og vi vet at bransjen er arbeidsintensiv, sånn at lønninger blir presset. Men vi gjør lite (representant fra politiet).

Essensen i mange av tilbakemeldingene fra våre informanter er at det ikke nødvendigvis er regelverket, men håndhevingen, som er utfordringen. Og for ikke å glemme ressurser. Det krever systematisk arbeid, gjerne over tid, for å komme til bunns i sakene. Et godt eksempel på dette er skatteetatens prosjekt for å avsløre fiktive faktureringer, noe som regnes som svært vanskelig å avdekke. Et eget prosjekt i samarbeid med andre myndighetsorganer, med en dedikert oppgave, ble måten å gjøre det på. Hvor vellykket prosjektet har vært er det vanskelig å uttale seg om, men per høsten 2010 var det i bygg og renhold i Oslo avdekket svarte lønninger for 140 millioner kroner, unndratte eierinntekter for 55 millioner og inndratt merverdiavgift for 59 millioner kroner.⁵⁹ Prosjektet skal evalueres etter avslutning i 2011.

⁵⁸ Rundskriv fra Riksadvokaten nr. 1/2007, 5. mars 2007.

⁵⁹ Kilde: Skattekrim Øst.

Kontroller og en reell risiko for å bli avslørt er alfa og omega. Det gjelder alle typer tiltak og reguleringer. Samtidig er det viktig å huske på at hvis arbeidstaker og arbeidsgiver har felles interesse i å skjule for lav lønn eller for lang arbeidstid, så er dette uansett vanskelig å avdekke.

Utfordringene i renhold er imidlertid ikke avgrenset til sosial dumping av utenlandske arbeidstakere. For å kunne jobbe bedre med de grunnleggende problemene i bransjen, tar noen av våre informanter til orde for å vri Arbeidstilsynets virksomhet noe. Det vil si at tilsynet skal være mindre opptatt av ergonomi og kjemikalier, men overlate dette til bedriftshelsetjenestene. Arbeidstilsynet bør isteden konsentrere seg om grunnleggende arbeidsvilkår, som lønn og arbeidstid. Det tas også til orde for nye sanksjonsmidler, som for eksempel engangsmulkt på stedet. Stansing av arbeidet er kjent for å være et effektivt sanksjonsmiddel på byggeplasser, men det er nærmest håpløst å kontrollere at dette blir etterlevd i renholdsbransjen. Når det gjelder tvangsmulkt, kan den ofte være vanskelig å inn drive.

Et tett samarbeid mellom ulike myndighetsområder ser ut til å være en ønsket situasjon, men samtidig er inspektørene i Arbeidstilsynet opptatt av sin egen rolle som veiledere, og av å ha tillit hos arbeidstakerne. Noen mener imidlertid at det må mer til enn samarbeid, og at det bør settes sammen egne team på tvers av etatsgrensene, som samarbeider til daglig. På den måten vil man kunne planlegge, gjennomføre og følge opp tilsyn sammen. De mest aktuelle etatene for et slikt teamarbeid vil være arbeidstilsyn, skatt og politi. Et svært konkret og synlig samarbeidsprosjekt i kjølvannet av EU-utvidelsene i 2004 og 2007 er servicesentrene for arbeidsinnvandrere. Her samarbeider Arbeidstilsynet med skatteetaten, politiet og Utlendingsdirektoratet. Oslo var først ute, i oktober 2007, deretter ble det startet tilsvarende sentre i Stavanger og Kirkenes i 2009. Disse servicesentrene har blant annet bidratt til informasjonsutveksling, i tillegg til språkressurser. Servicesentrene betegnes som en ubetinget suksess av både Arbeidstilsynet og partene i arbeidslivet. De gir gode muligheter til å få ordnet saker raskt og effektivt, og har bidratt til et mye tettere samarbeid mellom de etatene som deltar (Andersen m.fl. 2010).

Id-kort

Bruk av id-kort er så langt innført på norske bygg- og anleggsplasser, som ledd i regjeringens handlingsplan mot sosial dumping. Fra 1. januar 2008 ble det pålegg om at alle arbeidstakere på bygg- og anleggsplasser skulle være utstyrt med et identitetskort. Formålet er å ivareta HMS-hensyn. Vilkår for utstedelse er registrering i en rekke offentlige registre. I en evaluering av tiltak mot sosial dumping får id-kortordningen ståkarakter. Det legges vekt på at ordningen er et godt og effektivt verktøy for å føre tilsyn, og at den bidrar til ryddighet og mer lovmessige forhold (Andersen m.fl. 2010).

I forslaget til id-kortordning for renholdsbransjen legges det vekt på å videreføre det som fungerer godt i gjeldende ordning i bygg- og anleggsbransjen. På grunn av de særskilte utfordringene i renhold, foreslås det i tillegg en HMS-erklæring. Krav om id-kort kan være i strid med EØS-avtalen, da det vil utgjøre en restriksjon for den frie bevegelse av tjenester i EØS-området. Likevel er hensynet til beskyttelse av arbeidstakere et anerkjent allment hensyn som kan rettferdiggjøre en restriksjon. Det er derfor, fra Arbeidsdepartementets side, lagt til grunn at ordningen er i tråd med EØS-avtalen (Arbeidsdepartementet 2010).

Id-kort ønskes velkommen av våre informanter. Inspektører i Arbeidstilsynet mener det vil være til stor hjelp å vite hvem de snakker med, og å kunne koble lønns slipper og timelister til riktig person. Arbeidstilsynet har ingen myndighet til å be om legitimasjon for å sjekke at identiteten er riktig, og tilsynsmyndighetene føler ofte at de blir holdt for narr.

Jeg har opplevd at arbeidstakeren har måttet lese på sitt eget navneskilt da han skulle oppgi navnet sitt. (Inspektør fra Arbeidstilsynet)

Id-kort vil kunne avdekke slaveliknende situasjoner, der personen som faktisk utfører jobben ikke er ansatt, men jobber for den som står på lønningslista. Den som er ansatt får gjerne 150 kroner i timen, men vedkommende hyrer så en annen til å vaske for seg for 25 kroner timen. Et par slike avtaler kan gi den egentlige renholderen god betaling for å gjøre ingenting – eventuelt kan man ha en annen jobb ved siden av. De som vasker for 25 kroner timen er som regel ulovlig i landet, og har ikke noen annen måte å tjene penger på. De befinner seg nederst på rangstigen i det norske arbeidsmarkedet. Krav om id-kort er likevel av liten verdi dersom det ikke følges opp med kontroller. Det kan føre til falsk trygghet, ifølge våre informanter. Det gjelder ikke bare for myndighetene, men også for oppdragsgivere. Dersom renholderne stort sett arbeider på tidspunkter da andre ikke er til stede, vil det ikke være noen som ser om renholderen har id-kort eller sjekker at identiteten stemmer. Sammenliknet med arbeidstakere på en byggeplass er renholdere mye mindre synlige, både for kundene og for omverdenen.

Godkjenningsordninger

«Aktører som kjøper tjenester fra denne bransjen vil ofte ha problemer med å skille de useriøse aktørene fra de seriøse».

Sitatet ovenfor er hentet fra HSHs nettsider om deres godkjenningsordning for renholdsbedrifter, og det illustrerer noe av kjernen i utfordringene i renholdsbransjen. Myndighetene og bransjen er da også enige om at det er behov for kraftigere virkemidler. Dette er bakgrunnen for forslaget om en offentlig godkjenningsordning for

renholdsvirksomheter, basert på de kravene som stilles for å drive lovlige virksomheter, kombinert med en effektiv kontrollordning (St.prp. nr. 1 (2010–2011)).

En ny godkjenningsordning kan ta utgangspunkt i erfaringer fra tidligere og eksisterende godkjenningsordninger i bransjen, blant annet Ren Utvikling mellom NHO Service og Norsk Arbeidsmandsforbund (se kapittel 4). For å bli godkjent må bedriften, som omtalt i kapittel 4, ha tariffavtale. Det er også krav til at bedriftene legger fram firmaattest, revisjonsberetning, styreberetning, godkjent årsoppgjør, skatteattester, HMS-system/erklæring, og at de har yrkesskadeforsikring, bedriftshelsetjeneste og vernetjeneste. Godkjente bedrifter får utstedt et godkjenningsbevis som varer i ett år om gangen. Per 31.12. 2010 var det 26 godkjente bedrifter.

HSH har etablert sin egen godkjenningsordning, kalt Sertifiseringsordningen HSH. Godkjenningen gjelder for to år av gangen, men det må sendes inn dokumentasjon hvert år. Det kreves blant annet skatteattest, yrkesskadeforsikring, bedriftshelsetjeneste og dokumentasjon på at bedriften følger arbeidstidsbestemmelser mv. Det stilles også opplæringskrav og krav til eventuelle underleverandører. Fra mai 2009 og fram til mars 2011 er om lag 40 virksomheter blitt godkjent.

I Sverige har man fra 2007 hatt en frivillig ordning som heter Auktoriserad serviceentreprenör, som administreres av Almega Serviceentreprenörerna (en bransje- og arbeidsgiverorganisasjon).⁶⁰ For å bli godkjent – eller autorisert – må man være registrert i moms- og arbeidsgiveravgiftsregisteret, ikke ha skattegjeld, vise fram revisjonsattester, være medlem av en av Almegas bransjeforeninger og omfattes av tariffavtale. I tillegg har alle arbeidstakerne rett til opplæring og ansvarsforsikring, samt at alle skal kunne legitimere seg. Denne godkjenningsordningen omfatter 120 foretak av i alt 6000 foretak registrert i bransjen. Almega kontrollerer opplysningene ved innmelding, og medlemsbedriftene kontrolleres rutinemessig en gang i året. Medlemsbedriftene har ansvar for å kontrollere at deres underleverandører oppfyller kravene i ordningen. I de tilfeller der flere foretak i samme selskap markedsføres under samme navn (men med ulikt organisasjonsnummer), kreves det at alle disse skal være autorisert.

I forbindelse med en eventuell godkjenningsordning vil det også være hensiktsmessig å diskutere om man skal innføre kvalifikasjonskrav for å kunne drive et renholdsfirma. Det vil si at det ikke bare skal stilles krav til foretaket, men at de personene som står bak må vise til et løyve eller liknende, som viser at de er i stand til å drive et firma (for eksempel modell etter taxiløyve).

Blant noen av våre informanter fra myndighetssiden er det en viss skepsis til godkjenningsordninger, både de som er initiert av organisasjonene og en eventuell ny offentlig ordning. Det er også delte meninger om hvem som eventuelt skal administrere en ny offentlig ordning. Noen mener at Arbeidstilsynet både bør stå for godkjenningen

⁶⁰ Denne ordningen er ikke forankret i et partssamarbeid, men drives av arbeidsgiversiden alene.

og kontrollen, mens andre mener at dette blir det samme som at bukken skal passe havresekken.

Det er også usikkerhet om hva godkjenningsordningen skal inneholde, men det advares sterkt mot et system basert på egenerklæringer. Dokumentasjonsbiten er helt avgjørende. Og det reises spørsmål om hva som blir konsekvensene av å bryte en slik bestemmelse. Våre informanter mener at fast kontaktperson i Norge og dokumentasjon på HMS-opplæring bør være minimumskrav i en eventuell godkjenningsordning. En av inspektørene foreslår at man også må dokumentere forholdet mellom areal og tidsbruk og lønn. Men også en godkjenningsordning kan være problematisk sett i forhold til EØS-avtalens bestemmelser om fri bevegelse av tjenester.

Fra godkjenningsordningen for bemanningsselskaper (bemanningsregisteret) er det høstet ulike erfaringer, og disse må, ifølge våre informanter, vurderes nøye i forbindelse med opprettelse av en ny ordning. Bemanningsregisteret ble opprettet i forbindelse med regjeringens arbeid mot sosial dumping, var på plass 1. mars 2009 og administreres av Arbeidstilsynet. Kravet er at bemanningsforetaket skal være registrert som AS eller ASA, eller tilsvarende i et annet EØS-land, stå i Enhetsregisteret og være registrert som arbeidsgiver hos skatteetaten. Hvis selskapet er registrert utenom EØS-området, stilles det krav om bankgaranti. I tillegg må man ha norsk representant for å bli godkjent. Norsk representant framheves som en stor fordel med registeret. Utover det, reises det spørsmål ved betydningen av å ha dette registeret. Årsaken er at det er for lett å bli godkjent og at kundene ikke bryr seg (Ødegård og Berge 2010).

Det er heller ikke særlig stor tro på ordningene som er initiert av partene, som Ren Utvikling:

Jeg var borti en stor bedrift, med mer enn 100 ansatte, som hadde diplom fra Ren Utvikling. Denne bedriften hadde et internkontrollsystem som ikke var revidert på 12–13 år, og verneombudet var assisterende direktør. Jeg har ikke noe tro på denne type systemer basert på egenerklæringer (inspektør, Arbeidstilsynet).

Allmenngjøring

I renholdsbransjen er det ingen regulering av lønn med mindre bedriftene er tariffbundne. Gitt en lav tariffavtaledekning, innebærer det en fri lønnsdannelse i store deler av bransjen. Vanligvis har tariffavtalen likevel en normgivende kraft også i mange ikke-tariffbundne bedrifter. Igjen skiller renholdsbransjen seg ut. Flere bransjeaktører som vi har intervjuet forteller at virksomheter uten tariffavtale gjerne lønner godt under tariffen.

På bakgrunn av utfordringene i bransjen, begjærte LO i mars 2011 allmenngjøring av deler av overenskomsten for renhold. Begjæringen gjelder allmenngjøring for hele landet og er fremmet på anmodning fra Norsk Arbeidsmandsforbund og NHO Service.

Tariffnemnda avgjorde 6. april å sende saken ut på høring, med høringsfrist 1. juni. I begjæringen er det krevd allmenngjøring av timelønnsnivå for 0–2 års ansiennitet, som eneste lønssats. I tillegg er det begjært allmenngjøring av tilleggene for nattarbeid og søn- og helligdagsarbeid, reglene om personlig utstyr og utgifter til reise, kost og losji ved arbeidsoppdrag utenfor fast arbeidssted. På bakgrunn av at avtaledekningen i renholdsbedriftene er lav, ønsker LO at arbeidstid og overtidsgodtgjørelse skal følge arbeidsmiljølovens bestemmelser.⁶¹ I juni 2011 besluttet tariffnemnda å allmenngjøre deler av renholdsoverenskomsten, inkludert lønssatsen for arbeidstakere med 0-2 års ansiennitet, kr. 151.67 per time og bestemmelser om tillegg i lønnen for arbeid mellom kl. 2200-0600, på lørdager, søndager og høgtids- og helligdager. Allmenngjøringen trår i kraft fra 1. september 2011. Som følge av vedtaket om allmenngjøring vil også bestemmelser som påseplikt og solidaransvar gjelde for renholdsbransjen og bestillere av renholdstjenester, og tillitsvalgte har innsynsrett når det gjelder lønn- og arbeidsvilkår hos underleverandør

Det må etter loven være tilstrekkelig at det gjøres overveiende sannsynlig at det innenfor vedkommende tariffområde finnes utenlandske arbeidstakere som arbeider på vilkår som ikke er likeverdige med hva norske arbeidstakere har. Dokumentasjon er et vanskelig felt i renholdsbransjen. I høringsnotatet fra tariffnemnda vises det til at det ikke bare var i de tilfellene der det kan påvises konkrete eksempler at det kan fattes vedtak, men også i de tilfellene der det kunne antas at problemer er nært forestående. Det er et stort ønske om allmenngjøring fra våre informanter i Arbeidstilsynet, og en av dem uttrykker det på denne måten:

Jeg håper det blir allmenngjøring, fordi det vil gjøre vår jobb mye lettere. Hele sosial dumping-diskusjonen er knyttet til lønn, og jeg tror gutta i bygg har glemt at de har sjekket noe annet enn lønn.

Erfaringer fra byggebransjen viser at flertallet av bedriftslederne er positive til allmenngjøring (Andersen m.fl. 2009). En undersøkelse blant polakker i Oslo-området i 2010 viste at drøyt 80 prosent av bygningsarbeiderne fikk lønn i tråd med allmenngjøringsforskriften. Allmenngjøring ser ut til å ha hatt stor gjennomslagskraft for dem som er fast ansatt i norske bedrifter og ansatte i utleiebyråer, men langt mindre blant de som er ansatt i utenlandske underleverandørbedrifter og/eller jobber svart (ofte sammenfallende grupper (Friberg og Eldring 2011)).

For visse grupper som arbeider med renhold vil allmenngjøring ha liten betydning. Det gjelder selvsysselesatte renholdere/enmannsbedrifter og de som vasker i private hjem (ofte sammenfallende grupper). Selvstendig næringsdrivende omfattes ikke av allmenngjøringsvedtak (Alsos og Eldring 2010).

⁶¹ Høringsnotat: Tariffnemndas utkast til forskrift om allmenngjøring av Overenskomst for Renholdsbedrifter 2010 – 2012, 15. april 2011.

De generelle problemene i bransjen kan føre til at det blir vanskelig å følge opp en allmenngjøringsforskrift blant useriøse aktører. Ikke minst fordi organisasjonsgraden er lav, slik at man dermed går glipp av den kontrollfunksjonen som tillitsvalgte representerer. På den andre siden vil det utvilsomt være i arbeidstakernes interesse å få den allmenngjorte satsen, og over tid kan informasjon om reguleringen spre seg til ytterkantene av bransjen. Dermed kan de ansatte selv bli en mobiliserende faktor.

Regionale verneombud

I mai 2011 ble det fastsatt en forskrift om å etablere regionale verneombud i renhold og hotell og restaurant.⁶² Disse skal ansettes i Arbeidstilsynet, men skal utøve sitt virke uavhengig av tilsynets øvrige virksomhet (Arbeidsdepartementet 2011). Hovedoppgaven til de regionale verneombudene er å bidra til at det opprettes en vernetjeneste på arbeidsplassene, og de har myndighet som ordinære verneombud der hvor ordningen ikke finnes. Dette er etter mønster av ordningen med regionale verneombud i bygg og anlegg, som ble innført i 1981. På samme måte som i bygg og anlegg, skal de regionale verneombudene i renhold finansieres ved hjelp av en avgift fra bedriftene. Det opprettes et fondsstyre som skal fastsette antall regionale verneombud og deres geografiske virkeområde, på bakgrunn av hva som anses å være behovet.⁶³ I bygg og anlegg er det to regionale verneombud i hvert fylke (ett for bygg og ett for anlegg).

Ifølge våre informanter vil de regionale verneombudene få de samme utfordringene som Arbeidstilsynets inspektører, blant annet med tilgang og kommunikasjon. Det har likevel blitt gitt positive tilbakemeldinger på tiltaket, først og fremst fordi det innebærer flere øyne og ører ute i bransjen. En utfordring er at de regionale verneombudene trolig kommer til å jobbe alene, noe som kan være en sikkerhetsutfordring.

Kundekontroll og solidaransvar i det offentlige

Oppmerksomhet – som for eksempel medieoppslag – viser seg å skjerpe aktsomheten hos oppdragsgivere. Eksemplet i dette kapittelet var kjøpesentre som ville at Arbeidstilsynet skulle kontrollere forhold i butikker og restauranter hvor sentrene selv ikke hadde bestilt renholdet. Samtidig er ikke debatten om forholdene i renholdsbransjen av ny dato, så oppmerksomheten og aktsomheten er åpenbart tidsbegrenset.

Våre informanter mener at det offentlige, som en stor aktør, bør ha et særskilt ansvar for å gå foran med et godt eksempel. Med EØS-avtalen er Norge en del av EUs indre

⁶² Den opprinnelige forskriften kom i november 2010, men arbeidsgiversiden ville ikke stille seg bak en ordning der de regionale verneombudene var ansatt i fagforbundene, slik ordningen er i bygg og anlegg.

⁶³ Forskrift om endringer i forskrift 16. november 2010 nr. 1452 om regionale verneombud for visse bransjer.

marked for varer, tjenester, kapital og personer, og Norge må følge EUs anbudregler for offentlige innkjøp. Ved tildelinger er hovedregelen at det billigste og mest fordelaktige tilbudet skal velges. Grunnleggende krav er konkurranse, ikke-diskriminering, forutberegnelighet, etterprøvnbarhet og god forretningsskikk. ILO-konvensjon nr. 94 pålegger oppdragsgiver å innta klausuler som sikrer arbeidstakerne lønns- og arbeidsvilkår som ikke er dårligere enn det som gjelder for samme type arbeid innenfor det distrikt der arbeidet blir utført. Videre må klausulene utformes slik at de også gjelder for ansatte hos underleverandører og underentreprenører. Kravene ble gjennomført fra 2005 for staten (gjennom rundskriv), og fra 1. mars 2008 gjennom ikrafttreddelsen av forskrift om lønns- og arbeidsvilkår i offentlige kontrakter (se også kapittel 6). Forskriften omfatter statlige, kommunale og fylkeskommunale myndigheter og offentligrettslige organer.⁶⁴ Fra regjeringens side var formålet med å innføre dette regelverket blant annet å forebygge og hindre lavlønnskonkurranse og dårlige arbeidsvilkår i forbindelse med anskaffelser. Etterlevelse og kontroll ser imidlertid ut til å være en utfordring. Våre informanter levner ikke offentlig sektors evne til å følge opp dette regelverket stor ære. Og NHO hevder for eksempel at bestemmelsen i forskrift om lønns- og arbeidsvilkår i offentlige kontrakter er en symbolbestemmelse, som oppdragsgiverne ikke tar på alvor.⁶⁵ Som vi omtalte i kapittel 6 viser også vår kundeundersøkelse at det er klare utfordringer knyttet til offentlige innkjøperes oppfølging av regelverket.⁶⁶

Dette er bakgrunnen for at det fra våre informanter blant annet reises spørsmål om Arbeidstilsynet bør ha tilsynskompetanse for dette regelverket. Alternativt at det offentlige pålegges å håndheve regelverket og etterprøve anbudene på en mer effektiv måte. Dette spørsmålet var også oppe til vurdering i forbindelse med utarbeidelsen av forskriften. Departementet landet da på at de ikke ønsket å gi offentlige tilsynsmyndigheter en slik rolle. Bakgrunnen for dette var at det, med unntak for allmenngjorte områder, ikke fantes en klart definert lønnsatts som tilsynsmyndighetene kunne kontrollere.

«Utafor verkeområde til slike forskrifter gjeld det ingen lovbestemte krav til lønn som kan vere grunnlag for tilsyn. Ein har ingen allmenn lovregulering av lønn i Noreg, og lønnsvilkår regulerast av tariffavtaler og/eller individuelle arbeidsavtaler. Arbeidstilsynet har såleis ingen særleg kompetanse når det gjeld spørsmål om lønn.» (Ot.prp. nr. 7 (2007-2008))

⁶⁴ FOR 2008-02-08 nr 112

⁶⁵ NHOs handlingsplan for offentlige anskaffelser

⁶⁶ I mai 2011 fikk Utviklings- og kompetanseetaten i Oslo kommune framlagt en rapport fra revisjons- og rådgivingselskapet BDO som omhandlet renholdsselskaper med rammeavtale for kommunen. Formålet med oppdraget var å undersøke om selskapene oppfylte kontraktens kvalifikasjonskrav, spesielt rettet mot lønns- og arbeidsvilkår. Undersøkelsen avdekket ulike typer brudd på bestemmelsene i de fleste av de 14 selskapene som har rammeavtale med Oslo kommune. Rapporten er tilgjengelig på Dagbladet sine nettsider: <http://www.dagbladet.no/f/oslokommune.pdf>

Departementet vurderte det dithen at Arbeidstilsynet ikke ville ha tilstrekkelig kompetanse til å håndheve denne typen bestemmelser (ibid.). I tiden etter at denne vurderingen ble tatt, har imidlertid Arbeidstilsynet hatt erfaring med å føre tilsyn både på allmenngjorte vilkår og etter utlendingsregelverket. I det siste tilfellet er regelverket som Arbeidstilsynet skal kontrollere sammenliknbart med det som ligger i forskrift om lønns- og arbeidsvilkår i offentlige kontrakter. På bakgrunn av Arbeidstilsynets erfaring med disse tilsynene kan det være grunn til å ta en ny vurdering av om myndigheten skal gjelde også dette området.

I de allmenngjorte områdene (blant annet bygg, verftsindustri, jordbruk og gartneri) er det innført solidaransvar for lønn. Dette innebærer at en arbeidstaker som ikke får utbetalt lønn vil ha mulighet til å rette krav mot en eller flere oppdragsgivere lenger opp i kontraktskjeden. For å motivere det offentlige til å ta ansvar for etterlevelse og kontroll med lønns- og arbeidsvilkår, kan det vurderes å innføre en type solidaransvar for lønn, også i forbindelse med offentlige kontrakter. Dette solidaransvaret vil kunne omfatte den offentlige myndigheten som bestiller av oppdraget, og gi arbeidstakere i kontraktskjeden mulighet for å rette sitt lønnskrav enten mot den offentlige myndighet eller andre oppdragsgivere i kontraktskjeden. For at arbeidstakerne skal få inndrevet sitt lønnskrav på denne måten, er det imidlertid en forutsetning at de er kjent med sine rettigheter. Det er grunn til å tro at i en bransje der kjennskapet til lov- og avtaleverk er svært begrenset, og der det i de fleste tilfeller heller ikke finnes tillitsvalgte i de mest utsatte virksomhetene, vil de ansatte i liten grad klare å benytte seg av et solidaransvar.

Et tiltak som kan støtte opp om solidaransvar, og som dessuten kan ha effekt i seg selv, er innsynsrett for tillitsvalgte. Dette er innført i de allmenngjorte områdene. Tillitsvalgte hos hovedleverandøren, som representerer en part i den allmenngjorte tariffavtalen, har rett til innsyn i lønns- og arbeidsvilkår hos underleverandørene. Det er da hovedleverandørens oppgave å dokumentere overfor tillitsvalgte at lønns- og arbeidsvilkår blir overholdt i henhold til den allmenngjorte avtalen. Dette gjøres ved å legge fram kopier av arbeidsavtaler, lønnsslipper og timelister. Fordelen med å legge en innsynsrett til bestillerleddet, er blant annet at det er høy organisasjonsgrad og mange tillitsvalgte i offentlig sektor. For at dette skal ha noen effekt må imidlertid innsynsretten utvides til også å gjelde vilkår som ikke er hjemlet i den tariffavtalen som den tillitsvalgte håndterer til daglig. Det kan ikke forventes at de tillitsvalgte har kompetanse til å vite hvilke vilkår som er gjeldende i de ulike bransjene som det offentlige kjøper inn tjenester fra.

Av andre tiltak mot useriøsitet, er det flere eksempler på samarbeidstiltak på det forebyggende planet, blant annet samarbeidet mellom skatteetaten og de sentrale partene i arbeids- og næringsliv, gjennom «Samarbeid mot svart økonomi». Dette forumet ble etablert i 2008, og partene er LO, NHO, YS, KS og Unio. Samarbeidet er også organisert i 16 regionale fora. I byggebransjen har man i en årrekke jobbet for å skape mer ordnede forhold, blant annet ved et eget seriøsitetsprosjekt for bygg

og anlegg. Dette ble startet i 2002, og vedtatt videreført i 2007, og har blant annet resultert i Registerinfo (skatteetaten) og StartBANK, som administreres av næringen selv. Registerinfo gir oppdragsgivere opplysninger om potensielle oppdragstakere har betalt skatt, merverdiavgift og arbeidsgiveravgift. Oppdragstaker må gi fullmakt til at disse opplysningene hentes inn. I StartBANK må leverandørene oppgi finansielle nøkkeltall og levere egenerklæringer.

Oppsummering

- Det er vanskelig å lage klare skiller mellom den seriøse og den useriøse delen av renholdsbransjen. Store, seriøse firmaer har ofte ikke kontroll med forholdene lengst ute i kjeden. Å oppfylle formkravene er ingen garanti for ordnede forhold.
- Diskusjonen om sosial dumping i renholdsbransjen kan ikke isoleres til bruk av østeuropeisk arbeidskraft. Begrepet må brukes mer generelt om bransjen, samt til andre nasjonaliteter.
- Å starte en renholdsbedrift krever små investeringer. Det er en bransje hvor det er lett å etablere seg, den har lave krav til formell kompetanse, og har tiltrukket seg mye utenlandsk arbeidskraft, spesielt de siste årene.
- Tilsynsmyndighetene viser til at det er geografiske ulikheter når det gjelder utfordringene i renhold. Utfordringene er størst i det sentrale Østlandsområdet.
- Reaksjonene fra Arbeidstilsynet er primært gitt for ulovlig arbeidstid, manglende arbeidskontrakter, krav om utlevering av dokumentasjon for arbeidsvilkår, samt manglende oppfyllelse av betingelser gitt i arbeidstillatelser eller manglende arbeidstillatelser.
- Måtene å jukse på er også blitt mer raffinerte. I skatteetaten er avdekking av såkalt fiktiv fakturering et stort arbeidsfelt.
- Det har blitt tøffere forhold, med større innslag av økonomisk kriminalitet og menneskehandel.
- Positive holdninger til regionale verneombud, id-kort og allmenngjøring.
- Det er blandede holdninger til en godkjenningsordning, og det trekkes fram at en slik ordning eventuelt må bygge på mer enn egenerklæringer.
- De generelle problemene i bransjen kan føre til at det blir vanskelig å følge opp en allmenngjøringsforskrift blant useriøse aktører.

- Det offentlige som kunde må utfordres på etterlevelse og kontroll med lønns- og arbeidsvilkår hos renholdsbedrifter som får oppdrag.
- Større oppmerksomhet på håndheving av eksisterende regelverk istedenfor diskusjon om nye tiltak. Ingenting vil virke uten kontroll.
- Ønske om egne team, på tvers av etatsgrensene, som jobber sammen til daglig og som planlegger, gjennomfører og følger opp tilsyn sammen. De mest aktuelle etatene for et slikt teamarbeid vil være arbeidstilsyn, skatt og politi.

Kapittel 8 Avsluttende drøfting

Vi har i denne rapporten diskutert renholdsbransjen fra ulike innfallsvinkler. Tidligere utredninger og forskningsrapporter beskriver en bransje som over tid 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.

Bransjens aktører trekker fram at omfattende bruk av anbud, der laveste pris ofte er det eneste kriteriet som vektlegges, bidrar til å legge press på virksomheter som ønsker å drive ryddig. Dette forsterkes av at renhold er en arbeidsintensiv bransje. Lønn og/eller krav til effektivt tidsbruk blir lett avgjørende konkurransefaktorer. Disse utfordringene er ikke nye. Flere av de samme utfordringene ble diskutert mellom partene og på politisk nivå på 1970-, 1980- og 1990-tallet. Likevel – det er optimisme å spore i bransjen. Om det er en overlevelsesstrategi eller en reell tro på at man nå er ved et veiskille, vet vi ikke. Men det er flere som sier noe i retning av denne informanten: «Petter, Erna og Bjurstrøm – tror de vil klare det!» (leder i renholdsbedrift).

I dette avsluttende kapittelet diskuterer vi hvordan aktørene i bransjen ser på hvilke utfordringer renholdsbransjen står overfor når det gjelder seriøsitet og useriøsitet, og hvilke tiltak som kan bedre situasjonen.

Våre intervjudata på virksomhetsnivå er i hovedsak konsentrert til det som betegnes som seriøse virksomheter. Utfordringene som denne delen av bransjen opplever er trolig enda mer omfattende i de delene av bransjen som ikke har verneombud, tariffavtale og tillitsvalgte – eller en ledelse som tar ansvar for arbeidsmiljøet.

Hva er useriøst innen renholdsbransjen?

Spørsmålet i overskriften har flere nyanser og svar. Hvordan man vurderer seriøsitet og useriøsitet, har sammenheng med ståsted. Gjennomgående vurderer tillitsvalgte og ledere spørsmålet om seriøsitet noe forskjellig – likevel er det også stor grad av enighet. Det er i tillegg variasjoner blant for eksempel ledere. Noen kobler seriøsitet til moral, mens andre kobler seriøsitet til det å følge lover. I utgangspunktet kan man se for seg tre ulike grupper av virksomheter, illustrert i figur 8.1.

Figur 8.1 Seriøsitetmodell



Hva man vil fylle de ulike boksene med, varierer – også blant våre informanter. Mellomkategorien er trolig den mest utbredte, men også den mest krevende å definere. Videre vil det være forskjell på hvem man mener har hovedansvaret for at renholdsbransjen sliter med innslag av useriøse virksomheter.

Lovlydig og moralsk

De fleste av våre informanter har en oppfatning av hva som kjennetegner en renholdsbedrift som driver useriøst, selv om denne varierer ut fra ståsted og holdninger. Et minimumskrav synes å være at lover og regler skal overholdes:

Useriøs aktør? En som ikke overholder lover og regler er prototypen. Alt du kan putte inn under lovverket (leder).

Mange knytter også seriøsitet til *lønn og lønnsnivå*. Tillitsvalgte og verneombud synes i hovedsak å forbinde seriøsitet med det å følge tariffavtalens bestemmelser. Det handler ikke bare om nivået på timelønna, men også andre rettigheter, som blant annet krav på overtid, tillegg for nattarbeid og helgearbeid, samt at tid som brukes til å forflytte seg fra ett oppdrag til det neste inngår i arbeidstiden. Blant lederne er holdningene mer varierte. For dem er det ingen entydig grense for hvor lav lønna må være for at en bedrift kan betegnes som useriøs. Og det pekes i den forbindelse på at det ikke er ulovlig å betale under tarifflønn. Andre viser til at det å betale tarifflønn og lønne for arbeidet tid, handler om moral. To sitater illustrerer et spenn i ledernes syn på hva som oppfattes som useriøst.

... Vet ikke om det er useriøst hvis lønna er 100 kroner. Det er jo ikke ulovlig. Vi gjør det ikke, men vil ikke påstå at du er useriøs – ja 100 er kanskje litt lavt. Men er du lovlydig er du seriøs (leder).

Og så mener jeg at dersom du er umoralsk så er du useriøs. Hvis du lønner under gjeldende tariff så er du umoralsk. I mitt hode er du useriøs – men ikke per definisjon (leder).

I byggebransjen har partene i arbeidslivet mange års erfaring med å samarbeide om økt seriøsitet. Fellesforbundet, som organiserer blant annet bygningsarbeidere, betegner en seriøs bedrift som godt organisert, med tariffavtale, som ikke ødelegger helsa og

fremmer produktivitet, og som er fritt for skattesnusk og andre omgâelser av lov- og avtaleverk.⁶⁷ Arbeidsgiversiden, representert ved Byggenâringens Landsforening (BNL), knytter seriøsitetetsbegrepet til at bedriftene følger krav om registrering, skatte- og avgiftsforhold, HMS-regler og kvalitets- og miljøarbeid.⁶⁸ Det er med andre ord stor enighet om at grunnleggende lovmessige vilkår må være på plass, men at tarifflønn ikke nødvendigvis er en forutsetning for seriøsitet.

I den andre enden av skalaen – *det udiskutable useriøse* – er det flere av aktørene i renholdsbransjen som viser til eksempler på grov utnyttelse av arbeidskraft. Både ledere, tillitsvalgte og tilsynsmyndigheter forteller om rekruttering av arbeidstakere uten oppholds- og arbeidstillatelse som «hentes på asylmottaket». Det vises til at dette er arbeidstakere som i praksis står uten noen form for rettigheter, og som kan utnyttes grovt. Ett av verneombudene forteller om et tilfelle vedkommende kjenner til, men som ikke er enestående:

Statsløs som ikke kan sendes tilbake men som får være her, uten å kunne jobbe, får ikke penger fra NAV før man er helt på bar bakke. De får jobb hos disse som driter i alt. Dette dreier seg om mange, de rekrutterer fra asylmottak. De er drømmearbeidstakere. De gjør som de får beskjed om (verneombud).

Det vises også til at «Adecco-saken blir barnemat i sammenlikning» (tillitsvalgt). I denne enden av skalaen blir de virksomhetene som driver med hvitvasking plassert. Det dreier seg dessuten om å smugle mennesker inn i landet, utstede disse med falske pass og sette dem i arbeid (jf. Jæren Tingrett, 26.03. 2009 og 28.08. 2009). Både bransjeaktører og myndigheter (se kapittel 7) forteller om virksomheter som er rene «hvitvaskings-sentraller». Tidvis er det en kombinasjon, der man har noen hvite og mange svarte oppdrag. Så finnes det enheter som er helsvarte, og som ikke finnes registrert noe sted. Som vi omtalte i forrige kapittel er også noen av disse inne i de seriøse virksomhetene, som underleverandører eller som underleverandører hos underleverandør.

Dersom man priser et oppdrag slik at arbeidstakerne ikke kan gjennomføre renholdet innenfor avsatt tid, beveger vi oss over til mellomkategorien. Spørsmålet om seriøsitet knyttes ofte også til arbeidstid og til krav om hvor store arealer som skal rengjøres per time, eller innenfor et oppdrag, det vil si ytelse. I kapittel 4 så vi at både ledere, verneombud og tillitsvalgte opplever at kravene gradvis er blitt skjerpet, blant annet som følge av sterkere konkurranse. En av lederne knytter sin forståelse av seriøsitet til forholdet mellom lønn og ytelse:

⁶⁷ Hentet fra uttalelsen om det seriøse arbeidslivet, vedtatt på Fellesforbundets landsmøte oktober 2003.

⁶⁸ Presentasjon BNL 31.01.05, gjengitt i Dølvik m.fl.2005.

De betaler tarifflønn, men hvis ytelsene er så høye at du ikke klarer å gjøre dem på den tida du har til rådighet, så hjelper ikke det. Da jobber du jo gratis. Det ødelegger konkurransebildet til de av oss som forsøker å jobbe seriøst (leder).

Andre vil nok være mer tilbakeholdne med å beskrive slike forhold som useriøse, med mindre kravene til ytelse er svært urimelige. I bedrifter med tariffavtale kan det kreves prøverenhold, noe som er lite vanlig. Alternativt kan leder (evt. sammen med den til-litsvalgte) vurdere oppdragets omfang og avsatt tid. Enkelte viser likevel til at det er oppdragsbetaling framfor timelønn (akkordlønn), også i selskaper som betraktes som seriøse innen bransjen. Her pekes det på at det ikke alltid er slik at toppledelsen vet hva som foregår lenger nede i kontraktskjeden, men at slike forhold blir grepet fatt i når de gjøres kjent for toppledelsen.

Ett annet forhold som kan befinne seg i grenselandet mellom seriøsitet og useriøsitet er manglende gjennomsliktighet i bruk av underleverandører, innleide vikarer og selvstendig næringsdrivende (enkelpersonforetak). Både ledere og arbeidstakere viser til at noen av de store aktørene i bransjen har begynt å benytte seg av egneide vikar-byråer eller datterselskaper uten tariffavtale, og at dette kan oppfattes som en strategi for å spare lønns- og personalutgifter.

Bruk av underleverandør på faste oppdrag er kanskje den største endringen. Den starta for et par år siden. Organiserte bedrifter med tariffavtale begynner å bli vel kreative og bruker underleverandører på faste oppdrag. Og underleverandøren er ikke tariffbundet. Underleverandører kan igjen bruke andre underleverandører (leder).

En av de tillitsvalgte forteller:

Det er firmaer som gir billige tilbud. Så vinner de anbudet og går videre med det til underleverandøren, der noen får veldig lav lønn og gjør jobben. Vi kan ikke konkurrere mot dem. Det er mange som driver sånn.

Det er likevel ikke noen samstemt oppfatning om at slike selskapskonstellasjoner i seg selv er et problem når det gjelder seriøs drift.

Det er også ledere som peker på det de omtaler som «svært kreative løsninger» når det gjelder selskapsorganisering. I kapittel 4 presenterte vi to eksempler på virksomheter som trolig benytter seg av selvstendig næringsdrivende framfor å ansette egne renholdere til å utføre arbeidet. Den ene av disse virksomhetene er organisert etter en franchisemodell, der bruk av selvstendige oppdragstakere framstilles som et viktig konkurransefortrinn og som forklaring på blant annet lavt sykefravær. En del selskaper med målsetning om å drive seriøst, vil imidlertid ha regler (formelle eller uformelle) for hvordan man forholder seg til underleverandører, for eksempel at man spør etter lønns- og arbeidsbetingelser i tilfeller der man ikke har god kjennskap til den aktuelle

samarbeidspartneren. Det er likevel liten tvil om at bruk av underleverandører og selvstendig næringsdrivende i mange situasjoner bidrar til det både bransjens egne aktører og myndighetene (politi, arbeidstilsyn og skatteetat) oppfatter som alvorlige utfordringer. Som vi omtalte i kapittel 7 forteller skatteetaten om flere eksempler på finurlige metoder der man bruker en kjede av underleverandører for å skjule jukset. Inspektører i Arbeidstilsynet viser til eksempler der tre til fire selskaper samarbeider om et oppdrag uten at kunden har hatt kjennskap til dette. Det vises også til at underleverandører benytter uniform som om de var ansatt hos hovedleverandøren.

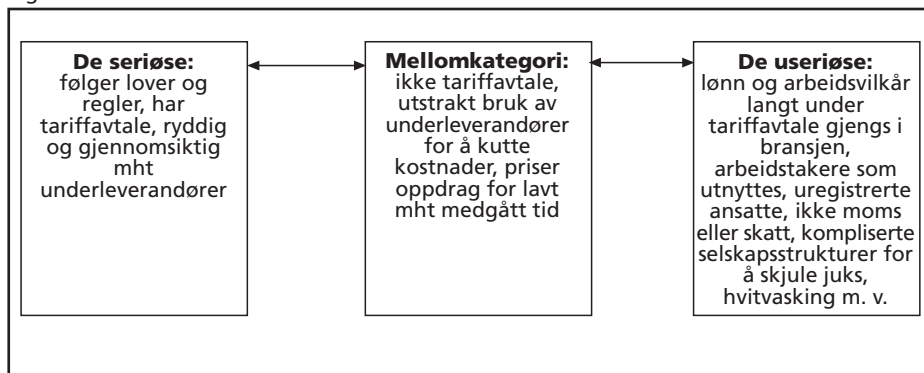
Ytterligere forhold som kan løftes fram når det gjelder seriøsitet og useriøsitet er spørsmål knyttet til arbeidsmiljø, verneapparat og tillitsvalgtes muligheter for å drive tillitsvalgtarbeid. Vi har sett at tilgangen på HMS-ressurser er lavere i privat tjenesteyting (og følgelig også i renholdsbransjen) enn i arbeidslivet for øvrig. Også Arbeidstilsynet framhever at ordningen med verneombud er til dels fraværende i deler av bransjen, og det vises også til at de verneombudene som er til stede ofte ikke fungerer etter intensjonene i arbeidsmiljøloven. Utfordringene spenner fra verneombud med lite kompetanse og engasjement, til virksomheter der en i ledelsen ivaretar vervet. Våre funn viser at det også i antatt store seriøse virksomheter kan være vanskelig å få på plass verneombud og AMU. Det er i tillegg tidvis vanskelig å drive vernearbeid innenfor ordinær arbeidstid – det er ikke uvanlig at verneombud bruker fritiden til verneoppgaver. Det er også ulike oppfatninger knyttet til arbeidsmiljøutfordringer mellom partene – både sentralt og lokalt.

Likeledes kan det være svært krevende å drive tillitsvalgtarbeid. Igjen dreier det seg om å få tilstrekkelig med tid. Eksempelvis har så godt som alle våre tillitsvalgtinformanter, med unntak av én, blitt intervjuet i fritiden. Majoriteten av de tillitsvalgte vi har intervjuet har ikke noen faste møter med ledelsen. Det er heller ikke uvanlig å unnlate å involvere tillitsvalgte i saker av stor betydning for ansatte og medlemmer, eksempelvis permitterings- eller oppsigelsessaker. Vi finner dessuten at det flere steder er et forbedringspotensial når det gjelder forholdet mellom tillitsvalgte og ledelsen i det daglige. Det ser ut til at det særlig er forholdet mellom tillitsvalgte og mellomledere som vurderes som problematisk. Dette kan ha sammenheng med enda et område som framstår som en utfordring for hele bransjen – nemlig ledelse og ledelsesopplæring. Flere steder ser det ut til å være konfliktfylte forhold mellom nærmeste leder og ansatte. Dette har trolig sammenheng med mellomledernes tids- og budsjettpress, men også med opplæring i hva det vil si å lede. Som vi har omtalt tidligere er det å være arbeidsleder en mulig karrierevei i mange renholdsbedrifter, også for ordinære renholdere. Det er positivt. Vi tror likevel bransjen vil kunne tjene på å legge mer ressurser i å utvikle lederrollen på ulike nivåer, særlig fordi mange av de internt rekrutterte lederne har lite eller ingen formell utdanning, og de har manglende kunnskap om det lov- og avtaleverk som former vårt arbeidsliv. I den forbindelse blir det også viktig å få ledere til å anerkjenne tillitsvalgtes og verneombudenes roller.

Utfordringene framover

Få av våre informanter har tro på at man helt skal klare å utradere de useriøse aktørene i renholdsbransjen. Utfordringen handler snarere om å begrense omfanget av det grovt useriøse så langt som mulig, og det handler om å hanke inn de som befinner seg i mellomkategorien. Med utgangspunkt i våre informanters betraktninger knyttet til seriøsitet og useriøsitet, kan vi fylle inn boksene i figur 8.2 på denne måten.

Figur 8.2 Seriøsitetsmodell



Det er fortrinnsvis mellomkategorien – de som kutter hjørner, som ved hjelp av ulike virkemidler som nå diskuteres i bransjen, skal tvinges eller lokkes over i den seriøse boksen. Når vi ber våre informanter om å reflektere over framtiden, får vi utsagn som dette:

Håper det blir bedre, at vi slipper de useriøse. At kunden har blitt mer bevisst på hva de bestiller. Om vi må leve med useriøsitet? Ja, men det handler om å begrense den andelen (tillitsvalgt).

Både arbeidsgiver- og arbeidstakersiden understreker at utfordringene knyttet til seriøsitet, lovlighet og ryddige arbeidsvilkår er forsterket i den senere tid. Det er stor enighet om at dette skyldes et tiltakende prispress. I den forbindelse har vi sett at offentlig sektor av mange trekkes fram som «verstinger»: de ser bare på pris. Som kundeundersøkelsen avdekket, støttes dette til en viss grad. Kundeundersøkelsen viste også at pris er en viktig motivasjon for å sette ut renholdet. Det å kjøpe inn renholdstjenester oppfattes å være billigere enn å utføre dem i egen regi. Vi har også sett at billigst pris vektlegges i flere av kunngjøringene på Doffin. Offentlige myndigheter kan imidlertid ikke bære ansvaret for et tiltakende prispress alene. Til det er offentlig sektors andel av renholdsmarkedet for begrenset (av NHO Service anslått til 1,2 milliarder kroner av totalt rundt 8 milliarder kroner). Derfor må kunder generelt bevisstgjøres. Like fullt har offentlige virksomheter et særlig ansvar når det gjelder å inngå og følge opp kontrakter som sikrer arbeidstakere anstendige lønns- og arbeidsvilkår.

Tanker om framtiden

Vi har bedt våre informanter om å reflektere over framtiden. En av lederne erklærte seg som betinget, men utålmodig, optimist når vi spurte om hvordan han så for seg situasjonen i bransjen fem år fram i tid:

Jeg må være optimistisk. Ellers må jeg finne på noe annet å gjøre. Men jeg er utålmodig. Vi har venta lenge. Hvis det ikke skjer noe nå, er det ikke medlemmer igjen i NAF om ti år. Utviklingen går så fort. De seriøse tvinges til å gå over i gråsoner. Det som ryker først er tariffen. Hvis det er lovlig ikke å betale tariff, må vi jo vurdere det for å overleve hvis resten av bransjen beveger seg i den retning. Jeg er redd for at man flytter grensen for hva som er sosialt akseptert. Optimismen ligger i at det virker som det er kraft og tæl i Bjurstrøm.

Lederen peker på at man er i ferd med å nærme seg et veiskille når det gjelder hva som er moralsk framferd eller ikke – her uttrykt ved at tariffavtalen kan ryke, og ved at de seriøse tvinges over i en mellomkategori mellom seriøse og useriøse virksomheter. Utfordringene, slik våre informanter innen bransjen ser det, knytter seg i hovedsak til følgende forhold:

- Behovet for mer effektiv kontroll av bransjen og for tiltak som kan bidra til at det blir vanskeligere å opptre i grenselandet av (eller utenfor) det lovlige eller det som oppfattes som gjengs vilkår (tarifflønn)
- Det å bryte lover må få konsekvenser.
- Lønnsnivå og arbeidsvilkår.
- Kundens rolle og ansvar.

Når det gjelder useriøse virksomheter innen renhold, vises det til det store antallet nye firmaer som kommer til hvert år. Flere av lederne forteller at de mottar en rekke tilbud fra aktører som befinner seg i den useriøse delen av markedet. Noen kontakter NHO Service for å tipse, andre melder fra til NAF. Få ledere kontakter Arbeidstilsynet eller skatteetaten, selv om de gjerne «har vurdert det».

Satt på spissen kan man si at de seriøse aktørene har to alternativer. De kan konsentrere seg om den delen av markedet der kundene etterspør og vektlegger at renholdsleverandøren har ryddige forhold, opptrer lovlydig og at de tilbyr skikkelige lønns- og arbeidsvilkår, og med gode tjenester. Dette er ifølge våre informanter fortrinnsvis store virksomheter i privat sektor. Fra bransjehold – arbeidsgiversiden – legges det også vekt på at en større grad av utsetting av oppdrag fra det offentlige vil gi et større marked for de seriøse. Våre funn viser imidlertid at en offentlig sektor som er svært opptatt av pris gjør det vanskelig for seriøse virksomheter å vinne anbud. Motsatt kan man bli tvunget i en retning der man går bort fra tariffavtaler, i større grad bruker underleverandører uten tariffavtale for å spare lønns- og personalkostnader, samt velger andre strategier

for å redusere lønnskostnader. Uten effektive virkemidler vil det i løpet av noen år være svært vanskelig å opptre i tråd med det som oppfattes som seriøs drift.

Virkemidler

Hvordan avdekke useriøsitet?

Hva er tegn på useriøsitet? Svarene er ikke entydige. Som vi har omtalt arbeider ulike myndighetsinstanser med dette temaet. Også partene i bransjen har personer som nærmest driver gravende journalistikk for å lokalisere useriøse aktører og ikke minst nøste opp i store nettverk. Vi har bedt våre informanter om å gi oss noen eksempler på *når* alarmklokkene bør begynne å ringe.

I kapittel 4 omtalte vi at arbeidstid trekkes fram som et tegn. Dersom renholdet utføres om natta når det kunne vært utført om dagen, er det all grunn til å anta at noe ikke er som det skal. Et annet tegn er lav pris. I den forbindelse vises det til en ganske enkel test:

Når du får et tilbud skal du alltid dele beløpet på tarifflønn. Da får du et bilde på hvor mange timer som er lagt inn. Og hvis da for eksempel ISS eller et annet velkjent firma ligger 20 til 30 prosent over tilbudet, da er det enten fare for at du ikke vil få utført skikkelig renhold eller at betalingen til renholderne er dårlig. Da bør man undersøke litt nærmere (sentralt plassert arbeidsgiverrepresentant).

Store variasjoner i pris kan altså være indikasjoner på at noen av tilbudene kommer fra useriøse virksomheter. Som kunde skal man med andre ord være forsiktig med å kaste seg over billigste pris.

Videre kan annonser på internett eller i aviser si en god del. Erfarne aktører i bransjen forteller at de stusser når kun mobilnummer benyttes i annonsene – særlig hvis mobilnummeret tilhører en med skjult nummer. Dersom den oppgitte gateadressen ikke eksisterer, så er det all grunn til bekymring. Et raskt søk på internett gir oss eksempler på renholdsbedrifter som annonserer sine tjenester og som benytter både hemmelig mobilnummer og ikke-eksisterende gateadresser. Disse virksomhetene er gjerne ikke registrert i Brønnøysundregistrene. En av de som nøster i disse sakene forteller at useriøsitet ikke kun er et storbyfenomen:

Useriøsitet finner man også på små steder. Det er eksempelvis avdekket mye kritikkverdig i renhold i fiskeriindustrien. Det betyr ikke at ikke kunden har betalt skikkelig for renholdet. Det er ikke enkelt å være kunde. Alt kan forfalskes.

Har man mistanke om at det er noe ureglementert ved en bedrift, er også kunngjøringer noe å undersøke nærmere. Dersom en virksomhet bytter revisor, skal dette meldes inn til Brønnøysundregistrene. En sentralt plassert informant sier dette:

Dersom et firma har byttet revisor tre ganger de siste fire-fem årene – da begynner bjellene å ringe. Særlig hvis en revisor har «fratrådt» – da er det mest sannsynlig noe snusk. Da begynner jeg gjerne å nøste.

Det å nøste er imidlertid svært tidkrevende. Og når man har nøstet ferdig, er det ikke alltid at skattetaten, politiet eller Arbeidstilsynet har ressurser til å gripe inn. Vanlige kunder vil neppe gå så langt i å bakgrunnsjekke de tilbudene de får, og dette kan man heller ikke forvente. Bransjen diskuterer imidlertid en rekke andre virkemidler som skal bidra til økt seriøsitet, og som vil gjøre det lettere for kundene å velge leverandører som forholder seg til lovverket og som tilbyr arbeidstakerne anstendige lønns- og arbeidsvilkår.

De virkemidlene som trekkes fram av bransjen, er naturlig nok de som diskuteres mellom partene og myndighetene: id-kort, allmenngjøring, regionale verneombud, godkjenningsordning og økt kontroll fra Arbeidstilsynet, skattetaten og andre offentlige instanser.

Allmenngjøring

LO har begjært allmenngjøring av deler av overenskomsten for renhold, og tariffnemnda vedtok i juni 2011 at allmenngjøring skal gjøres gjeldende fra 1. september 2011. På virksomhetsnivå trekker både ledere, tillitsvalgte og verneombud fram behovet for reguleringer som gjør at alle må betale tarifflønn. Lederne i de bedriftene vi intervjuet – som alle hadde tariffavtale – hilste en allmenngjøring velkommen, og viste til at dette ville gjøre det vanskeligere for bedrifter om oppfattes som useriøse konkurrenter:

Håper det blir allmenngjøring snart. Skulle ha vært for lenge sia. Tror det fører til at kunder må hente nye priser. Det vil være noen som må kaste korta. Det er bra.

Tillitsvalgte og hovedverneombud ser i noe større grad utfordringer med en allmenngjøring, og viser til at det kan bli mer krevende å rekruttere medlemmer. Flere trekker fram at det fortsatt må være fordeler knyttet til tariffavtalen, hvis ikke står man overfor utfordringer med å forsvare medlemskapet og ikke minst å få folk til å betale kontingenten.

I forlengelsen av ønsket om allmenngjøring, trekker både ledere og tillitsvalgte/verneombud fram behovet for kontroll av at de allmenngjorte satsene overholdes. Arbeidstilsynet må på banen, kunder må ha plikt til å kontrollere (og eventuelt ha et sted å ringe til) og enkelte viser også til at en allmenngjøring vil gjøre kundene «medskyldige» hvis lønnsbetingelsene ikke oppfylles. Som en av lederne sier:

Solidaransvar blir jo viktig – for manglende lønnsutbetalinger – hvis du plutselig må betale dobbel regning, da begynner det å virke.

For visse grupper som arbeider med renhold vil allmenngjøring ha liten betydning. Det gjelder selvsysselede renholdere/enmannsbedrifter og de som vasker i private hjem (ofte sammenfallende grupper). Selvstendig næringsdrivende omfattes ikke av allmenngjøringsvedtak. Alsos og Eldring (2010) har pekt på at et alternativ kan være å vurdere lovgivning i form av *minsteprisregulering* av renholdstjenester. Dette er en type regulering som ikke er vanlig i Norge, men etter pristiltaksloven kan Konkursrettsrådet fatte vedtak om minstepriser, der dette er «nødvendig for å fremme en samfunnsmessig forsvarlig prisutvikling».

Id-kort

Også ordningen med id-kort hilser velkommen av våre informanter. Enkelte viser til at deres ansatte allerede er forpliktet til å benytte id-kort (navneskilt). Det vises til at dette må kobles til en godkjenningsordning; at kun godkjente bedrifter får id-kort og at dette kan sjekkes på internett. id-kort vil også være et bevis på at man er ansatt i den bedriften kunden har avtale med (og ikke kommer fra en underleverandør).

Regionale verneombud (RVO)

Intervjuene ble gjennomført mens spørsmålet om regionale verneombud var sterkt omdiskutert (og saken ikke avklart). Synspunktene var følgelig preget av dette. Representanter fra ledersiden trakk samstemt fram at RVOene måtte være ansatt i Arbeidstilsynet, ikke i LO/NAF. Ellers var det noe sprikende synspunkter på hvorvidt dette er et effektivt virkemiddel. Noen ledere mente at denne ordningen kunne settes ut til vektere. Andre er villige til å være med på å betale for en ordning i regi av Arbeidstilsynet hvis dette kan bidra til å bedre kontrollen i bransjen.

Tillitsvalgte og verneombud hilser ordningen velkommen, og enkelte understreket at dette burde ha vært på plass for en god stund siden. Som vi så i kapittel 2 ble regionale verneombud i renholdsbransjen foreslått allerede på slutten av 1980-tallet.

Godkjenningsordning

En godkjenningsordning hilser velkommen av bransjens representanter på virksomhetsnivå, og det er til dels store forventninger til en slik ordning både fra ledere og tillitsvalgte/hovedverneombud. Fra Arbeidstilsynets side er det mer delte meninger om hvor effektiv en slik ordning vil være.

Forhold som trekkes fram er hva som skal inn (lønn, skatt, avgifter, moms osv), at ordningen må dekke alle (forbudt å bruke ikke godkjente bedrifter), og at virksomhetene må kontrolleres av en uhildet instans (Arbeidstilsynet nevnes av mange). Det vises til at ordningen må bli noe mer enn papirer, at det ikke kan være basert på selvangivelse, at det må følges opp om bedriftene etterlever, og det må være sanksjoner. Det vises også til at underleverandører må inn i en slik ordning.

Dette må være en form for opplysningsplikt der brudd får konsekvenser. Kontrollen må bli gjennomført av en uhilda instans, jeg mener Arbeidstilsynet bør gjøre det (leder).

Arbeidstakersiden er opptatt av at ordningen må omfatte alle skatter og avgifter, at arbeidstakerne har skikkelige arbeidsavtaler (i tråd med AML), og at de som godkjennes må være omfattet av tariffavtale (ingen er særlig opptatt av IA-avtale). Men som flere påpeker, en offentlig godkjenningsordning vil ikke kunne kreve tariffavtale på grunn av avtalefriheten.

Kontroll og tilsyn

Både ledere, hovedverneombud og tillitsvalgte etterspør mer kontroll, særlig fra Arbeidstilsynet og skattemyndighetene. Det vises til at allmenngjøring og id-kort har liten effekt hvis misbruk eller unnasluntring ikke avdekkes. Flere av lederne refererer til at de har hatt tilsyn, og at disse til dels har vært tafatte. De påpeker at det ikke burde være vanskelig å avdekke langt mer snusk og ulovligheter enn det man gjør i dag. Da må man imidlertid spørre om de rette tingene:

Vi har hatt besøk av Arbeidstilsynet her. Vi fikk et pålegg. Det var manglende varslingsrutiner på arbeidsplassen. De spurte ikke om noe av betydning. De var utrolig tafatte. De burde ha bedt om å få se på ansettelseskontrakter, gått gjennom arkivene våre, sett på timelister og lønnsslipper – ikke minst burde de titta i personalarkivet. Sånn som det er nå melder de gjerne ifra at de kommer. Er du uærlig, er det lett å ordne dokumenter til de kommer (leder).

Flere av informantene legger til at «alle dokumenter kan kjøpes». Det vises til at myndighetene må sørge for mer ressurser til tilsyn og kontroll. Det er likevel optimisme å spore. De signalene som er gitt i forbindelse med bransjeprogrammet m.v. tolkes som klare tegn på at de nå har en statsråd som ønsker å rydde opp.

Den største utfordringen for Arbeidstilsynet er å komme seg inn der hvor det vaskes og å få snakket med arbeidstakerne, spesielt når tilsynene skal være uanmeldte. Tilsynsmyndighetene opplever at de kun klarer å avdekke toppen av isfjellet med de ressursene de har til rådighet. Mange av våre informanter ønsker seg offentlige team –

sammensatt av flere etater – som jobber sammen om både forberedelser, gjennomføring og oppfølging av tilsyn i renholdsbransjen.

Kunderettede tiltak

Som vi har sett i kundeundersøkelsen er det flere offentlige innkjøpere som i dag ikke retter seg etter gjeldende bestemmelser. I kapittel 6 så vi eksempelvis at mange offentlige innkjøpere ikke undersøker lønns- og arbeidsbetingelsene til de som skal utføre renholdet. Det er også et mindretall som sjekker om eventuelle krav i kontraktene etterleves. Bransjeinformantene mener det er viktig at innkjøpere spør hvordan noen renholdsleverandører kan gå så langt ned i pris. Kunder bør dessuten undersøke nærmere dersom renholdet utføres seint på kvelden, om natta eller i helger, uten at dette er nødvendig.

Det etterlyses også et større engasjement fra tillitsvalgte hos kundene. Som vi omtalte i kapittel 6, viser en pågående undersøkelse at det er sjelden tillitsvalgte i kundevirksomheten sjekker renholdernes lønns- og arbeidsvilkår. Samtidig er det flere som sier at de har planer om mer oppsøkende virksomhet. Det er også noen som har planer om å ta mer aktivt del i anbudsprosessene. Som her:

Når det gjelder anbudsprosessen så bør vi nok være involvert. Men er vi det? Nei. Jobber vi med det nå? Ja. Det er veldig viktig at tillitsvalgte er med på disse prosessene.

Det er altså ulike myndighetsinitierte tiltak og større ansvarlighet hos kunden som vektlegges som viktige for å etablere gode rammebetingelser for bransjen. Samtidig påpeker flere at man må ha litt is i magen:

Et seriøsitetsprosjekt må ha en horisont på minst fem år. Må holde på over tid. Media må holde trykket, politikere må holde trykket, bransjen, Arbeidstilsynet.

Og, som også flere er opptatt av, dette kommer til å koste penger. Det er knyttet spenning til om det offentlige er villig til å betale kostnadene både ved nye tiltak og når det gjelder å følge opp de mange lover og forskrifter som allerede er på plass. Som én sier: «Skal du ta de som driver ulovlig – da handler det om å følge penga». Men da må skatteetaten, politiet og Arbeidstilsynet samarbeide i enda større grad enn i dag.

Ledelse og partssamarbeid

De virkemidlene vi så langt har trukket fram er tiltak som må iverksettes på sentralt nivå. Avslutningsvis vil vi trekke fram tiltak som må vokse fram lokalt. Det er ledelsesutøvelse, og det er partssamarbeid – både mellom ledelsen og verneapparatet, og mellom ledelsen og tillitsvalgte.

Ledelse

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 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. Trygge ansatte er mer tilbøyelige til å komme med nyttige forslag til forbedringer enn utrygge (Hagen og Trygstad 2009). Trygge arbeidstakere trives også bedre i jobben enn utrygge, og de som trives er langt mindre tilbøyelig til å slutte enn arbeidstakere som mistrives (Trygstad 2009). Men mellomledere har også behov for kjennskap til lov- og avtaleverk, inkludert hvilke regler som gjelder for arbeidstid, lønn og tilrettelegging av arbeidet. Gjennom vår kartlegging har vi fått kjennskap til at det er virksomheter som satser aktivt på lederutvikling. Samtidig tror vi likevel at det her er et klart potensiale for forbedring.

Partssamarbeid

I den velorganiserte delen av norsk arbeidsliv er forholdet mellom partene preget av tillit, og det er tidvis stor vilje til å finne fram til konsensusbaserte beslutninger (Trygstad og Hagen 2007, Ødegård og Trygstad 2009, Falkum m.fl. 2009). Det er også sjelden at verneombud og tillitsvalgte har problemer med å få fri til å skjøtte sine verv, selv om det ikke er uvanlig at tiden som stilles til disposisjon oppfattes som for knapp til de oppgaver man gjerne skulle utført (Nergaard m.fl. under arbeid). Både tillitsvalgte og verneombud er gjerne involvert i en rekke beslutninger som berører ansatte som gruppe og virksomhetens framtid. Dette skyldes ikke kun at lederne «tvinges» til å følge lov- og avtaleverket. En vel så viktig grunn ser ut til å være at ledelsen anerkjenner tillitsvalgte og verneombud som en viktig kilde til informasjon, kunnskap og legitimitet. Tillitsvalgte gir også i mange tilfeller ledelsen legitimitet når større endringsprosesser skal gjennomføres, fordi de gjerne har vært med på å diskutere og påvirke i planleggingen.

I renholdsbransjen framstår partsforholdet som annerledes. Arbeidsgivere og ledere betrakter i liten grad tillitsvalgte som en ressurs. Det er ingen enkelt forklaring på hvorfor, men at ansatte er spredt på ulike arbeidsssteder er trolig en viktig grunn. For tillitsvalgte er det rimelig å anta at lav organisasjonsgrad har betydning. Antall medlemmer påvirker den tillitsvalgtes maktgrunnlag. Men også mulighetene til å kunne bety en forskjell har betydning – både for tillitsvalgte og verneombud. For å kunne utgjøre en synlig forskjell er man avhengig av å bli invitert inn i diskusjoner og beslutninger som er

av betydning for medlemmene eller de ansatte. Man er også avhengig av å bli informert om endringer. Dette er et ledelsesansvar. 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.

Partene sentralt betegner samarbeidet mellom arbeidsgiver- og arbeidstakersiden som godt. Man har mange sammenfallende interesser, selv om det er ulike vurderinger av enkeltområder.

Godt klima mellom partene, og en engasjert statsråd, trekkes fram som en viktig begrunnelse på hvorfor man har tro på at man skal lykkes denne gangen. Det blir pekt på at det er kombinasjonen av ulike tiltak som vil utgjøre forskjellen fra tidligere.

Referanser

- Aguiar, L. L. M. (2001). Doing Cleaning Work 'Scienttifically': The Reorganization of Work in the Contract Building Cleaning Industry. *Economic and Industrial Democracy*. 22, 239–269.
- Alsos, K. & Eldring, L. (2010). Husarbeid uten grenser? *Tidsskrift for kjønnsforskning*, 4.
- Andersen, R., Bråten, M., Eldring, L. & Ødegård, A. M. (2010). *Evaluering av tiltak mot sosial dumping. Underveisrapportering*. Fafo-notat 2010:24.
- Antonsson, A. B. & Schmidt, L. (2007). *Städföretag som ligger före och tjänar på det*. IVL Svenska Miljöinstitutet.
- Antonsson A. B., Schmidt, L., Holmefalk, C., Hägg, G. (2006). *Belastningsarbeidsskador vid städning*. IVL Svenska Miljöinstitutet.
- Appelbaum, E. & Schmitt, J. (2009). Review article: Low-wage work in high-income countries: Labor-market institutions and business strategy in the US and Europe. *Human Relations*. doi:10.1177/0018726709349200
- Arbeidsdepartementet (2010). *Høring om forskrift om id-kort – innføring av krav om id-kort for renholdsbransjen, samt enkelte endringer i dagens ordning for bygge- og anleggsbransjen*, 8. mars 2010.
- Arbeidsdepartementet (2010). *Prop. 1 S. Proposisjon til Stortinget. For budsjettåret 2011*.
- Arbeidsdepartementet (2011). Etablerer regionale verneombud i renholds- og hotell- og restaurantbransjen. Pressemelding 12.05.2011.
- Arbeidstilsynet (2011). *Årsrapport 2010*. Vedlegg A, Arbeidstilsynets innsats mot sosial dumping.
- Berge, Ø. M. & Sønsterudbråten, S. (2011). *Anbud og arbeidstakerrettigheter*. Fafo-rapport 2011:4.
- Byrkjeland, M. & Djuve, A.B. (2003). «Ja, vi får mye kjeft». *Ansatte ved ISS Norge med etnisk minoritetsbakgrunn*. Fafo-notat 2003:12.
- Dølvik, J. E., Eldring, L. & Ødegård, A.M. (2005). *Lavtlønnskurransse og sosial dumping. Utfordringer for det seriøse arbeidslivet*. Fafo-rapport 485.

- Dølvik, J. E. m. fl. (2006). *Grenseløst arbeidsliv? Endringer i norske bedrifters arbeidskraftsstrategier etter EU-utvidelsen*. Fafo-rapport 548.
- Ellingsæter, A. L. & Solheim, J. (red.) (2002). *Den usynlige hånd? Kjønnsmakt og moderne arbeidsliv*. Oslo: Gyldendal Akademisk.
- Enehaug, H., Gamperiene, M., Hetle, A., Wærsted, M. & Bruusgaard, D. (2008). *Arbeidsmiljø og helse i renholdsbransjen*. Sluttrapport. AFI-notat 13/2008.
- European Agency for Safety and Health at Work (2009). *The occupational safety and health of cleaning workers*.
- Falkum, E., Hagen, I. M. & Trygstad, S. C. (2009). *Bedriftsdemokratiets tilstand. Medbestemmelse, medvirkning og innflytelse i 2009*. Fafo-rapport 2009:35.
- Forskrift om lønns- og arbeidsvilkår i offentlige kontrakter av 8. februar 2008 nr. 112.
- Forskrift om offentlige anskaffelser av 7. april 2006 nr. 402.
- Forskrift om regionale verneombud for visse bransjer av 16. november 2010 nr. 1452.
- Friberg, J. H. & Eldring, L. (2011 under publisering). *Polonia i Oslo 2010*.
- Friberg, J. H. & Tyldum, G. (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.
- Gamperiene, M. et al. (1999). *Arbeidsmiljø, helseplager og utstøtning i renholdsyirket*. Seksjon for trygdemedisin, Institutt for allmennmedisin og samfunnsmedisinske fag, Universitetet i Oslo.
- Gram, H. (2007). *Effektmåling af indsats for at forbedre arbejdsmiljøet i 9 særligt farlige jobgrupper*. Det Nationale Forskningscenter for Arbejdsmiljø.
- Hagen, I. M. & Trygstad, S. C. (2009). Local flexicurity: resolving the conflict between direct and representative participation. *Transfer*, 3–4.
- Hansen, R. B. (2010). *Arbeidsmiljøkriminalitet. Håndbok i etterforskning og påtalebehandling av brudd på sikkerhetsbestemmelsene i arbeidsmiljøloven*. Økokrims skriftserie: Fagbok nr. 19.
- Hasle, P. & Limborg, H. J. (2006). A Review of the Literature in Preventive Occupational Health and Safety Activities in Small Enterprises. *Industrial Health*, 44, 6–12.

- Hägg, G. M., Schmidt, H. J., Kumar, R., Öhrling, T., Antonsson, A. B., Lindbeck, L. (2008). *Belastningar i städyrket – vilka är de och hur kan belastningen minskas?* IVL Svenska Miljöinstitutet.
- Høringsnotat: Tariffnemndas utkast til forskrift om allmenngjøring av Overenskomst for Renholdsbedrifter 2010 – 2012, 15. april 2011.
- Illereis, S. & Sundbo, J. (2000). *Serviceudvikling, Internationalisering og kompetenceudvikling av* . Case-rapport om ISS. Rapport nr. 3.
- Jæren Tingrett, saksnr. 09-008809 MED-JARE
- Jæren Tingrett, saksnr. 09057579 MED-JARE
- Jørstad, A.-G. (2006). *Overvåkingssystemet for bedrifter i Bof*. SSB, Notat 2006/43.
- KS (2008). Forskrift mot sosial dumping. KS 10. november 2008. <http://www.ks.no/tema/Arbeidsgiver/Lonns-og-arbeidsvilkar/Forskrift-mot-sosial-dumping/>
- Kumar, R. (2006). *Ergonomic Evaluation and Design of Tools in Cleaning Occupation*. Doctoral Thesis, Luleå University of Technology Department of Human Work Sciences Division of Industrial Design.
- LO-Aktuelt* (1993). Sjuskete tilstander i renholdsbransjen. Nr. 4. 31. mars, s. 10–12.
- Lov om arbeidsmiljø, arbeidstid og stillingsvern mv (Arbeidsmiljøloven) av 17. juni 2005 nr. 62.*
- Lov om offentlige anskaffelser av 16. juli 1999 nr. 69.*
- Lund, M. & Friberg, J. H. (2005). *Én mann – én stemme? Fagbevegelsens strategier for inkludering av etniske minoriteter i en europeisk sammenheng*. Fafo-rapport 495.
- Nergaard, K. (2009). *Hvem har ikke AFP? En analyse med basis i registerbaserte data*. Fafo-notat 2009:20.
- Nergaard, K. & Stokke, T. Aa. (2010a). *Organisasjonsgrader og tariffavtaledekning i norsk arbeidsliv 2008*. Fafo-notat 2010:07.
- Nergaard, K. & Stokke, T. Aa. (2010b). *Hvor mange tjener mindre enn minstelønnen?* I: T. Aa. Stokke (red.), *Allmenngjøring i EU og Norge*. Fafo-rapport 2010:14.
- Nesheim, T. & Rokkan, A. I. (1999). Marked eller 'hierarki': Konsekvenser for arbeidstakernes jobbholdninger. *Sosiologisk tidsskrift*, 3, 189–208.
- NHO Service (2009). *Profesjonelt renhold*.
- NHOs handlingsplan for offentlige anskaffelser.

- 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 2009:4, *Tiltak mot skatteunndragelser*.
- Næss, R. (1997). Ren og hvit, eller Saddam Hussein? I O. Brox (red.), *"De liker oss ikke." Den norske rasismens ytringsformer*. Oslo: Tano Aschehoug.
- Onsøyen, L. E. (2003). *Utvikling av husøkonomfunksjonen og kartlegging av organisasjon og arbeidsmiljø i rengjøringsbransjen*. Høgskolen i Stavanger, avdeling Norsk hotellhøgskole.
- Ot.prp. nr. 7 (2007–2008). *Om lov om endring i lov 16. juli 1999 nr. 69 om offentlige anskaffelser*. Fornyings-, administrasjons- og kirkedepartementet.
- Rundskriv fra Riksadvokaten nr. 1/2007, 5. mars 2007.
- Skilbrei, M-L. (2002). Modernisering, makt og mening i renholdsbransjen. I A. L. Ellingsæter & J. Solheim (red.) (2002). *Den usynlige hånd? Kjønnsmakt og moderne arbeidsliv*. Oslo: Gyldendal Akademisk.
- Skilbrei, M-L. (2009). Fra tradisjonelt til moderne renhold: om kompetansekamper i renholdsbransjen. I K. Christensen & L. J. Syltevik (red.), *Kvinnens arbeid*. Bergen: Unipub.
- Stevens, H. & Moberg, R. J. (2007) *Er rengøring kun et halvtidsjob? : Registerbasert brancheanalyse af den nordjyske rengøringsbranche for perioden 1980–2004*. Aalborg: Institut for Økonomi, Politik og Forvaltning.
- Stortinget (1976). Interpellasjon fra repr. Kjell Helland om rengjøringsass. arbeidsforhold m.v. 21. Januar.
- Trygstad, S. C. (2009). *Endringer i norske kommuner og konsekvenser for ansatte*. Delrapport 4 Liv og arbeid – mulighetenes arbeidsliv for alle? Et prosjekt om forutsetningene for et bedre og lengre yrkesliv. Fafo-rapport 2009:14.
- Ødegård, A. M. & Berge, Ø. (2010). *Useriositet i bemanningsbransjen. En casestudie i bygg*. Fafo-notat 2010:05.
- Ødegård, A. M. & Trygstad, S. C. (2009). *Ja, vi elsker... Stø kurs for den norske samarbeidstradisjonen*. Fafo-rapport 2009:27.
- Ødegård, A. M. m. fl. (2007). *Fra øst uten sikring? EU-utvidelsen og HMS-konsekvenser på norske bygge- og anleggsplasser*. Fafo-rapport 2007:3.

Til renholdets pris

Når renhold topper nyhetene er det sjelden godt nytt. Vi leser om arbeidstakere som jobber lange dager eller netter, som mottar en lønn som ligger langt under hva vi anser som akseptabelt, og som tidvis også jobber uten kontrakt. Det handler i tillegg om skatteunndragelse og hvitvasking av penger. Men renholdsbransjen har også en annen side. Det er virksomheter som daglig forsøker å holde seg innenfor lovverket, som har tegnet tariffavtale og som byr ansatte anstendige lønns- og arbeidsvilkår. Problemet er imidlertid at de seriøse presses av de useriøse. Denne rapporten handler om forholdene i renholdsbransjen slik de framstår i 2011.



Fafo

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

Fafo-rapport 2011:18
ISBN 978-82-7422-813-9
ISSN 0801-6143
Bestillingsnr. 20209