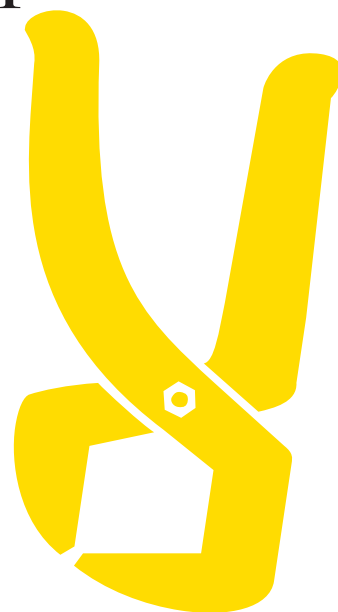
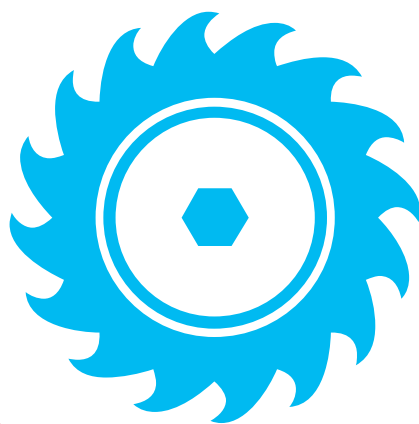
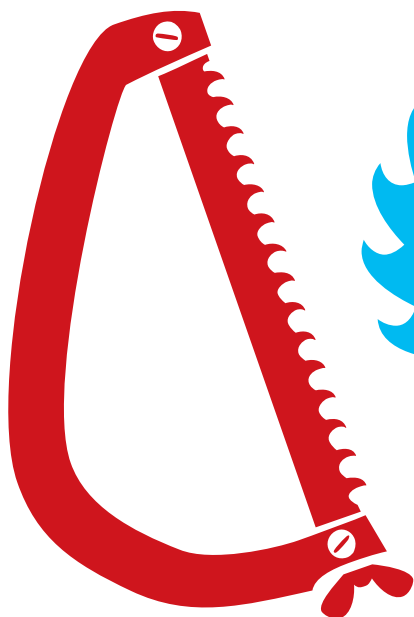




VERKTØY- KASSE



mot sosial dumping
i offentlig regi



M

INNLEDNING

Verden over er Norge berømt for høy produktivitet, en effektiv offentlig sektor, lav ulikhet og høy tillit. Disse resultatene skyldes ikke minst at arbeidslivet i Norge er bygd på effektive fellesløsninger i form av lovregulering og avtaler mellom partene.

Denne såkalt norske modellen er truet av ulike former for sosial dumping. Eldre tiders utrygghet og løsarbeider-vilkår kommer tilbake og fortrenger de ordnede forholdene vi har vært stolte av fra andre halvdel av 1900-tallet.

Sosial dumping forbindes ofte med kyniske aktører i forretningslivet. Men ofte står det offentlige som øverste oppdragsgiver i saker hvor underbetaling og alvorlige regelbrudd blir avdekket.

Det kan ligge til rette for sosial dumping når konkurranseutsetting og tilbud kiler en forretningskontrakt inn mellom det som foregår ute i arbeidslivet og kommunen som oppdragsgiver. Det er lett å tenke at så lenge kontrakten er i orden, har kommunen tatt sin del av ansvaret. Men verken moralsk eller politisk kan folkevalgte og ansvarlige ledere løpe fra ansvaret hvis anbudsprosesser og jag etter innsparinger gjør

kommunesektoren til en pådriver for sosial dumping i offentlig regi.

Det er ikke ansvarlig samfunnsplanlegging å undergrave den norske arbeidslivsmodellen for å spare noen kroner på et kommunebudsjett. Særlig ikke når kommersielle anbudsfirma verken leverer lavere kostnader eller bedre tjenester, men derimot sluser store summer som skulle gått til felles velferd over til private eieres berikelse.

Denne Verktøykassen mot sosial dumping i offentlig regi bruker renovasjonsbransjen som eksempel og inneholder tre skuffer:

1. Argumentene for å drive i egenregi

2. Utkast til avtale mellom fagforening og kommunen om å forhindre sosial dumping innen konkurranseutsatt virksomhet

3. Veien videre: Flere tiltak mot sosial dumping i offentlig regi

I tillegg vil vi anbefale Manifest-filmen «Sosial dumping i offentlig regi», som fins på nett her: goo.gl/vNUz2C

DEL I: ARGUMENTER FOR Å DRIVE I EGENREGI

Renovasjon er også en bransje der det er mulig å tjene mye penger – særlig for eierne av bedrifter som vinner anbuds-kontrakter på søppeltømmingen, for eksempel i norske kommuner.

Begrunnelsen for å legge henting av husholdningsavfallet ut på anbud til private renovasjonsbedrifter har hele tida vært at det skal være mer effektivt, billigere for kommunene og gi innbyggerne lavere utgifter til avfallsgebyr. Disse argumentene viser å stå seg dårlig når de holdes opp mot hva som i virkeligheten skjer når de kommersielle aktørene slippes løs.

I. Ikke lavere kostnader ved konkurranseutsetting

En De Facto-rapport fra 2015 har samlet oversikten over kostnadsutviklingen i landets 20 største kommuner de siste ti årene.¹ Den avdekker at årsgebyret for husholdningsavfall i 2014 høyest i kommuner der søppelhenting av er satt ut til private bedrifter.

Gebyret har også økt mest i kommunene der denne tjenesten har vært

konkurranseutsatt i tiårsperioden 2004-14. I kommunene der renovasjonen var satt ut på anbud til private renovasjonsbedrifter, var gebyrveksten 12 prosentpoeng høyere enn i de åtte kommunene der renovasjonen var i egenregi.

I kommunene der søppelinnhenting var utsatt til den private renovasjonsgiganten RenoNorden var gebyrøkningen hele 20 prosentpoeng høyere enn for kommunal renovasjon.

Mye dyrere i Oslo

I Oslo har innhenting av søppelet fra private boliger vært konkurranseutsatt helt siden tidlig på 1990-tallet. Tallene taler for seg om hvordan dette har gått. Årsgebyret for husholdningsavfall har vokst mer enn i noen av de andre byene i undersøkelsen.

I 2014 kostet det 3450 kroner å få hentet søppelet sitt i Oslo. Det er 2000 kroner mer i året enn for ti år siden. Gebyrveksten har vært nesten tre ganger så høy i Oslo som i de andre bykommunene.

Lave gebyrer i Trondheim

I motsatt ende av skalaen lå årsgebyret for husholdningsrenovasjon i Trondheim

¹ De Facto-rapport 5/2015: «Dyrt for innbyggerne – dårlig for de ansatte. En kartlegging av anbuds-utsatt renovasjon i landets 20 største kommuner».

på 1390 kroner i 2014. I Trondheim og i fire av de fem kommunene med lavest gebyrvekst var husholdningsrenovasjonen kommunal eller interkommunal.

Gebyrutviklingen i norske kommuner tyder ikke på at innmarsjen til kommersielle aktører gir lavere utgifter for innbyggerne, snarere tvert imot.

2. Fellesskapets midler sluses ut til privat profitt

Den største kommersielle aktøren i norsk, kommunal renovasjon er RenoNorden. Selskapet hadde et driftsresultat på 104 millioner kroner i 2014. Det gir en skyhøy driftsmargin på 17,8 prosent.

Den mindre konkurrenten Veireno hadde en driftsmargin på hele 22,8 prosent. Dette er ekstreme private fortjenester, hentet fra innbyggernes felles midler.

I Norge og en rekke europeiske land er renovasjonsnæringen dominert av noen få bedrifter som har lyktes i å dele det private markedet mellom seg. Fraværet av reell konkurranse i anbudsprosessen kan føre til at store markedsaktører som RenoNorden sikrer seg lukrative renovasjonskontrakter til svært profitable vilkår.

Den høye fortjenesten står i motstrid til renovasjonsgebyrets formål. Gebyret skal ikke gi overskudd, men gå til å dekke de ordinære kommunale kostnadene til renovasjon. Å finansiere driftsoverskudd på over 20 prosent hos kommersielle eiere kan ikke være en del av kommunens ordinære renovasjonsvirksomhet.

Velger kommunen å drive i egenregi, slipper innbyggerne å finansiere profitt til private forretningseiere.

3. Konkurransetsetting og anbud skaper nye kostnader

Konkurransetsetting er i seg selv kostbart for kommunene. Til enhver anbudsrunde kommer det kostnader som gjelder utarbeidelse av kontrakter, selve anbudsprosessen og ikke minst oppfølging av og kontroll med renovasjonstjenesten i kontraktsperioden.

Så lenge en velger å utføre renovasjonen selv, enten som ordinær drift i indre etater eller gjennom et heleid kommunalt selskap, så slipper kommunen unna betydelige transaksjons- og oppfølgingskostnader.

4. Konkurransetsetting gir ikke høyere kvalitet

Etter argumentet om lavere kostnader, som har vist seg uholdbart, har løfter om økt kvalitet vært det nest viktigste argumentet for konkurransetsetting og kommersielle aktører. Erfaringene fra Oslo og Trondheim, der erfaringene med konkurransetsetting i denne sektoren går flere tiår tilbake i tid, tyder på at også dette argumentet er uholdbart.

Erfaringer fra Trondheim

Trondheim kommune fikk i 1995 og 1999 gjennomført brukerundersøkelser der kommunenes innbyggere ble spurt om sine erfaringer med de offentlige tjenestene. I perioden mellom undersøkelsene ble renovasjonen i byen satt ut på anbud. I halvparten av byen sto private renovasjonsbedrifter for søppelinnhenting fram til 2003.

I Norsk Gallups brukermåling for Trondheim kommune oppsummeres erfaringene fra dette området: «Et område peker seg særlig ut med stor nedgang i brukertilfredsheten fra 1995 til

1999. Dette er renovasjon / søppeltømming.»

Tilbakegangen i brukertilfredsheten var på 21 prosentpoeng. I 1995 var brukertilfredsheten høyere enn i resten av landet, fire år seinere var tilfredsheten «markert lavere enn både landsgjennomsnittet, gjennomsnittet for Sør-Trøndelag og gjennomsnittet for kommuner på samme størrelse som Trondheim.»

Den laveste tilfredsheten finnes i bydelene Heimdal og Byåsen. Renovasjonen i begge disse områdene drives av et privat firma. Strinda og Nardo kommer best ut. Begge disse bydelene har kommunal renovasjon.²

Erfaringer fra Oslo

I Oslo ble tre av fire renovasjonsområder overtatt av private etter anbudskonkurranser. Ifølge en meningsmåling som Opinion gjorde for Norsk Kommuneforbund i august 1998 mente 14 prosent av byens innbyggere at søppelinnhenting var blitt dårligere etter konkurranseutsettingen.

Fra flere hold er det også hevdet at antall klager på den private utføreren har vært svært høyt. Men Oslo kommune nekter å utlevere klagetall.

Erfaringer fra Asker

De to nevnte eksemplene ligger noe tilbake i tid. Det er imidlertid lite som tyder på at kvaliteten på anbudsutsatt renovasjon er blitt høyere enn i kommunal renovasjon i løpet av de seinere år. Vinteren 2010 overtok renovasjonsbedriften Ragn-Sells husholdningsrenovasjonen i Asker kommune. Konsernet tilbød seg å ta hånd om søpla for

kommunens innbyggere for 56,5 millioner kroner over fem år. Prisen var ti millioner kroner lavere enn tilbudet fra konkurrenten Veolia.³

Det var kanskje ikke så rart: Mens Veolia hadde brukt 19 fast ansatte og 11 søppelbiler, skulle Ragn-Sells gjøre den samme jobben med 14 mann og 8 biler. Ikke alle var overrasket over at søpla hopet seg opp i begynnelsen.

5. Anbud kan føre til sosial dumping i offentlig regi

På tross av at de hadde god tid til å skaffe folk, hadde Ragn-Sells ingen fast ansatte da de startet opp i Asker 1. november 2010. De 14 som skulle gjøre jobben, var polakker som hadde latt seg friste av bemanningsbedriften Adeccos tilbud om, nettopp, fast arbeid. De sa opp jobbene sine og reiste til Norge. Det de fikk, var midlertidige kontrakter på tre måneder.

Polakkene jobbet fra seks om morgenen til seks på ettermiddagen, seks dager i uka. De polske vikarene, ble så innkalt til møte hos Adecco. Der fikk de beskjed om at Ragn-Sells hadde klaget på dem; de jobbet for seint og tømte for få søppelkasser. De fikk valget mellom å si opp selv og få lønn ut uka, eller få oppsigelse og jobbe ut oppsigelsestida på 14 dager. De følte seg presset til å si opp selv.

Fagforbundet fikk høre om saken. De oppsøkte politiet og anmeldte Asker kommune. Bakgrunnen for anmeldelsen var at Ragn-Sells leide inn vikarer, at de ansatte gikk på midlertidige kontrakter, jobbet for mindre enn tariff lønn, og hadde en arbeidstid fra seks om morgenen til seks om kvelden, uten

2 Roar Eilertsen og Paul Bjerke, *Privatisering – en kritikk*, De Facto, Oslo 2004

3 Lene Svenning, *Rydd opp! Sosial dumping i offentlig regi*, Forlaget Manifest, Oslo 2011

overtidsbetaling. Dette var brudd på arbeidsmiljøloven.

Erfaringer fra Trondheim

Ved Renholdsverket i Trondheim ble sykefraværet blant renovatørene seksdoblet da kommunen i forbindelse med konkurranseutsetting av renovasjonen drev igjennom en nedgang fra tre til to mann på hver bil. Forskere ved Høgskolen i Sør-Trøndelag rapporterte om et sykefravær blant renovatørene på 25 prosent:

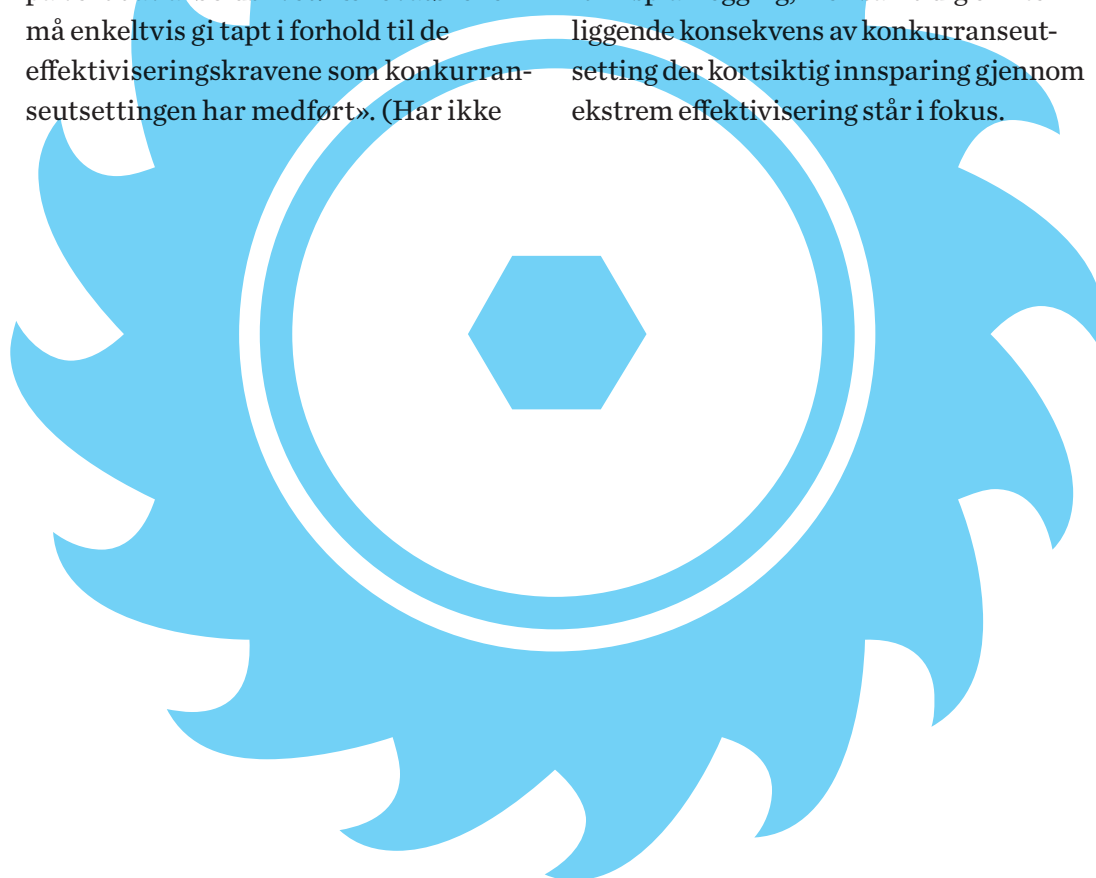
«Etter ett års drift med ny organisasjon på Øst, finner vi at sykefraværet er meget høyt. I tillegg til et høyt korttids-sykefravær, finner vi også at mange av renovatørene er registrert med langtids-sykefravær. Det kan bety at mange er på vei ut av arbeidslivet. Renovatørene må enkeltvis gi tapt i forhold til de effektiviseringskravene som konkurranseutsettingen har medført». (Har ikke

data tilgjengelig her – se Bjerke 2004 på pulten min).

I praksis betyr dette at kommunen sparer på driftsbudsjettet ved å sette tempokravet så høyt at visse ansatte blir uføre og havner på NAV-budsjettet. Dette påfører samfunnsøkonomien, og den enkelte som rammes, betydelige tap. Som forskerne konkluderte:

«TRV (Trondheim Renholdsverk) har greid seg bra etter konkurranseutsettingen, men en del av de eldre renovatørene på øst har måttet betale for effektiviseringen i form av redusert helse, høyt sykefravær og for tidlig avgang fra arbeidslivet».

Dette er det motsatte av inkluderende arbeidsliv. Ekskluderende arbeidsliv og økte trygdeutgifter er lite ansvarlig samfunnsplanlegging, men samtidig en nærliggende konsekvens av konkurranseutsetting der kortsiktig innsparing gjennom ekstrem effektivisering står i fokus.



DEL II

UTKAST TIL RETNINGSLINJER MOT SOSIAL DUMPING I OPPDRAGS- KONTRAKTER FOR RENOVASJON

KOMMUNENAVN skal ha nulltoleranse når det gjelder sosial dumping, det vil si undergraving av gjengs lønns- og arbeidsvilkår, i utføringen av oppdrag der KOMMUNENAVN står som oppdragsgiver eller ansvarlig arbeidsgiver. For å forebygge sosial dumping innen anbudsutsatt renovasjon, skal oppdragskontrakter inneholde følgende retningslinjer.

1. Ansatte i private renovasjonsbedrifter med anbudskontrakt på renovasjon i kommunen (heretter: anbuksbedriften) skal ikke ha dårligere lønns- og arbeidsvilkår enn vilkårene som er fastsatt i tariffavtale. Dette gjelder også innleid arbeidskraft.

Denne bestemmelsen følges strengt. Ved konstatert brudd på overnevnte bestemmelse, og tilbyder ikke har rettet feilen innen fristens utløp, kan kommunen som oppdragsgiver heve kontrakten. Eventuelle andre sanksjonsmuligheter kan avtales i kontrakt.

2. Arbeidet skal utføres av anbuksbedriften og dennes ansatte i tjenesteforhold, eller av på forhånd avtalte underentreprenører og deres ansatte.

Bruk av underleverandører organisert som enkeltpersonforetak skal avtales særskilt med kommunen. Anbuksbedriften regnes som første i kontraktskjeden. Bruk av mer enn to ledd i kontraktskjeden krever god begrunnelse og skal godkjennes av oppdragsgiver. Bemanningsforetak regnes som selvstendig ledd i kontraktskjeden.

3. Eventuell bruk av innleid arbeidskraft i anbuksbedriften skal være avtalt med kommunen som oppdragsgiver. Innleie skal skje i samsvar med arbeidsmiljøloven, og det skal dokumenteres at innleid arbeidskraft har ordnede lønns- og arbeidsforhold. Innleide skal være fast ansatt mellom oppdrag i utleiebedriften.

4. Anbuksbedriften skal på oppfordring legge fram dokumentasjon om lønns- og arbeidsvilkårene til de ansatte. Alle avtaler som anbuksbedriften inngår, og som innebærer utføring av arbeid under gjeldende kontrakt, skal inneholde tilsvarende dokumentasjon.

Lønn og annen godtgjørelse for samtlige arbeidstakere skal utbetales til konto i bank. Kommunen som oppdragsgiver skal i tillegg til de vanlige

dokumentasjonskravene kunne følge pengestrømmen til de ansatte. Alle aktører i kontraktskjeden skal gi kommunen som oppdragsgiver fullmakt til å innhente relevante skatteopplysninger fra Skatteetaten, både før kontraktsinngåelse og i hele kontraktsperioden.

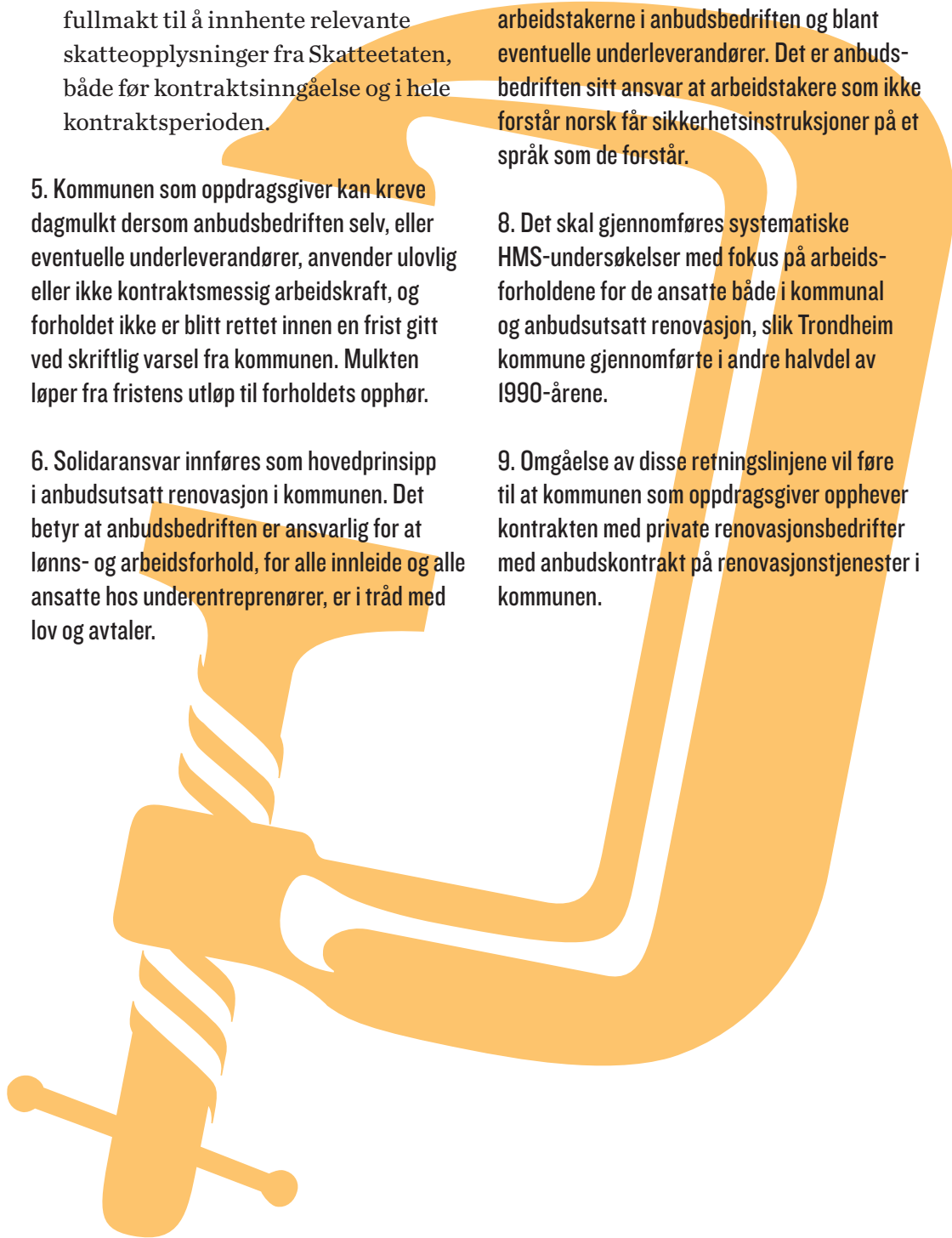
5. Kommunen som oppdragsgiver kan kreve dagmulkt dersom anbudsbidriften selv, eller eventuelle underleverandører, anvender ulovlig eller ikke kontraktsmessig arbeidskraft, og forholdet ikke er blitt rettet innen en frist gitt ved skriftlig varsel fra kommunen. Mulkten løper fra fristens utløp til forholdets opphør.

6. Solidaransvar innføres som hovedprinsipp i anbudsutsatt renovasjon i kommunen. Det betyr at anbudsbidriften er ansvarlig for at lønns- og arbeidsforhold, for alle innleide og alle ansatte hos underentreprenører, er i tråd med lov og avtaler.

7. Alle arbeidstakere i kommunal og anbudsutsatt renovasjon skal ha forutsetninger for å forstå og følge grunnleggende sikkerhetsopplæring. Norsk bør være hovedspråk blant arbeidstakerne i anbudsbidriften og blant eventuelle underleverandører. Det er anbudsbidriften sitt ansvar at arbeidstakere som ikke forstår norsk får sikkerhetsinstruksjoner på et språk som de forstår.

8. Det skal gjennomføres systematiske HMS-undersøkelser med fokus på arbeidsforholdene for de ansatte både i kommunal og anbudsutsatt renovasjon, slik Trondheim kommune gjennomførte i andre halvdel av 1990-årene.

9. Omgåelse av disse retningslinjene vil føre til at kommunen som oppdragsgiver opphever kontrakten med private renovasjonsbedrifter med anbudskontrakt på renovasjonstjenester i kommunen.



DEL III

VEIEN VIDERE

Her ligger noen flere verktøy til bruk i en forsterket innsats mot sosial dumping i offentlig regi.

1. Fellestjenestene tilbake til fellesskapet

Det enkleste virkemidlet mot sosial dumping i offentlig regi er å drive tjenestene selv, uten priskonkurranse mellom kommersielle aktører. Offentlige tjenester som er satt ut til kommersielle leverandører, kan tas tilbake i egenregi.

Etter sist valg har de politiske maktforholdene endret seg i mange norske kommuner, og særlig i de større byene. For tillitsvalgte i fagbevegelsen og andre som ønsker å ta vare på styrkene i norske fellesløsninger og den norske arbeidslivsmodellen, er dette en god anledning til å skape forandring.

Ansvarlige myndigheter bør utfordres: Hvor mye av pengene kommunens innbyggere betaler til felles velferd forsvinner til privat profitt? Hva hindrer kommunens ansvarlige fra å ta ansvar for tjenestene og drive dem i kommunens egen regi?

Rekommunalisering av tjenester som tidligere har vært anbudsutsatt er fullt mulig. Trondheim kommune har gjenomført dette både når det gjelder sykehjem og renovasjon etter 2003. I Oslo vil det rødgrønne byrådet sette stopp for nye kommersielle barnehager etter den rødgrønne valgeieren i 2015.

2. Fagopplæring og fagarbeiderstatus

Fagarbeiderstatus og lærlingeordning er viktig for kvalitet, ordnede forhold og langsiktighet i renovasjonsnæringen, uavhengig av om driften er offentlig eller privat.

På sikt bør det være et mål at renovasjonsbedrifter som legger inn anbud, og underleverandører skal være godkjente og aktive lærlingebedrifter.

Renovasjonbedriften skal ved anbud og under anbudsoppdraget kunne dokumentere at flertallet av de ansatte - også innleide - er faglærte innen sitt fagområde. Med faglærte forstås fagbrev eller tilsvarende formell utdanning.

På dette området trengs også innsats overfor stortings- og regjeringspartier. Det bør inn i forskriften for offentlige anskaffelser at det kun er bedrifter med godkjent lærlingeordning som kan konkurrere om kontrakter over en viss størrelse. Fagbevegelsen bør krev tiltak som lokker eller tvinger bedrifter til å ta inn lærlinger.

3. Styrk det offentlige kontroll- og tilsynsapparatet

De siste ti årenes erfaringer viser at det framfor alt er dokumentasjon og langt

kraftigere sanksjoner mot sosial dumping som trengs for å komme dette til livs. Dette er et område hvor fagbevegelsen bør øke trykket overfor de politiske partiene.

Et viktig krav er at offentlige tilsyn for arbeidslivet bør styrkes. Arbeidstilsynet, petroleumstilsynet, Økokrim og skattemyndigheter bør få større ressurser og enklere adgang til å ilegge kraftige bøter for brudd på lov og avtaler. Det bør bli mulig å frata selskaper retten til å få oppdrag.

For flere tiltak på dette området, se også Manifest-rapport 1/2014: *Før demningen brister: Tiltakspakke mot arbeidslivskriminalitet.*⁴

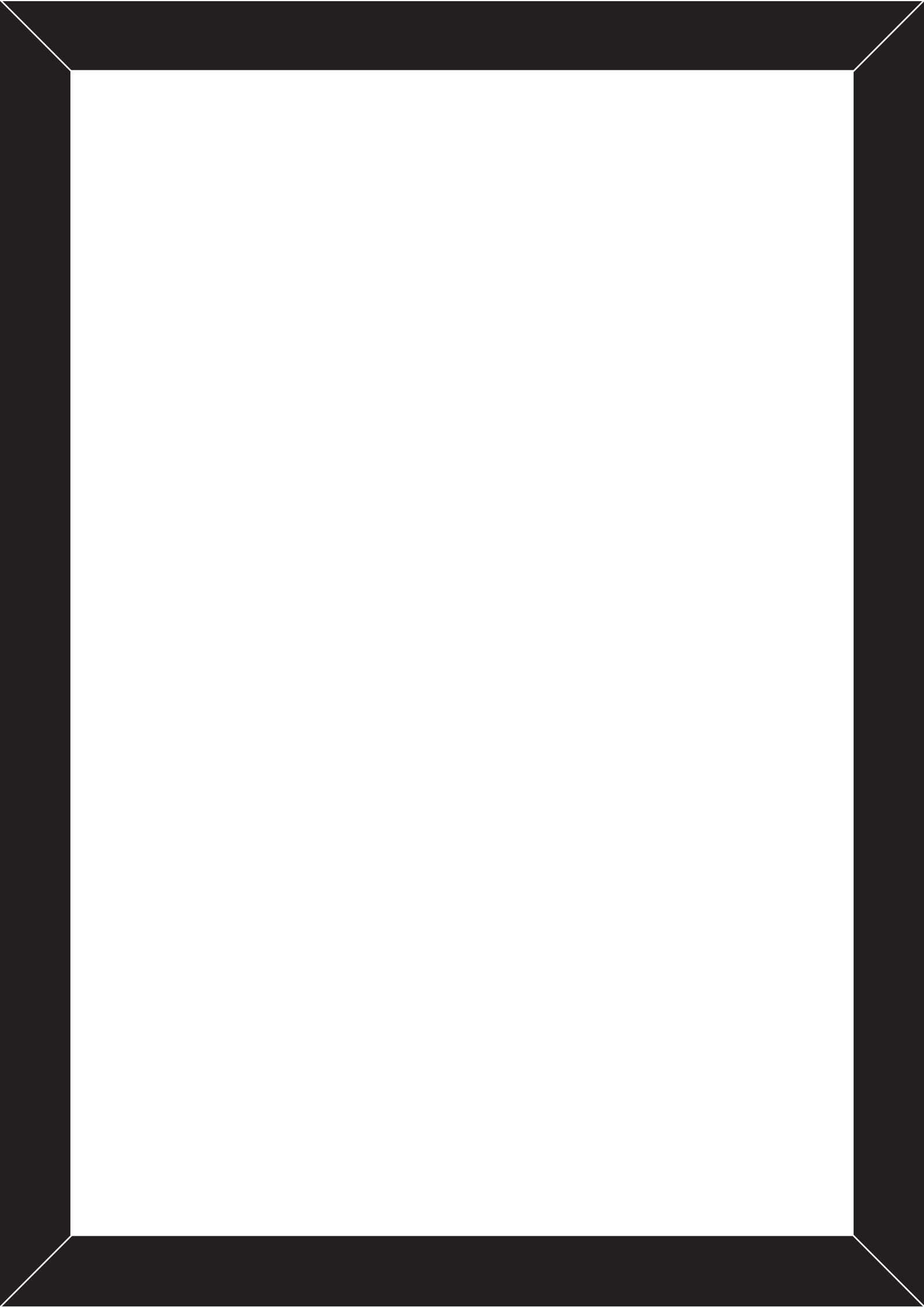
4 <http://manifesttankesmie.no/for-demningen-brister/>

4. Organiser!

Det mest effektive redskapet i fagbevegelsens verktøykasse vil alltid være organisering. Det gjelder også fagorganisering av ansatte i anbudsfirma og, ikke minst, arbeidsinnvandrerne som det nå er mange av i Norge.

Fagbevegelsen kan ikke godta et skille mellom «oss» gammelnorske og «de andre». For å være på høyde med samfunnsutviklingen, må fagbevegelsen lokalt gå nye veier og finne nye metoder for å organisere flest mulig ansatte, også de som kommer fra andre land og stiller med svake norskferdigheter.

Fagforeninger og forbund vil bare ha styrke til å skolere tillitsvalgte, og opprette tariffavtaler og arbeide fram lover og regler som motvirker sosial dumping, hvis bevegelsen fortsatt evner å rekruttere og holde på medlemmer. Og den beste integrering arbeidsinnvandrere kan få, i den såkalte norske modellen, er å integreres gjennom medlemskap i fagbevegelsen.



Verktøykasse mot sosial dumping i offentlig regi
Manifest senter for samfunnsanalyse, 2016.

Utarbeidet i samarbeid med De Facto
kunnskapssenter for fagorganiserte,
med økonomisk støtte fra Fagforbundet.
www.manifest.no

MANIFEST 
– Hele venstresidens tankesmie