

# Konkurransetsetting av offentlige tjenester

## Sluttrapport

---



---

Utarbeidet for  
Arbeids- og sosialdepartementet

1. juni 2014

oslo **economics**

**A**ctecan

**AFI** ARBEIDSFORSKNINGSINSTITUTTET  
**WRI** WORK RESEARCH INSTITUTE

# Konkurransetsetting av offentlige tjenester

## Sluttrapport

---

Utarbeidet for  
Arbeids- og sosialdepartementet

# Innholdsfortegnelse

Forord.....	3
Sammendrag .....	4
Konklusjoner .....	4
<b>1 Innledning .....</b>	<b>11</b>
<b>2 Konsekvenser for de ansattes pensjonsordninger - oppsummering av delrapport ..13</b>	
2.1 Disposisjon av delrapporten .....	13
2.2 Sentrale funn pensjonsvilkår .....	14
2.3 Funn i delrapporten i lys av funn i sluttrapporten.....	16
<b>3 Analytisk rammeverk - litteraturgjennomgang .....</b>	<b>17</b>
<b>4 Rutebuss .....</b>	<b>28</b>
4.1 Om bransjen .....	28
4.2 Grad av konkurranseutsetting .....	31
4.3 Fagorganisering og samarbeidsklima .....	34
4.4 Ansettelsesformer og arbeidsstokk .....	35
4.5 Tariffavtaler og lønn.....	37
4.6 Opplevelse av pensjonsvilkår .....	38
4.7 Arbeidsvilkår og arbeidstid .....	39
4.8 Fremtidsutsikter og (u)trygghet.....	42
<b>5 Barnevern .....</b>	<b>43</b>
5.1 Om bransjen .....	43
5.2 Grad av konkurranseutsetting .....	46
5.3 Fagorganisering og samarbeidsklima .....	49
5.4 Ansettelsesformer og arbeidsstokk .....	52
5.5 Tariffavtaler og lønn.....	55
5.6 Opplevelse av pensjonsvilkår .....	58
5.7 Arbeidsvilkår og arbeidstid .....	59
5.8 Fremtidsutsikter og (u)trygghet.....	70
<b>6 Barnehage .....</b>	<b>75</b>
6.1 Om bransjen .....	75
6.2 Utdanningsforbundets medlemmer innenfor barnehage.....	78
6.3 Fagforbundets medlemmer innenfor barnehage.....	95
<b>7 Sykehjem .....</b>	<b>114</b>
7.1 Om bransjen .....	114
7.2 Grad av konkurranseutsetting .....	116
7.3 Fagorganisering og samarbeidsklima .....	122
7.4 Ansettelsesformer og arbeidsstokk .....	125
7.5 Tariffavtaler og lønn.....	128
7.6 Opplevelse av pensjonsvilkår .....	131
7.7 Arbeidsvilkår og arbeidstid .....	132
7.8 Fremtidsutsikter og (u)trygghet.....	145
<b>8 Oppsummering - konkurranseutsetting og arbeidsvilkår .....</b>	<b>149</b>
<b>9 Konsekvenser for arbeidstakerorganisasjonene .....</b>	<b>151</b>
<b>10 Referanser .....</b>	<b>154</b>
<b>Vedlegg A: Data og metode.....</b>	<b>159</b>
Nærmere om valg av sektorer .....	159
Datainnsamling .....	159
Kvalitative intervjuer.....	160
Spørreundersøkelse .....	161
<b>Vedlegg B: Lønnsregresjon og dekomponering av lønnsforskjeller .....</b>	<b>168</b>

## Forord

Utgangspunktet for denne rapporten var at Arbeids- og sosialdepartementet ønsket å få utført en undersøkelse av hvordan arbeidstakere påvirkes ved konkurranseutsetting av offentlige tjenester. Undersøkelsen er utført gjennom et samarbeid mellom Actecan, Arbeidsforskningsinstituttet og Oslo Economics.

Actecan har hatt hovedansvaret for delrapporten om konsekvensene for ansattes pensjonsvilkår og har sammen med Oslo Economics gjennomført intervjuer og utført analyser av pensjonsordningene i de ulike bransjene.

Arbeidsforskningsinstituttet har stått for spørreundersøkelsene til arbeidstakerne innenfor de fire bransjene, og gjort de kvalitative intervjuene med tillitsvalgte og ansatte i forbundene. I tillegg har Arbeidsforskningsinstituttet stått for analysene og rapporteringen av funnene fra disse undersøkelsene. Bidragsyttere fra Arbeidsforskningsinstituttet har vært Ann Cecilie Bergene, Arild H. Steen og Per Bonde Hansen.

Oslo Economics har ledet prosjektet, stått for kontakten med arbeidsgiversiden, gjennomført empiriske analyser, foretatt intervjuer med arbeidsgivere/ledere og hatt ansvar for rapportenes innramming.

I arbeidet med rapportene har vi fått bistand både fra arbeidstaker- og arbeidsgiversiden. Fra arbeidstakersiden har Norsk Transportarbeiderforbund, Fellesorganisasjonen, Utdanningsforbundet og Fagforbundet bistått. Fra arbeidsgiversiden har NHO Service, NHO Transport, Virke, Spekter og KS bistått. De ulike innspillene har vært til stor hjelp. Vi ønsker derfor å rette en stor takk til alle vi har vært i kontakt med underveis for at de har delt av sine erfaringer. Vi vil også takke informantene på arbeidsgiversiden for deres bidrag til rapportene. En spesiell takk vil vi rette til arbeidstakerorganisasjonene som ga oss tillatelse til å sende ut spørreundersøkelsene til arbeidstakerne via deres medlemsregistre.

Til slutt vil vi takke Arbeids- og sosialdepartementet som oppdragsgiver, samt den oppnevnte referansegruppen, som har gitt oss stor frihet i arbeidet.

Oslo, juni 2014

Rolf Sverre Asp  
prosjektleder

## Sammendrag

Oslo Economics, Actecan og Arbeidsforskningsinstituttet har på oppdrag for Arbeids- og sosialdepartementet vurdert hvordan lønn og arbeidstidsordninger og påvirkes av konkurranseutsetting i bransjene rutebuss, barnevern, barnehage og sykehjem.

Andre faktorer som drøftes er konkurranseutsettingens påvirkning på arbeidsstokk, arbeidstakers tilknytningsform, bruk av midlertidig arbeidskraft, jobbtilfredshet, arbeidstempo og stress, samt i hvilken grad konkurranseutsetting har betydning for arbeidstakerorganisasjoner og organisasjonsgrad.

## Konklusjoner

Begrepet *konkurranseutsetting* er i rapporten tolket i en forholdsvis vid forstand, og dette reflekteres i utvelgelsen av sektorer. Konkurranseutsetting forstås her som enhver situasjon hvor det offentlige er ansvarlig for å besørge produksjonen av en tjeneste, men fasiliterer og muliggjør konkurranse mellom flere aktører om å levere tjenesten, i tillegg til å finansiere hele eller deler av produksjonen. Begrepet vil i så måte være dekkende også for situasjoner der det offentlige er ansvarlig for å besørge produksjonen av noen tjenester, men har finansiert private aktører for å dekke fremvoksende behov. Det gir god mening å inkludere slike situasjoner, fordi det kan sees på som en passiv form for konkurranseutsetting, mens en aktiv form for konkurranseutsetting er virksomhetsoverdragelser etter anbudskonkurranse, og anbudskonkurranser om drift av en ny virksomhet.

Rapporten hviler på kvantitative og kvalitative data for bransjene rutebuss, barnevern, barnehage og sykehjem. Utvelgelsen av bransjer er gjort med ønske om å belyse virkninger av konkurranseutsetting for arbeidskraft med ulik kompetanse, erfaring og bakgrunn. Utvelgelsen er også gjort med bakgrunn i at konkurranseutsetting i ulik grad gjør seg gjeldende i de ulike bransjene.

I datainnsamlingen har vi for det første benyttet oss av det kvantitative datamaterialet samlet inn i forbindelse med YS Arbeidslivsbarometer. For det andre har vi gjennomført kvalitative semi-strukturerte intervjuer med tillitsvalgte, ansatte i arbeidstakerorganisasjoner og representanter for arbeidsgiversiden i konkurranseutsatte virksomheter. For det tredje har vi gjennomført en egen spørreundersøkelse blant medlemmer av forbund som organiserer arbeidstakerne i

de ulike bransjene. I denne spørreundersøkelsen brukte vi samme spørsmålsformuleringer som i Arbeidslivsbarometerundersøkelsen for å kunne sammenligne svarene.

Det er vanskelig, basert på våre funn, å si om arbeidsvilkårene generelt blir bedre eller verre som følge av konkurranseutsetting. Bildet er nyansert, og det er store forskjeller mellom de undersøkte bransjene.

I tabellen under gis en oppsummering av forskjell/endring i de ulike vilkårene for arbeidstakerne i privat/konkurranseutsatt virksomhet.

*Tabell 0-1 Konsekvenser av konkurranseutsetting for arbeidstakere*

Tema	Rutebuss	Barnevern	Barnehage	Sykehjem
<b>Fagorganisering og samarbeidsklima</b>	Dårligere relasjoner mellom fagforening og ledelse ifølge enkelte, god relasjon til ledelse ifølge andre	Færre møter mellom ledere og ansatte ifølge enkelte, godt forhold til ledelsen ifølge andre	Færre møter mellom ledere og ansatte	Ikke signifikante forskjeller for møter mellom ledere og ansatte. Noe motstand mot fagorganisering ifølge enkelte
<b>Ansettelsesformer og arbeidsstokk</b>	Ansatte opplever at det er lavere grunnbemanning	Flere selvstendig næringsdrivende og innleide arbeidstakere	Ikke signifikante forskjeller for ansettelsesformer	Ikke signifikante forskjeller for ansettelsesformer
<b>Tariffavtaler og lønn</b>	Ansatte svarer at lønn er dårligere	Ikke signifikante forskjeller	Ansatte svarer at lønn er dårligere	Ikke signifikante forskjeller
<b>Opplevelse av pensjonsvilkår</b>	Ansatte svarer at pensjon er dårligere	(ikke omtalt)	Ansatte svarer at pensjon er dårligere	Dårligere pensjonsvilkår, ifølge tillitsvalgte informanter
<b>Arbeidsvilkår og arbeidstid</b>	Mer stress og arbeidsbelastning	Mer kveldsarbeid, nattarbeid og lørdagsarbeid	Mindre stress	Ikke signifikante forskjeller for arbeidsvilkår Heltid er mer utbredt
<b>Framtidsutsikter og (u)trygghet</b>	Mindre jobbsikkerhet for enkelte, mer for andre	Ikke signifikante forskjeller for jobbsikkerhet i spørreundersøkelse, mindre jobbsikkerhet ifølge kvalitativt materiale	Ikke signifikante forskjeller for jobbsikkerhet i spørreundersøkelse, mindre jobbsikkerhet ifølge kvalitativt materiale	Mindre jobbsikkerhet for enkelte
<b>Pensjon - funn fra delrapport</b>	Enkelte får forbedrede vilkår, andre dårligere	Dårligere	Enkelte får forbedrede vilkår, andre dårligere	Dårligere

## Rutebuss

Bransjen er i all hovedsak konkurranseutsatt, og så å si alle opplever at virksomheten de jobber for er konkurranseutsatt. Alle respondentene i vår undersøkelse jobber i privat sektor. En del har tidligere jobbet i offentlig sektor og opplevd overgangen til

privat sektor gjennom konkurranseutsetting. Disse rapporterer at konkurranseutsetting har medført større arbeidspress og/eller endret arbeidstidsorganisering (delte skift) som stort sett er til ulempe for arbeidstakerne, og dårligere pensjonsbetingelser.

De fleste rapporterer at lønnsnivået ikke ble påvirket av overgangen. Vi finner også et eksempel på at konkurranseutsetting medførte økt forutsigbarhet for arbeidstakerne ved at arbeidsbetingelser ikke blir påvirket av nedskjæringer i offentlige budsjetter.

Hvilken kontraktsform det offentlige bruker når anbud utlyses spiller stor rolle for arbeidstakernes relasjon og medbestemmelse overfor arbeidsgiver i denne bransjen.

### Barnevern

Det er innenfor barnevern stort innslag av private aktører, og disse konkurrerer seg imellom i offentlige anbudsrunder preget av såkalt konkurranse med forhandling. I tillegg blir de statlige barnevernsinstitusjonene utsatt for konkurranse gjennom godkjenningsordning og benchmarking, det vil si sammenligning med de private aktørene. Respondenter i både offentlig og privat sektor opplever konkurransen, om enn i mindre grad i offentlig sektor.

Fagorganisering står sterkere i offentlige enn private virksomheter og samarbeidsformene virker mer institusjonalisert i offentlig sektor. Arbeidsgivere konkurrerer på pensjonsbetingelser gjennom å bytte arbeidsgiverforening og dermed tariffavtale. Det ser også ut til at det er mer ustrakt bruk av alternative ansettelsesformer, som innleide via vikarbyrå eller selvstendig næringsdrivende, innenfor private barnevernsinstitusjoner.

Flere ansatte ved offentlige barnevernsinstitusjoner enn ved private, oppgir at det jevnlig er møter mellom tillitsvalgte og ledere på arbeidsplassen. Representanter for fagforeninger i privat-kommersiell og privat-ideell virksomhet karakteriserer imidlertid forholdet til ledelsen som velfungerende.

Driften av barnevernsinstitusjoner reguleres i regelverk, og det er dermed ikke store forskjeller mellom bemanningen i offentlig og privat sektor, ifølge en ledelsesrepresentant for private virksomheter.

Blant respondentene i vårt utvalg er det ikke statistisk signifikante forskjeller for grunn- eller bruttolønn i privat og offentlig sektor. I intervju med en kommersiell

aktør kom det imidlertid frem at lønnsbetingelsene sannsynligvis er noe bedre i offentlig sektor. For barnevernområdet som helhet kan vilkår knyttet til lønn, pensjon og arbeidstid variere, da institusjonene kan være bundet av ulike tariffavtaler.

Det er høyere opplevd arbeidstempo i offentlig enn i privat sektor. Samtidig svarer en høyere andel av de ansatte i privat sektor at de ofte eller alltid er utslitt når de kommer hjem fra jobb.

Det er mer kveldsarbeid, nattarbeid og lørdagsarbeid i privat enn i offentlig sektor. I det private er det også mer vanlig å arbeide mer enn 10 timer på én dag enn i det offentlige. Dette har sammenheng med at de private barnevernsinstitusjonene har medleverordninger som innebærer at de ansatte i perioder bor sammen med barn og ungdom på institusjonene. Enkelte statlige barnevernsinstitusjonene har gått over til medleverordninger, andre opplever press på å bruk av arbeidstidsordningen.

## Barnehage

Innenfor barnehage er det et stort innslag av private aktører, men det har så langt vært liten grad av konkurranse. Bransjen preges av små forskjeller mellom privat og offentlig sektor. Den offentlige reguleringen av barnehagenes inntekter og til dels kostnader synes å legge til rette for like betingelser, men denne ordningen oppgis å legge press på offentlige barnehager for å få ned kostnadene og dermed press på de ansattes vilkår. Vi ser likevel at privat sektor i større grad er preget av unge arbeidstakere med lavere tjenesteansiennitet og dermed lavere lønn, spesielt hva angår stillingene som krever høyere utdanning, noe som ble hevdet å være en bevisst strategi.

Undersøkelser gjennomført gjennom Utdanningsforbundet og Fagforbundet viser at det er flere fagorganiserte i de offentlige barnehagene og flere møter mellom ledere og tillitsvalgte.

Arbeidsvilkårene oppgis å være ganske like. Vi finner noe mer positiv rapportering på mulighetene for faglig utvikling i privat sektor. Sektoren preges av stor grad av trygghet. Ulike tariffavtaler gjør at det er mulighet for et pensjonstap ved anbudsrunder og bytte av arbeidsgivere innenfor privat sektor.

En del opplever seg utsatt for konkurranse, men under halvparten anser konkurranseutsetting som en mulighet.



Det er generelt høy andel faste ansatte både i offentlige og private barnehager. Arbeidsstokken skiller seg imidlertid med tanke på sentrale karakteristika som alder og ansiennitet, som begge i gjennomsnitt er høyere i offentlig sektor.

I private barnehager er sentrale lønnsforhandlinger viktigere for lønnsutvikling enn i offentlige barnehager. Lokale lønnsforhandlinger er videre viktigere i offentlige barnehager enn i private. Det er betydelige forskjeller i både grunnlønn og bruttoårsinntekt mellom ansatte i offentlige og private barnehager. Ansatte i offentlige barnehager har i snitt høyere grunnlønn og årsinntekt.

Det er få signifikante forskjeller mellom offentlig og privat sektor hva angår arbeidsvilkår og arbeidstid, det er for eksempel ikke forskjeller hva angår arbeidsbelastning og stress.

Det er mer usikkerhet knyttet til fremtidig arbeidssituasjon i offentlige barnehager enn i private.

## Sykehjem

Sykehjemansatte i vår undersøkelse deler seg i to tydelige leire; et flertall som i liten grad eller ikke i det hele tatt opplever konkurranse, og et mindretall som opplever konkurranse som en realitet. Generelt skiller spørsmålet om opplevelse av konkurranse respondentene sterkere enn om man jobber i privat eller offentlig sektor. Bransjen er dominert av offentlige aktører, men enkelte kommuner har valgt å sette sykehjem ut på anbud.

Innen sykehjem finner vi respondenter som har erfaringer med konkurranseutsetting. Disse rapporterer at konkurranseutsetting økte kravet til arbeidsintensitet, bidro til mer press i arbeidet, hadde negative virkninger for lønn og pensjon, men samtidig at mulighetene til kompetanseutvikling ble bedre. Generelt sier de som opplever konkurranse at utviklingen i arbeidslivet er blitt mer negativ sammenliknet med de som ikke opplever konkurranse.

Fagorganisering er lavere i privat sektor, og informantene påpekte et visst innslag av at fagorganisering av og til ble motarbeidet.

Blant våre respondenter innenfor sykehjem er det ikke signifikante forskjeller mellom ansatte ved offentlige og private sykehjem på spørsmålet om det jevnlig holdes møter mellom tillitsvalgte og ledere på arbeidsplassen.

For tilknytningsformer er det ikke statistisk signifikante forskjeller blant respondentene i privat og offentlig sektor (fast og midlertidig ansatte, selvstendig næringsdrivende, innleid arbeidskraft og bruk av ekstrahjelpere).

Ledelsen i konkurranseutsatte sykehjem gir inntrykk av at det er liten forskjell mellom konkurranseutsatte og offentlige virksomheters arbeidsstokk. I avtalene med kommunene er antallet ansatte innenfor ulike fag- og kompetansegrupper regulert.

Ansatte ved alders- og sykehjem omfattes av ulike tariffavtaler som regulerer lønns- og arbeidsvilkår, og dette bidrar til at forskjellene mellom offentlig og privat sektor ikke er store på disse områdene. Private aktører innenfor bransjen antyder likevel at lønnsnivået er noe høyere i offentlig sektor.

Det er innenfor sykehjem få signifikante forskjeller mellom offentlig og privat sektor på de fleste variablene som dreier seg om arbeidsvilkår. Dette gjelder blant annet å ha ujevn arbeidsbelastning, å måtte arbeide i høyt tempo, å ha for mye å gjøre, å være utslitt når man kommer hjem fra jobb, å oppleve arbeidet som stressende, å utføre hardt fysisk arbeid og å jobbe under risikofylte forhold.

Heltid er noe mer utbredt i privat enn i offentlig sektor, ifølge spørreundersøkelsen blant de ansatte. Dette bekreftes i intervjuer med representanter for ledelse i konkurranseutsatte sykehjem. Undersøkelsen gir ikke noe entydig svar på om det er mer bruk av overtid i privat enn i offentlig sektor, men indikerer at overtid kan være noe hyppigere brukt i privat sektor.

Det er i noen grad mer arbeid på natten i offentlig enn i privat sektor. Det er imidlertid ikke statistisk signifikante forskjeller i bruk av skift- og turnusordninger, kveldsarbeid, helgearbeid og over 10 timers arbeid per dag.

### Konsekvenser for arbeidstakerorganisasjonene

Organisasjonsgraden er lavere i private enn i offentlige virksomheter. Ved konkurranseutsetting kan det være behov for tilpasning av organisasjonsapparatet til en ny arbeidsgiver.

Relasjonen mellom arbeidstaker og arbeidsgiver, og deres organisasjoner, kan også påvirkes dersom en privat virksomhet overtar for en offentlig. Konkurranseutsetting kompliserer partenes ansvar og myndighet ved at det innføres en ny aktør, oppdragsgiveren, som spesielt ved bruttoanbud er premissgivende hva angår rammene for økonomi og tjenesteproduksjon, og i neste omgang lønns- og

arbeidsvilkår. Konkurransetsetting kan føre til at det som har vært en sak mellom arbeidstakerorganisasjoner og offentlig myndighet som arbeidsgiver, i stedet blir kontraktsforhandlinger mellom offentlig myndighet, som oppdragsgiver, og utfører av tjenesten. Videre vil en overgang til privat virksomhet øke sannsynligheten for at arbeidsgiver bytter arbeidsgiverforening, med den konsekvens at forpliktelsene i den fremforhandlede tariffavtalen kan unngås.

# 1 Innledning

Actecan, Arbeidsforskningsinstituttet og Oslo Economics har på oppdrag for Arbeids- og sosialdepartementet vurdert hvordan arbeidstakere påvirkes ved konkurranseutsetting av offentlige tjenester.

I Oslo Economics rapport 2013-30 *Konkurranseutsetting av offentlige tjenester - Delrapport - Konsekvenser for de ansattes pensjonsordninger* analyserte vi konsekvensene for arbeidstakeres tjenestepensjonsordninger ved konkurranseutsetting i fire utvalgte bransjer innenfor kommune, fylkeskommune og stat; henholdsvis sykehjem, barnehage, rutebuss og barnevernsinstitusjoner.

Dette dokumentet utgjør oppdragets sluttrapport. Rapporten tar for seg hvordan lønn og arbeidstidsordninger påvirkes av konkurranseutsetting i de samme bransjene. Andre faktorer som drøftes er konkurranseutsettingens påvirkning på arbeidsstokk, arbeidstakers tilknytningsform, bruk av midlertidig arbeidskraft, jobbtilfredshet, arbeidstempo og stress, samt i hvilken grad konkurranseutsetting har betydning for arbeidstakerorganisasjoner og organisasjonsgrad.

Utvelgelsen av bransjer er gjort med ønske om å belyse virkninger av konkurranseutsetting for arbeidskraft med ulik kompetanse, erfaring og bakgrunn, men også med bakgrunn i at konkurranseutsetting i ulik grad gjør seg gjeldende i de ulike bransjene.

I rapporten er begrepet *konkurranseutsetting* tolket i en forholdsvis vid forstand, og dette reflekteres i utvelgelsen av sektorer. Konkurranseutsetting forstås her som enhver situasjon hvor det offentlige er ansvarlig for å besørge produksjonen av en tjeneste, men fasiliterer og muliggjør konkurranse mellom flere aktører om å levere tjenesten, i tillegg til å finansiere hele eller deler av produksjonen. Begrepet vil i så måte være dekkende også for situasjoner der det offentlige er ansvarlig for å besørge produksjonen av noen tjenester, men har finansiert private aktører for å dekke fremvoksende behov. Det gir god mening å inkludere slike situasjoner, fordi det kan sees på som en passiv form for konkurranseutsetting, mens en aktiv form for konkurranseutsetting er virksomhetsoverdragelser etter anbudskonkurranse, og anbudskonkurranser om drift av en ny virksomhet. Vi vil gi en mer utførlig diskusjon av begrepet i kapittel 3.

I neste kapittel gir vi en kort oppsummering av funnene i delrapporten og gir en samlet vurdering av virkningen for arbeidstakere av konkurranseutsetting basert på

de to rapportene. Deretter går vi gjennom sentral relevant litteratur, og i de neste kapitlene tar vi for oss funn fra hver bransje.

## 2 Konsekvenser for de ansattes pensjonsordninger - oppsummering av delrapport

I delrapporten om pensjon, Oslo Economics rapport 2013-30, vurderes offentlig og privat tjenstepensjon, samt offentlig og privat AFP. For å kunne vurdere effekter av endrede tjenstepensjonsordninger på en best mulig måte, er det gitt en grundig oversikt over likheter og ulikheter i disse pensjonsordningene.

Delrapporten baserer seg på informasjon om pensjonsordningene i de ulike bransjene, samt informasjon om arbeidsstokken i bransjene. Dette danner utgangspunktet for beregning av pensjon for et utvalg typeeksempel som er representative for hver bransje. Typeeksempelberegningene har vist at konkurranseutsetting, med de forutsetninger som ligger til grunn for beregningene, vil gi noe ulike utslag for ulike grupper av ansatte både med bakgrunn i alder ved konkurranseutsetting og tjenestetid i en offentlig tjenstepensjonsordning, og med bakgrunn i hvordan den nye pensjonsordningen er utformet.

Beregningene viser også at det er relevant å ikke bare vurdere nivå på årlig pensjon på uttakstidspunktet når ulike pensjoner skal sammenlignes, men at det også er interessant å se på kontantverdier av mulige samlede utbetalinger. I flere tilfeller har de beregnede kontantverdiene vært høyest for pensjoner som har gitt lavest årlig pensjon på tidspunktet for uttak. Dette kan skje for eksempel fordi ulike pensjoner reguleres ulikt, eller fordi antall utbetalingsår varierer mellom ordningene. Videre har det blitt vurdert effekter av andre pensjoner enn alderspensjon, som uføre- og etterlattepensjoner.

### 2.1 Disposisjon av delrapporten

Delrapporten innleder med en kort beskrivelse av bakgrunn og problemstilling. Kapittel 2 tar for seg hver av de utvalgte bransjene. Gjennomgangen omfatter en kort historisk oppsummering av måten konkurranseutsettingen har funnet sted på, i tillegg til en gjennomgang av tariffavtalene som de ulike bransjene omfattes av og i hvilken grad disse dekker pensjon.

Kapitel 3 tar for seg pensjonsordningen i offentlig og privat sektor. Dette omfatter en detaljert beskrivelse av tjenstepensjonsordninger og AFP. Gjennomgangen viser at det er mange forhold å ta hensyn til når pensjonsordninger skal vurderes opp mot hverandre, og det er ikke gitt at samme pensjonsordning er best for alle.

I kapittel 4 gis det en nærmere beskrivelse av hvilken informasjon som er innhentet fra de forskjellige sektorene.

I kapittel 5 presenterer vi beregningene våre av virkninger for ansattes pensjonsvilkår av konkurranseutsetting. Det er her gjort beregninger der vi sammenligner hva individer ville fått i pensjon ved å arbeide i offentlig sektor hele karrieren, og hva de ville fått om de som følge av konkurranseutsetting fikk en ny privat pensjonsordning.

I kapittel 6 er det gitt noen overordnede betraktninger om mulige årsaker til valg av forskjellige typer pensjonsordninger. Lov og tariffavtaler gjør at det innenfor for eksempel barnehagesektoren og kollektivtrafikken ikke gis mye rom for valg av tjenestepensjonsordning, selv ved konkurranseutsetting.

## 2.2 Sentrale funn pensjonsvilkår

Noen overordnede resultater som kan trekkes ut fra eksempelberegningene er:

- Uttak før 67 år gir gjerne best pensjon for de med offentlig AFP og offentlig tjenestepensjon.
- Overgang til innskuddspensjon vil kunne gjøre at de eldste ansatte taper pensjon. Dette skyldes dels at de vil kunne miste retten til AFP, dels at levealdersjustering ikke vil redusere pensjonen fra offentlig tjenestepensjon særlig mye.
- For yngre vil levealdersjusteringen redusere verdien av den offentlige tjenestepensjonsordningen betraktelig. Dermed vil de i større grad enn eldre kunne få bedre pensjon ved å gå over til en privat pensjonsordning.
- Reguleringen av pensjoner under utbetaling kan gi svært forskjellig utvikling i pensjonen etter uttak, og dermed i kontantverdien av pensjonen.
- Ansatte med særaldersgrense i offentlig sektor vil kunne miste retten på pensjon fra særaldersgrensen, og dette har skjedd i flere tilfeller.
- Innskuddspensjon og privat AFP kan gi mer i pensjon enn offentlig pensjonsordning for ansatte med lav lønn.

- Offentlig tjenstepensjon vil kunne gi personer som har hatt deltidsstillinger mer enn privat tjenstepensjon på grunn av gunstige regler for samordning av offentlig tjenstepensjon med alderspensjon fra folketrygden.
- Med unntak av i barnehagesektoren vil en overgang til privat tjenstepensjon gjennomgående kunne gi langt dårligere risikodekninger enn i offentlig sektor.

På bakgrunn av typeeksempelberegningene for de fire sektorene kan man videre trekke følgende konklusjoner angående de ulike typer ansattes alderspensjon:

### 2.2.1 Helse og omsorg

**Sykepleieres** pensjonsvilkår forblir uendret som følge av konkurranseutsetting ettersom deres pensjonsordning er regulert gjennom lov.

Både unge (30 år) og eldre (55 år) **hjelpepleiere** får dårligere pensjonsvilkår som følge av konkurranseutsetting. For uttak ved 67 år er imidlertid forskjellene forholdsvis små.

### 2.2.2 Barnehage

Unge (30 år) **pedagogiske ledere** får bedre pensjonsvilkår som følge av konkurranseutsetting, hvilket kommer av at offentlig tjenstepensjon levealdersjusteres. Eldre (55 år) pedagogiske ledere får dårligere pensjonsvilkår som følge av konkurranseutsetting. Bildet er mer eller mindre likt for **barnehageassistenter**.

### 2.2.3 Barnevern

Både unge (30 år) og eldre (55 år) **barnevernspedagoger** får dårligere pensjonsvilkår som følge av konkurranseutsetting. For uttak av pensjon ved 67 år er forskjellen for unge barnevernspedagoger forholdsvis liten.

### 2.2.4 Kollektivtransport

Unge **bussjåfører** (30 år) får bedre pensjonsvilkår som følge av konkurranseutsetting, gitt uttak ved 65 eller 67 år. Eldre bussjåfører (55 år) kommer bedre ut ved konkurranseutsetting dersom de utsetter uttak til fylte 67 år, men kommer dårligere ut for tidligere uttak av pensjon.



### 2.2.5 Generelt

Konklusjonene er følsomme for beregningsforutsetningene som er lagt til grunn. Det er blant annet forutsatt at lønn og lønnsutvikling i offentlig og privat sektor er lik.

Delrapporten gir noen overordnede betraktninger om mulige årsaker til valg av forskjellige typer pensjonsordninger. Lov og tariffavtaler gjør at det innenfor for eksempel barnehagesektoren og kollektivtrafikken ikke gis mye rom for valg av tjenestepensjonsordning, selv ved konkurranseutsetting.

Vilkårene som ble satt i forbindelse med konkurranseutsettingen kan til en viss grad styre valget av pensjonsordning. Der det enkelte foretak selv kan velge pensjonsordning vil også en rekke andre forhold spille inn, ikke minst størrelsen på premien og forutsigbarhet både i likviditetsmessig premie og regnskaps- og balanseføring.

### 2.3 Funn i delrapporten i lys av funn i sluttrapporten

Konklusjonene i delrapporten hviler til dels på forutsetningen om lik lønn i offentlige og private foretak. Resultatene som presenteres senere i denne rapporten, viser at det er noen forskjeller i lønn mellom offentlig og privat sektor, også når vi kontrollerer for alderssammensetning og utdanningsnivå, men forskjellene er små og har ikke innvirkning på hovedkonklusjonene i delrapporten.

### 3 Analytisk rammeverk - litteraturgjennomgang

Etterkrigstiden var i Europa preget av at offentlige tjenester ble utført av det offentlige eller alternativt av ideelle organisasjoner med lite, om noe, innslag av konkurranse og uten profittmotiv (Flecker og Hermann 2011). Det har innenfor OECD-området vært en økende oppmerksomhet om behovet for å effektivisere offentlig tjenesteproduksjon, ofte i form av konkurranseutsetting (NOU 2000:19). Dette bunner i en antagelse om at dersom det offentlige ikke er nødt til å konkurrere vil det ha en tendens til å drive mindre effektivt og mindre brukerorientert. Utredningen påpeker at utviklingen ikke kan ses adskilt fra den politisk-ideologiske vendingen i synet på hvordan offentlig virksomhet bør organiseres og styres, samtidig som at det på internasjonalt nivå har blitt inngått avtaler om liberalisering av markeder (NOU 2000:19).

Vestlige stater har gjennomgått en transformasjon fra en velferdsstatsmodell til en konkurransestatsmodell (Jessop 2002). Selv om denne transformasjonen ikke har kommet like langt i Norge som i en del andre vestlige land, har også norske myndigheter startet en reformeringsprosess med vekt på forretningsorientering, konkurranseutsetting og privatisering. Det Esping-Andersen i 1985 kalte velferdspolitik - ”politikk mot markedet” - har nå blitt erstattet med en forståelse om at vi bør ha en markedsstyrt politikk (Anttonen og Meagher 2013). Alle de nordiske landene har slik sett endret forståelsen av leveransen av sosiale tjenester (Anttonen og Meagher 2013).

NOU 2000:19 (side 17) påpeker at ”[v]elferdsgoder som undervisning, helse, pleie og omsorg har tradisjonelt blitt ivaretatt av offentlig sektor”. Dette er imidlertid en sannhet med modifikasjoner, da de såkalte velferdsstatene tross alt har en ganske kort historie. Mange av tjenestene vi nå tenker på som velferdsgoder ble tidligere utført av mer eller mindre friville og veldedige organisasjoner eller på privat initiativ, primært innen familien (St.meld. nr. 25 2005-2006/Seip 1994). Ifølge Korsvold (1998) var det de private aktørene som banet veg og som senere ledet til offentlige tjenester. Tiden mellom århundreskiftet og andre verdenskrig blir omtalt av Seip (1994) som ”sosialhjelpstaten”, og innebar et samarbeid mellom offentlig og privat sektor, men med en økende ”offentlighet”. Det var først etter andre verdenskrig at en storstilt utbygging av offentlige velferdstjenester ble påbegynt, men det skjøt ikke fart før på 1960-tallet. Som et eksempel kan vi nevnte at mens det i 1940 var 476 alders- og sykehjem med rundt 13 400 plasser, hadde dette økt til

754 institusjoner med 22 400 plasser i 1960. Av disse alders- og sykehjemmene var 70 prosent kommunale (Seip 1994). I 1965 var det organisert hjemmehjelpstjenester i nær halvparten av landets kommuner. St.meld. nr. 25 (2005-2006) omtaler dermed perioden fra 1965 til 1980 som “den offentlige revolusjon”, da den bar preg av en omfattende utbygging av offentlige ytelser og tjenester. Lov om sosial omsorg ga kommunene ansvar for aldershjem og sykehusloven av 1970 ga fylkeskommunene ansvar for å bygge og drive sykehjem (et ansvar som ble overført til kommunene i 1988). Dette er også perioden hvor målsettingen var at kvinner skulle bevege seg fra ulønnet omsorgsarbeid i hjemmet over til lønnet arbeid (St.meld. nr. 25 2005-2006). Dette påvirket også behovet for, og utbygging av, barnehager. Før velferdsstaten tok form var det private organisasjoner, av og til enkeltkvinner, som bygde ut og drev daginstitusjoner for barn (Korsvold 1998). Den første offentlige (kommunale) barnehage ble etablert i Oslo 1920 og var en såkalt “folkebarnehage” (Korsvold 1998). Under utbyggingen av velferdsstaten fikk imidlertid både staten og kommunene en mer og mer fremtredende rolle, og det offentlig ble etter hvert hovedaktøren. For eksempel var 21 prosent av daginstitusjonene for barn drevet av det offentlige i 1963, mens på slutten av 1970-tallet var over halvparten offentlig drevet (Korsvold 1998). Med Lov om barnehage i 1975 ble det fastslått at det var en offentlig oppgave “å sørge for å bygge ut barnehager til alle barn under skolealder” (Korsvold 1998:134).

Konkurransetsetting kan betraktes som en del av en bredere omlegging av stat- og kommuneforvaltningen, og konkurransetsetting henger delvis sammen med endringene som har blitt omtalt som New Public Management (NPM) (Flecker og Hermann 2011). Ved inngangen til 1980-tallet stanset utviklingen mot økt offentlig styring og kontroll med stadig flere samfunnssektorer opp. Som historikerne Tore Grønlie og Yngve Flo skriver, var “ekspansjonsstatens storhetstid i Norge over” (Grønlie og Flo 2009: 10). På 1980- og særlig fra begynnelsen av 1990-tallet ble mange offentlige virksomheter omorganisert. De politiske programmene for reformarbeidet kan i vesentlig grad plasseres innenfor den ovenfor nevnte internasjonale reformkonteksten som er kjent som New Public Management (NPM) (Grønlie og Flo 2009: 61). NPM er en fellesbetegnelse på en reformbølge som har preget offentlig sektor siden 1980-tallet (Christensen og Læg Reid 2001). Kjernen i reformene er å dreie offentlig sektor bort fra regelbasert styring og over i mål- og resultatstyring, med krav om økt fokus på “effektivitet, resultat, management-orientering, konkurranse, marked og brukerne” (Christensen og Læg Reid 2001:67). Med andre ord vektlegges (ønskede) likheter mellom offentlig og privat sektor

gjennom en avgrensning av stat og offentlig sektor, og en økt bruk av marked og konkurranse for å oppnå lønnsomhet (Hansen 2011).

I ulik grad gjaldt dette for eksempel store statsetater som Postverket, Televerket og NSB, og ikke minst elektrisitetsforsyningen da Norge fikk Europas mest konkurranseorienterte elektrisitetspolitikk i 1991. Det gjaldt også kommunale etater som tidligere hadde hatt monopol på å levere tjenester til innbyggerne innenfor kommunen, som for eksempel lokal kollektivtransport og renovasjon (Benum 2005: 183f).

Selv om vi har valgt å analysere effektene av konkurranseutsetting delvis gjennom å sammenligne ”tradisjonell” offentlig sektor med privat sektor, må dette gjøres med forsiktighet. Dette fordi NPM medfører at man må skille mellom *hvem som er eier*, som fortsatt kan være det offentlige, og *måten det eies på*, som kan ha endret seg vesentlig sammenlignet med tidligere (Herning 2009). Som vi skal se i denne rapporten kan konkurranseutsetting ta mange former, og de ulike formene kan ha ulike konsekvenser for pensjon, lønn og arbeidsvilkår.

Arbeids- og administrasjonsdepartementet oppnevnte i 1998 et utvalg med mandat til å oppsummere og systematisere nasjonale og internasjonale erfaringer med konkurranseeksponering av offentlig sektor. Arbeidet til utvalget endte i en utredning publisert som en NOU i 2000 (NOU 2000:19). En forutsetning for å nedsette utredningsutvalget var at ”[k]onkurranseeksponering er ett av flere virkemidler som kan tas i bruk for å effektivisere offentlig sektor” (NOU 2000:19, side 5). De forventede effektiviseringsgevinstene ble forutsatt at kunne komme i form av reduserte kostnader, økt produksjon og/eller bedret kvalitet. Nødvendigheten av effektivisering og omstilling i offentlig tjenesteproduksjon ble begrunnet med en ventet nedgang i inntektene fra petroleumssektoren kombinert med demografiske endringer. Likevel innrømmet utvalget i sin rapport at ”det må understrekes at [konkurranseeksponering] også i høyeste grad er et skjønnsmessig og politisk tema, basert på verdier og ideologi” (NOU 2000:19, side 14). Konsekvenser for ansattes rettigheter og arbeidsmiljø var ikke inkludert i listen over områder som utvalget skulle vurdere virkningene på, men nevnes som et område som utvalget skulle vurdere hvordan best mulig skulle kunne ivaretas. Overordnet ble konkurranseeksponering definert som ”ulike måter å innføre større eller mindre grad av marked i produksjonen av offentlige tjenester” (NOU 2000:19, side 5).

Som utvalget påpeker blir ofte begreper som privatisering, anbudskonkurranser og konkurranseutsetting brukt om hverandre. Det kan dermed være nødvendig med en begrepsavklaring. Offentlig tjenesteproduksjon kan i prinsippet utsettes for konkurranse på mange måter. I NOU 2000:19 blir konkurranseeksponering ansett som å ta fire former:

1. **Etablering av fullstendige konkurransemarkeder:** et offentlig monopol oppheves og det åpnes for konkurranse.
2. **Anbudskonkurranse:** det offentlige utlyser en konkurranse om retten til å produsere en vare eller en tjeneste på vegne av det offentlige. Vinneren av anbudsrunden får en eksklusiv, men tidsbegrenset rett til å produsere den aktuelle varen eller tjenesten. Ved anbudsutsetting beholder det offentlige ansvaret for innhold, finansiering, fordeling og ofte kvalitet. Private (i noen tilfeller også offentlige) aktører vil her ha produksjonsansvaret for tjenesten. Dette er til forskjell fra ren privatisering, hvor private aktører også har ansvar for at tjenesten frembringes, finansieres og kontrolleres.
3. **Kuponger/"Pengene følger brukeren":** en bruker tildeles retten til en gitt tjeneste, og kan selv velge tilbyder (innenfor en gitt økonomisk ramme). Det offentlige kan her beholde både produksjon og finansiering.
4. **Benchmarking/"målestokkonkurranse":** hvordan offentlige virksomheter presterer måles opp mot prestasjoner i andre tilsvarende virksomheter. Også her kan det offentlige beholde både produksjon og finansiering.

Disse fire formene er til dels overlappende med inndelingen til Anttonen og Meagher (2013). Vi har valgt å følge sistnevntes inndeling av konkurranseutsetting i to dimensjoner: hvorvidt tjenestene blir levert etter å ha blitt utsatt for konkurranse i et marked, og hvorvidt private aktører, spesielt kommersielle sådanne, leverer tjenestene. Anttonen og Meagher (2013) opererer slik sett med følgende firefeltstabell:

	Innslag av private aktører	Ikke innslag av private aktører
Markedslogikk og/eller åpen konkurranse i et marked	Anbudskonkurranser, outsourcing med konkurranse på pris og/eller kvalitet	Forsøk på å gjøre offentlig-drevne tjenester likere private (for eksempel gjennom organisatoriske endringer eller ledelsesstrategier, sånn som NPM)
Ikke konkurranse i et marked	Outsourcing/kontrakt med private aktører uten konkurranse	”Tradisjonell” offentlig sektor

Våre case kan alle plasseres i denne firefeltstabellen, men det er ulikt i hvilken grad det kan hevdes at før-situasjonen var ”tradisjonell offentlig sektor”. Forenklet kan vi si at konkurranseutsetting i casene generelt plasserer seg på følgende måte, ut fra en vurdering av hva som er ”normalt”:

	Innslag av private aktører	Ikke innslag av private aktører
Markedslogikk og/eller åpen konkurranse om kontrakt i et marked	Rutebuss slik det praktiseres i dag Sykehjem Private barnevernsinstitusjoner Kommunal barnevernstjeneste	Offentlige sykehjem Offentlige barnehager
Ikke konkurranse om kontrakt i et marked	Rutebuss før 1994 Private barnehager	Statlige barnevernsinstitusjoner

Kommuner, fylkeskommuner og staten har den senere tid i økende omfang konkurranseutsatt tjenesteproduksjonen, spesielt på enkelte områder. Eksempler på tjenesteområder som konkurranseutsettes i kommunene er veivedlikehold, drift og vedlikehold av anlegg, bygninger og boliger, IT-oppgaver, renovasjon, renhold, kantinedrift, pleie og omsorg. I senere tid har konkurranseutsetting også blitt relevant innenfor barnehage. Selv om de fleste oppgaver fremdeles gjennomføres innenfor kommunenes egen driftsorganisasjon, finner Hovik og Stigen (2008) at

konkurransesponering i økende grad er et virkemiddel kommunene tar i bruk. Mens 61 prosent av kommunene i 2004 svarte at de hadde benyttet metoder for konkurransesponering, hadde andelen økt til 77 prosent i 2008 med bruk av sammenlignbare variable (Hovik og Stigen 2008). Hovik og Stigen (2008) definerer konkurranseutsetting som anbud eller tildeling etter forhandling, og finner at 60 prosent av kommunene har benyttet seg av dette. Det var dermed den mest utbredte metoden for konkurransesponering. Rapporten omhandler også andre metoder, som benchmarking (benyttet av én tredjedel), friere brukervalg (benyttet av én femtedel) og ”penger følger bruker”. De finner en tendens til at det er de tekniske tjenestene som konkurranseutsettes (det vil si at kommunen bruker anbud eller forhandlinger), mens de personrettede tjenestene i større grad har innslag av benchmarking (Hovik og Stigen 2008).

Også fylkeskommunene ivaretar fortsatt størstedelen av oppgavene innenfor egen driftsorganisasjon, med unntak av kollektivtransport, vegvedlikehold og drift og vedlikehold av bygninger (Hovik og Stigen 2008). Disse tre tjenesteområdene ivaretas oftere gjennom kjøp fra private. Ifølge Hovik og Stigen (2008) oppga alle fylkeskommunene i undersøkelsen i 2008 (dvs. 17) at de hadde innført konkurransesponeringstiltak, mens det i undersøkelsen fra 2004 var 11 av 14 fylkeskommuner som oppga at de hadde innført slike tiltak. Hovik og Stigen (2008) identifiserer dermed en trend i retning av at stadig flere kommuner og fylkeskommuner velger å innføre konkurransesponeringstiltak på stadig flere områder, men hevder at fylkeskommunene fortsatt har kommet lengst i denne prosessen. Hva angår de statlige tjenestene, finner vi konkurranseutsetting blant annet innenfor institusjonsplasser i barnevernet. I NOU 2000:19 blir anbuds-konkurranser nevnt som et virkemiddel dersom det offentlige ønsker å beholde kontrollen over tjenestetilbudet samtidig som det er ønskelig å utnytte en eventuell gevinst ved å la private aktører konkurrere om å få utføre tjenesten. Utvalget påpeker imidlertid at anbudskonkurranser stiller store krav til det offentlige som bestiller, spesielt hva angår å spesifisere innholdet i tjenesten og hvor mange som skal benytte seg av den. I slike prosesser opprettes med andre ord rollene bestiller og utfører. Dette betydde også å slippe private aktører til og å innføre markeds-prinsippene basert på tilbud og etterspørsel.

Konkurranseutsetting, så vel som øvrige endringer i offentlig sektors organisering og styring, er kontroversielt og har vært gjenstand for debatt både mellom politiske partier og partene i arbeidslivet på ulike nivå. Ifølge Hovik og Stigen (2008:136) ble

temaet spesielt aktualisert av Bondevik II-regjeringen som vektla at konkurranseeksponering er et virkemiddel som ”kan bidra til å gi mer igjen for pengene i form av bedre effektivitet og kvalitet i den kommunale tjenesteytingen”. I en undersøkelse fra 2013 kom det fram at syv av ti kommunepolitikere oppfatter konkurranseutsetting som kontroversielt blant politikere i egen kommune. Videre oppfatter rundt syv av ti ansatte i berørte enheter og tillitsvalgte i kommunen det som kontroversielt (Alsos m. fl. 2013: 15f). Det kommer også fram i undersøkelsen at like mange politikere er positive som negative til konkurranseutsetting (fire av ti), og at de som er positive og negative fordeler seg langs den tradisjonelle høyre-venstre-aksen i norsk politikk. Holdningene til konkurranseutsetting varierer imidlertid også på bakgrunn av andre faktorer som for eksempel kommunestørrelse (Alsos m. fl. 2013: kap. 4).

Hagen og Trygstad (2007) argumenterer for at siden organisering av arbeidet, det vil si ledelse og styring, er sentralt i offentlig sektor, tok effektiviseringene utgangspunkt nettopp i arbeidskraften. En utfordring ved privatisering er at det er vanskeligere å regulere offentlige tjenester når de blir levert av private aktører (Anttonen og Meagher 2013). Dette kommer i noen grad an på hvilken type kontrakt som inngås, noe vi skal komme tilbake til fordi det også har konsekvenser for ansattes medbestemmelse.

Som Arbeids- og sosialdepartementet påpeker i konkurransegrunnlaget hevdes det ulike ting fra ulike hold når det gjelder konsekvenser av konkurranseutsetting på arbeidsvilkår. På den ene siden hevdes det at gevinsten ved konkurranseutsetting i form av mer effektiv tjenesteproduksjon gir bedre økonomi og dermed bedre arbeidsvilkår. På den andre siden blir det hevdet at overføringen til privat sektor innebærer negative konsekvenser for arbeidstakerne. Internasjonalt finnes det mye litteratur som belyser hvordan konkurranseutsetting kan påvirke produktivitet, se for eksempel Domberger & Jensen (1997) og Bhøg Andersen & Blegvad (2006). Det er imidlertid så langt gjort lite forskning på hvilke konsekvenser konkurranseutsetting har på ansettelsesstrategier og arbeidsvilkår (Flecker og Hermann 2011). Videre foreligger det i de nordiske landene lite statistikk på konkurranseutsetting, sannsynligvis fordi det er et relativt nytt fenomen (Anttonen og Meagher 2013).

I en rapport utarbeidet i 2008 av det britiske Department for Business, Enterprise and Regulatory Reform (BERR) sammenstilles en mengde britiske rapporter som omhandler konkurranseutsetting. Her fremkommer det blant annet at for noen



sektorer økte arbeidsstokken etter at virksomhetene ble konkurransutsatt, mens i andre sektorer ble arbeidsstokken redusert. Videre fremkommer det at gjennomsnittlig turnover i konkurransutsatte bedrifter var 7 prosent, mot 12 prosent for offentlige ansatte. I BERR-rapporten vises det videre til rapporter som konkluderer med at lønnen ble lavere, og arbeidsforholdene dårligere da virksomhetene ble konkurransutsatt. BERR slår også fast at det ikke finnes bevis for at bruk av markedsaktører i offentlig tjenesteproduksjon fører til høyere langsiktig arbeidsledighet. I en studie basert på 23 virksomheter fra fire sektorer<sup>1</sup> i seks land<sup>2</sup> finner Flecker og Hermann (2011) at hovedmålsettingen med det de kaller liberalisering (fjerning av offentlig monopol) og privatisering (overgang til privat eierskap) av offentlige tjenester, nemlig kostnadsreduksjon, blir oppnådd, men at dette skjer på bekostning av arbeidstakerne gjennom endringer i ansettelsesforholdene og forverring av arbeidsvilkårene. De finner blandede resultater hva angår produktivitet og kvalitet. I den grad de finner økt produktivitet er dette hovedsakelig et resultat av nedbemanning og arbeidsintensivering og ikke økt produksjon.

Når det gjelder bedriftsstrategier påpeker Flecker og Hermann (2011) at hovedreaksjonene har vært konsentrasjon av kapital gjennom fusjoner og oppkjøp, internasjonalisering, det vil si investeringer utenfor hjemlandet, og diversifisering, det vil si investeringer i relaterte bransjer. I sektorene vi har fulgt har alle disse strategiene vært brukt. For eksempel har vi sett konsentrasjon gjennom oppkjøp innenfor rutebuss, internasjonalisering innenfor barnehage og sykehjem og diversifisering gjennom aktører slik som Aleris, som både leverer tjenester innenfor sykehjem og barnevern, eller Norlandia, som er en aktør både innenfor barnehage og sykehjem. I tillegg påpeker Flecker og Hermann (2011) de indirekte konsekvensene konkurransutsetting kan ha gjennom at mange virksomheter gjennomfører endringer i påvente av liberalisering eller økt konkurranse. Det gjennomgående er at virksomheter som har blitt konkurransutsatt har kuttet kostnader gjennom tre strategier: a) investeringer i teknologi, b) omstilling og c) reduksjon i arbeidskraftkostnader gjennom nedbemanning, intensivering av arbeidet og kutt i lønn. Flecker og Hermann (2011) finner videre en økt bruk av mer "kreative" arbeidsgiverstrategier i form av å forsøke å komme seg ut av "dyre" tariffavtaler begrunnet med økt konkurranse. Anbud, konkurransutsetting og outsourcing kan øke forekomsten av sosial dumping da det innfører en konkurranse på pris i flere

---

<sup>1</sup> Elektrisitet, postvesen, lokal kollektivtransport og sykehus

<sup>2</sup> Østerrike, Belgia, Tyskland, Polen, Sverige og Storbritannia

ledd (Bergene og Underthun 2012). Leverandører kan tilby lavere pris ved enten å kutte lønninger, øke arbeidstiden uten å gi kompensasjon for det, eller ved å kreve høyere effektivitet. Ifølge Flecker og Hermann (2011) legges det inn anbud på minimumsnivå i håp om at stordriftsfordeler vil gjøre det lønnsomt å utføre tjenesten på sikt. Dette gir imidlertid aktørene lite rom for fleksibilitet dersom det skulle oppstå problemer man ikke la inn i anbudet.

Som nevnt oppnevnte Arbeids- og administrasjonsdepartementet et utvalg med mandat til å oppsummere og systematisere nasjonale og internasjonale erfaringer med konkurranseeksponering av offentlig sektor. Utvalget endte, i NOU 2000:19, med å påpeke at det er en uavklart rettspraksis knyttet til arbeidstakeres rettigheter ved virksomhetsoverdragelser, og at erfaringsmateriale tilsier at det er usikkerhet blant arbeidstakere knyttet til omstilling, noe som kan være et problem. Utvalget tilrødde dermed at det burde jobbes med å skape forutsigbarhet.

I Fafo-rapporten «Konkurranseutsetting og nye organisasjonsformer i norske kommuner» studeres konsekvenser av konkurranseutsetting på ledelse, lønn, arbeidstempo og arbeidsmiljø. En av konklusjonene er at lønnsnivået i konkurranseutsatte virksomheter synes å være noe høyere enn for sammenliknbare offentlige virksomheter, men også at det er større variasjoner i lønnen blant de ansatte i konkurranseutsatte virksomheter. Et annet funn er høyere arbeidsbelastning for ansatte i konkurranseutsatte virksomheter, men også mer varierte oppgaver og større ansvar. Når det kommer til jobbtilfredshet er det ikke entydige funn. Noen opplever lavere trivsel etter konkurranseutsetting, mens andre rapporterer om bedre arbeidsmiljø og bedre ledelse. Rapporten bygger imidlertid både på litteraturstudier og gjennomgang av avisoppslag, og en svakhet ved rapporten er at det i liten grad fremkommer hvilke funn som bygger på hvilke metodiske tilnærminger.

Det finnes også en rekke danske studier som er relevante for hvordan arbeidstakere påvirkes av konkurranseutsetting. I en metastudie fra 2010 finner det danske Udbudsrådet at det i etterkant av konkurranseutsetting er gjennomført oppsigelser i omtrent 10 prosent av tilfellene. Videre finner de at konkurranseutsetting ofte gir lavere jobbtilfredshet, men i snitt et bedre arbeidsmiljø. I en annen studie finner Udbudsrådet blant annet at arbeidstakere i pleie- og omsorgssektoren har fått økt tilfredshet etter konkurranseutsetting.

Arbeidsforhold og -miljø er ett av temaene i en metastudie om konkurranseutsetting utført av Petersen m. fl.<sup>3</sup> Heller ikke her er funnene entydige. I fire av studiene som metastudien bygger på, rapporterer de ansatte om mer stress, dårligere fysiske arbeidsforhold, mindre sikkerhet og lavere trivsel. Seks andre studier rapporterer imidlertid om både positive og negative konsekvenser. Et interessant funn sett med norske øyne er at effektene på arbeidsforhold i Danmark i mindre grad ser ut til å være negative enn andre internasjonale studier finner.

I den ovenfor nevnte komparative studien av Flecker og Hermann (2011) blir spesielt tre konsekvenser for arbeidstakerne fremhevet: intensivering av arbeidet, mer fleksible arbeidstidsordninger og endrede ansettelsesformer i retning av bruk av "atypiske" kontrakter, inkludert midlertidige ansettelsesforhold, deltidsstillinger og innleie av selvstendig næringsdrivende. Som nevnt skjer noe av intensiveringen gjennom nedbemanning, men det skjer også gjennom nye kontrollmekanismer og bruk av benchmarking. I tillegg påpeker Flecker og Hermann (2011) konsekvensene konkurranseutsetting har på partsforhold. Mens offentlig sektor tradisjonelt har vært kjennetegnet av høy organisasjonsgrad, sentraliserte forhandlinger, bred tariffavtaledekning og dermed relativt homogene arbeidsvilkår, har konkurranseutsetting satt dette på prøve i flere av landene de studerer gjennom en fragmentering av partsrelasjonene. Denne fragmenteringen innebærer blant annet at forhandlingssystemene blir brutt opp, tariffavtaledekningen blir snevrere, det kommer flere aktører på banen og lønnsforskjellene øker. Et uttrykk for denne fragmenteringen er at partsrelasjonene blir desentralisert og at det skjer en overgang fra bransjeavtaler til avtaler på bedriftsnivå. Flecker og Hermann (2011) finner likevel at land med tradisjoner for å forhandle bransjeavtaler, i motsetning til avtaler på bedriftsnivå, i noen grad har klart å motvirke noen av disse tendensene spesielt i forhold til lønnsforskjeller. Fragmenteringen av forhandlingssystemer er ofte også et resultat av store ulikheter i organisasjonsgrad.

I Longva og Osland (2008) gis en sammenfatning og analyse av effektene av konkurranseutsetting og fristilling ved offentlig kjøp av persontransporttjenester, med hovedvekt på lokal rutegående busstransport. Her finner de at konkurranseutsetting har gitt mindre pauser og mindre slakk i arbeidstiden. De finner imidlertid ikke grunnlag for å si at endringene har gitt økt sykefravær. I perioden

---

<sup>3</sup> Petersen, O. H., Hjelmar, U., Vrangbæk, K. og Cour, L. (2011), Effekter ved udlicitering af offentlige opgaver - En forskningsbaseret gennemgang af danske og internationale undersøgelser fra 2000-2011.

etter at det ble åpnet for anbud finner de også at lønnsutviklingen for sjåførene har vært relativt bedre enn for en gjennomsnittlig industriarbeider, men dette skyldes sannsynligvis et stramt arbeidsmarked for sjåførere. I sum konkluderer Longva og Osland (2008) med at det ikke er grunnlag for å hevde at lønns- og arbeidsbetingelsene i sektoren er svekket etter at det ble åpnet for konkurranseutsetting.

I en Fafo-rapport fra 2000 ble pensjonsforholdene i private bedrifter som da kunne være potensielle leverandører av tjenester etter konkurranseutsetting kartlagt (Pedersen 2000). Det ble her fokusert på renovasjonsbransjen, renholdsbransjen og pleie- og omsorgsbransjen. Konklusjonene var her at mange bedrifter innenfor renovasjon og renhold ikke hadde pensjonsordninger, og at kvaliteten på ordningene blant de som tilbød dette var varierende. Blant bedrifter i pleie- og omsorgssektoren var det mer vanlig med pensjonsordninger enn i de to førstnevnte bransjene.

Eksemplene ovenfor illustrerer at den eksisterende litteraturen ikke gir et entydig svar på hvordan arbeidstakere påvirkes av konkurranseutsetting.

Denne rapporten bidrar til å kaste mer lys over hvilken effekt konkurranseutsetting har for arbeidstakere. I de neste fire kapitlene tar vi for oss våre funn fra hver av de uvalgte bransjene.

## 4 Rutebuss

Bransjen er i all hovedsak konkurranseutsatt og så å si alle opplever at virksomheten de jobber for er konkurranseutsatt. Alle respondentene i vår undersøkelse jobber i privat sektor (en kort beskrivelse av utvalget er for øvrig gitt i tabellen under). En del har tidligere jobbet i offentlig sektor og opplevd overgangen til privat sektor gjennom konkurranseutsetting. Disse rapporterer at konkurranseutsetting har medført større arbeidspress og/eller endret arbeidstidsorganisering (delte skift) som stort sett er til ulempe for arbeidstakerne, og dårligere pensjonsbetingelser.

De fleste rapporterer at lønnsnivået ikke ble påvirket av overgangen. Vi finner også et eksempel på at konkurranseutsetting medførte økt forutsigbarhet for arbeidstaker ved at arbeidsbetingelser ikke blir påvirket av nedskjæringer i offentlige budsjetter.

Hvilken kontraktsform det offentlige bruker når anbud utlyses spiller stor rolle for arbeidstakernes relasjon og medbestemmelse overfor arbeidsgiver.

En oppsummering av egenskaper ved utvalget, fordelt på offentlig og privat, er gitt i tabellen under.

*Tabell 4-1 Beskrivelse av utvalget i spørreundersøkelse - rutebuss*

	Offentlig	Privat
Antall	NA	345
Gjennomsnittsalder	NA	51
Vanligst utdanning	NA	Fagutdanning
Kvinneandel	NA	7 %
Andel heltidsarbeidende	NA	88 %

### 4.1 Om bransjen

En bransje hvor konkurranseutsetting har fått stor oppmerksomhet er kollektivtransport. Konkurranseutsetting i denne bransjen har i mange tilfeller omfattet all kollektivtransport i et fylke. Dette betyr blant annet at sjåførere i liten grad vil ha mulighet til å søke seg tilbake til offentlige virksomheter. Det som også er interessant med denne sektoren er at konkurranseutsetting har forekommet både i fylker med store bysentra, men også i fylker som kjennetegnes av store distriktsområder.

Rutebuss går inn under betegnelsen ”lokal kollektivtransport” og er en offentlig betalt transporttjeneste. Kollektivtransport-tilbudet i Norge var opprinnelig basert på lokale, private initiativ, og de første offentlige rutebilselskapene ble startet på tampen av første verdenskrig. Fra omtrent samme tid ble det også bevilget statstilskudd til ulønnsomme private og kommunale ruter (Losnegård 2008: 58f). Et viktig skifte i myndighetenes rutebuss-politikk skjedde på begynnelsen av 1970-tallet. Busstrafikk, som lenge hadde blitt sett på som ordinær forretningsvirksomhet, ble i større grad sett på som en samfunnsnyttig virksomhet (Losnegård 2008: 187).

Fra 1945 til 1994 var de organisatoriske forholdene stabile innenfor rutebussnæringen (Aarhaug 2009). Systemet i denne perioden innebar at rutebusselskaper, både offentlige og private, ble tildelt løyver til å drive transport i et gitt område. Ansvarlig bestillingsmyndighet var, som nå, fylkeskommunene, og det er disse som inngår kontrakter med operatørene. Ideen om å innføre anbudssystemet i kollektivtrafikken i Norge ble lansert i andre halvdel av 1980-årene, og var en del av den nye liberalistiske konkurranseideologien. Det tok imidlertid tid før anbud ble en realitet. I 1991 ble samferdselsloven endret til tross for protester fra både rutebilnæring og fagforeninger, og i 1994 trådte forskriftene i kraft (Losnegård 2008: 214). Men de nye reglene innebar ikke noe krav om at kollektivtrafikken skulle anbudsutsettes, det skulle bestemmes av hver enkelt fylkeskommune. At det ble åpnet for anbud fikk likevel konsekvenser for næringsstrukturen og konkurranse-situasjonen (Osland og Leiren 2006; Aarhaug 2009).

På grunn av disse endringene finnes det nå svært få bussjåfører som er ansatt i offentlig sektor. Alle respondentene våre innenfor rutebuss er dermed ansatt i privat sektor. Vi kan med andre ord ikke analysere disse med tanke på forskjeller mellom offentlig og privat sektor, slik vi skal gjøre for de andre bransjene i de følgende kapitlene.

Før 1994 var det ikke krav om anbudsutsetting av kollektivtilbud så det har dermed ikke vært noen reell konkurranse om å levere tjenestene. Etter hvert har imidlertid dette endret seg og stadig flere kontrakter for leveranse av kollektivtjenester, legges nå ut på anbud slik at flere leverandører kan konkurrere om å levere tjenesten.

Flere fylkeskommuner har nå lagt ut hele kollektivtilbudet på anbud,<sup>4</sup> og andelen av ruteproduksjonen som skjer på anbud er økende. Fra og med 2013 har til sammen 16

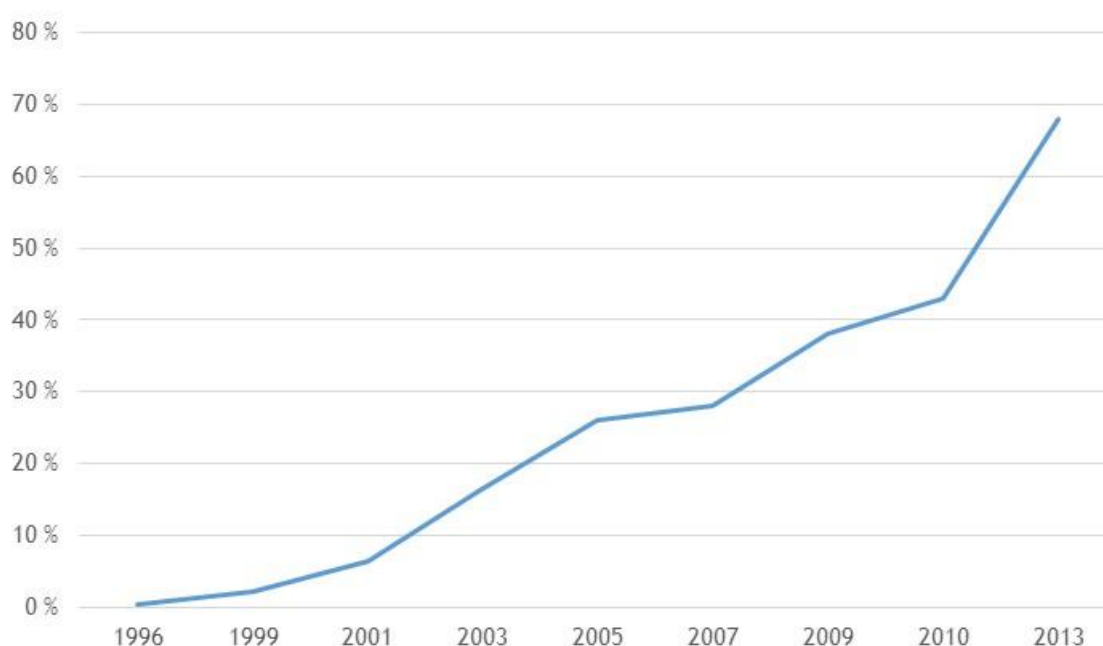
---

<sup>4</sup> Dette gjelder Akershus, Oslo, Vestfold, Vest-Agder, Hordaland, Nordland og Troms. Østfold og Sør-Trøndelag skulle innføre 100 prosent anbudsutsetting innen 2013.

av landets fylkeskommuner busskontrakter på anbud. Samtlige av fylkeskommunene som ikke arrangerer anbudsrunder i forbindelse med innkjøp av kollektivtjenester, har planer om å legge ut hele eller deler av kollektivtjenestene på anbud.<sup>5</sup>

Fra fylkeskommunen først begynte å legge busstransport ut på anbud på midten av 90-tallet, har andelen av ruteproduksjonen som er på anbud vokst kraftig, se Figur 4-1. Per mars 2013 utgjør ruteproduksjonen på anbud 183 av totalt 268 millioner rutekilometer. I 2013 var 69 prosent av ruteproduksjonen lagt ut på anbud, sammenlignet med 2 prosent i 1999.<sup>6</sup>

*Figur 4-1 Andel ruteproduksjon på anbud*



Kilde: NHO<sup>7</sup>

Ved anbudsutsetting kan to ulike typer kontrakter benyttes, og hvilken som velges har, som vi skal se, betydning for både medbestemmelse og arbeidsvilkår. Utgangspunktet for kontraktsinngåelse er at fylkeskommunene, som kjøpere/bestillere, og selskapene, som utførere, har ulike målsettinger. For fylkeskommunen er målsettingen at midlene satt av til kollektivtransport skal gi befolkningen et best mulig tilbud, mens den for selskapene er å tjene penger. Kontrakten skal med andre ord

<sup>5</sup> Anbudsoversikt i bussbransjen, NHO Transport (3013): [http://nho-transport.no/getfile.php/Filer/Bransjefakta/Anbudsoversikt%20pr.13.03.2013\\_net.pdf](http://nho-transport.no/getfile.php/Filer/Bransjefakta/Anbudsoversikt%20pr.13.03.2013_net.pdf)

<sup>6</sup> <http://nho-transport.no/anbudsoversikt/category532.html>

<sup>7</sup> <http://nho-transport.no/anbudsoversikt/category532.html> og <http://nho-transport.no/anbudsoversikt/status-for-anbud-i-rutebilnaeringen-article2619-532.html>

balansere disse to målsettingene slik at fylkeskommunens målsetting nås gjennom at selskapene prøver å realiser sin målsetting innenfor denne rammen.<sup>8</sup> Kontrakten kan enten være en såkalt bruttokontrakt eller en nettokontrakt. Bruttokontrakter kjennetegnes ved at myndighetene, her ved fylkeskommunene, påtar seg inntektsrisikoen og ansvaret for all ruteplanlegging, mens utfører/operatør påtar seg kostnadsrisikoen. Ved bruttokontrakter vil dermed utfører/operatør overlate inntekter, ved for eksempel billettsalg, til fylkeskommunen. Ved nettokontrakter, på den andre siden, beholder utfører/operatør passasjerinntektene, slik at både inntekts- og kostnadsrisikoen ligger hos denne. Fylkeskommunen kan yte tilskudd som dekker kostnader ut over billettinntektene, og overlater hele eller deler av ansvaret for ruteplanletting til utfører/operatør.<sup>9</sup>

Parallelt med innføring av anbudsutsetting har det skjedd en endring fra at rutebilnæringen var preget av mange små og lokale selskaper til en bransje preget av færre og større selskaper (Aarhaug 2009). I vår undersøkelse oppgir hele 92 prosent at virksomheten de jobber for er del av et større konsern, en kjede eller en organisasjon. Disse selskapene konkurrerer med hverandre lokalt, nasjonal og, i noen tilfeller, internasjonalt. Siden 1994 har noen få utenlandske selskaper etablert seg, blant annet Nobina og Veolia/Boreal (Bergene og Underthun 2012). Ifølge Aarhaug (2009) er konkurransen så hard at operatørene presser prisene helt ned mot sine kostnader. Dette kan potensielt få konsekvenser for ansattes lønns- og arbeidsvilkår, som er tema for denne rapporten. For eksempel hevder Osland og Leiren (2006) at anbudsutsetting har medført økt jobbusikkerhet og økt press på arbeidstiden. Likevel har anbudsutsetting så langt ikke ført til mange oppsigelser i situasjoner med anbudsoverdragelse fordi det er et stramt arbeidsmarked for bussjåfører. På den andre siden blir ansettelsesforholdet endret i retning av at det individuelle stillingsvernet oppheves, hvilket øker usikkerhetsfølelsen (Osland og Leiren 2006). I tillegg blir bussjåførene underlagt skiftende kontraktsmessige vilkår, samt skiftende ledelses- og organisasjonskulturer (Askildsen 2011).

## 4.2 Grad av konkurranseutsetting

Siden situasjonen før konkurranseutsetting også var kjennetegnet av at rutebusstilbudet ble utført av private aktører, har konkurranseutsetting i hovedsak tatt form som anbudsutsetting. Som allerede nevnt var bortimot 70 prosent av ruteproduksjonen lagt ut på anbud i 2013. Blant våre respondenter oppgir 93 prosent

<sup>8</sup> <http://samferdsel.toi.no/article18771-340.html>

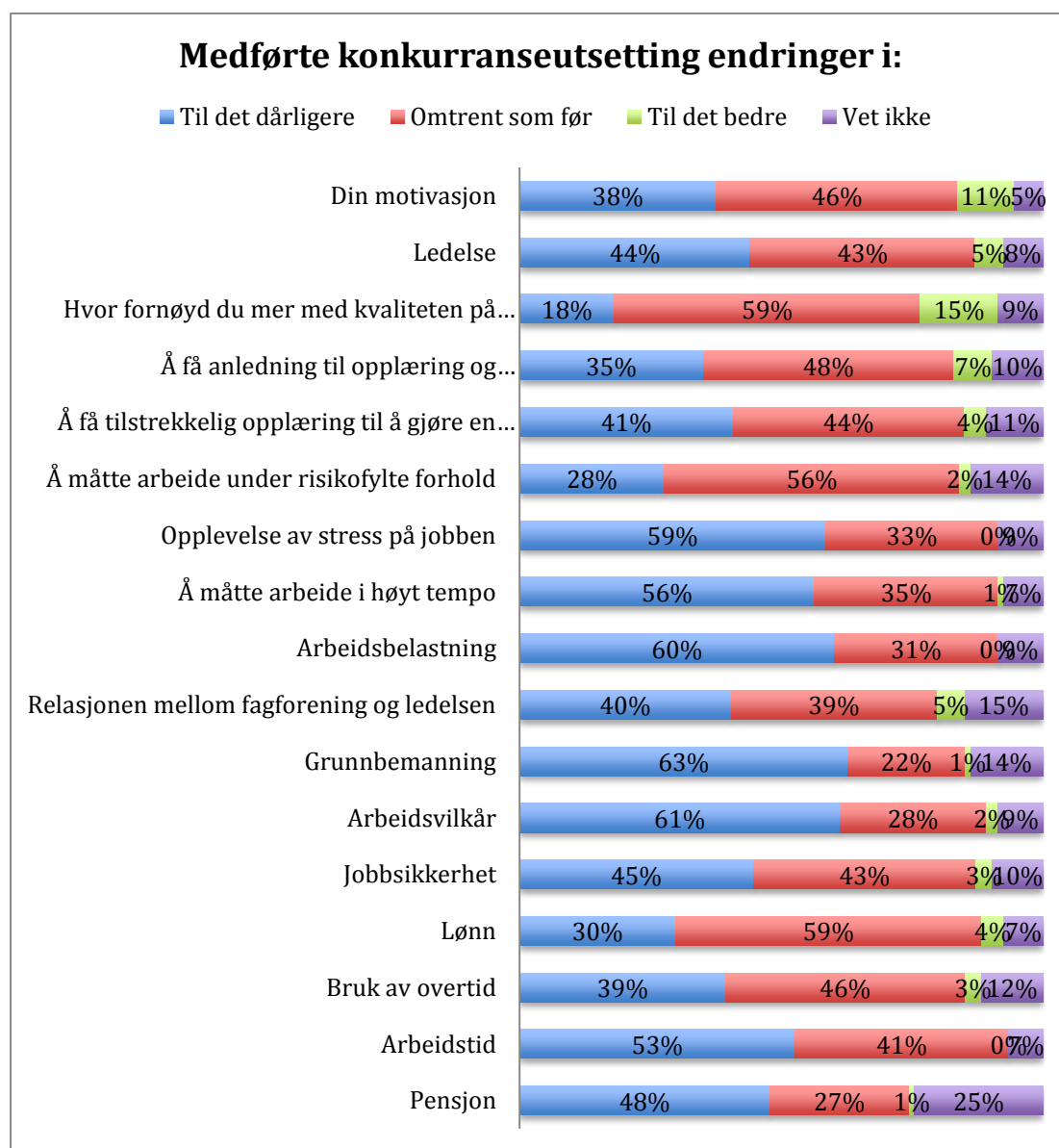
<sup>9</sup> <http://samferdsel.toi.no/nr-4/myter-og-fakta-article27671-1153.html>



at virksomheten de jobber for deltar i anbudskonkurranser. På grunn av dette kan vi heller ikke analysere forskjeller mellom respondenter som oppgir at virksomheten deltar i anbudskonkurranser og de som ikke gjør det.

Respondentene i vårt utvalgt jobber som nevnt i stor grad i konkurranseutsatt ruteproduksjon. Siden konkurranseutsetting i stor grad er gjennomført, og dette skjedde i relativt nær fortid, har vi kunnet stille respondentene som har opplevd konkurranseutsetting om konsekvensene av dette. Følgende figur illustrerer svarfordelingen på spørsmål om det skjedde endringer i forbindelse med konkurranseutsetting og i hvilken retning de gikk:

Figur 4-2 Konsekvenser av konkurranseutsetting



N= 93

Som vi ser oppgir over halvparten av respondentene som er ansatt i en virksomhet som har blitt konkurranseutsatt at de har opplevd endringer i negativ retning hva angår opplevelse av stress, å måtte arbeide i høyt tempo, arbeidsbelastning, grunnbemanning, arbeidsvilkår og arbeidstid. En av informantene fortalte hvordan han opplevde at anbudsutsetting kun hadde negative konsekvenser for sjåførene:

Administrasjonsselskapene har blitt kjempestore selskaper. Administrasjonen overgår langt på vei det vi klarer å spare inn. Så det har jo blitt mye dyrere. Dyrere for skattebetalerne. På bekostning av sjåføren. Både lønsmessig, pensjonsmessig, tidsmessig, trivselsmessig. Jeg klarer ikke se en eneste positiv ting. Opplæringa blir dårligere. Før satt man og hadde det koseligere på jobben, nå er folk så stressa at man har ikke så mye sosial omgang lenger. Man har ikke råd til et lite julebord lenger en gang. Alle aktiviteter er stort sett borte. Jeg ser liksom at det hardner til. Og det skjer alle steder der det er anbud. Det skal kuttes, kuttes, kuttes, kuttes.

Når det gjelder trivsel i jobben oppgir 19 prosent av respondentene i vår undersøkelse at de er svært fornøyd i jobben og 44 prosent at de er ganske fornøyd. Én av ti oppgir at de er ganske eller svært misfornøyd i jobben.

Med stort omfang av anbudsutsetting kan vi si at rutebussnæringen er kjennetegnet av konkurranse i et marked med innslag av private aktører (jf. firefeltstabell). Som vi ser av figuren under opplever også tre av fire av våre respondenter at virksomheten i stor grad er utsatt for konkurranse:

*Figur 4-3 Opplevelse av konkurranse*



N= 406

Figuren viser at 75 prosent i stor grad opplever at virksomheten er utsatt for konkurranse, fulgt av 14 prosent som oppgir at de i noen grad opplever dette. Det er kun 7 prosent som i liten grad eller ikke i det hele tatt opplever at virksomheten er utsatt for konkurranse.

Som Osland og Leiren (2006) og Aarhaug (2009) har påpekt har anbudsutsetting konsekvenser for næringsstruktur og konkurransesituasjon. Våre informanter i de kvalitative intervjuene fortalte om hvordan konkurransen stort sett foregikk på den måten at «De fleste legger inn forholdsvis like anbud, kan kanskje variere med en million eller to, men hvert eneste anbud så kommer det inn en som legger inn et helt sinnsvakt tilbud som ligger langt under det man kan tjene penger på». Dette gjør at "alle bussekselskapene går stort sett med underskudd", noe som setter lønns- og arbeidsvilkår under press hos den vinnende aktør. Dette skal vi vende tilbake til. Samtidig påpekte våre informanter at konkurransen på mange måter også har blitt mindre ved at selskaper kjøper hverandre opp. Dessuten har konkurranse også resultert i at små aktører har blitt utkonkurrert til fordel for noen få store. Dette fordi de små selskapene ikke har mulighet til å levere på de store anbudene, og de blir, ifølge en informant, i beste fall redusert til undertransportører. Det har med andre ord skjedd en konsolidering av store selskaper. Vår informant i Norsk Transportarbeiderforbund anslo at det på 15 år har gått fra å være 150-160 selskaper til seks. Ifølge en annen informant som var tillitsvalgt er det i dag 3-4 store aktører som dominerer anbudskonkurransene innenfor rutebuss i Norge.

### 4.3 Fagorganisering og samarbeidsklima

Det er generelt sett relativt høy organisasjonsgrad og høy tariffavtaledekning innenfor rutebiltransport. Rönngren et al. (2008) anslår at 98 prosent av ansatte i busselskap i Norge er organisert, og at omtrent samme andel av bedriftene er dekket av tariffavtale. I vårt utvalg oppgir 78 prosent at mer enn halvparten er medlem av en fagforening på arbeidsplassen, mens 8 prosent oppgir at omtrent halvparten er organisert. Det er kun 3 prosent som oppgir at mindre enn halvparten er medlem av en fagforening. Når det gjelder samarbeidspraksis oppgir 58 prosent at det jevnlig er møter mellom tillitsvalgte og ledere på arbeidsplassen, og av disse oppgir 32 prosent at diskusjonene på disse møtene har ganske mye eller mye innflytelse på beslutninger som påvirker arbeidsforhold og arbeidsorganisering.

Ifølge begge informantene i de to ulike busselskapene var det «gode forhold» til ledelsen i bedriften. De la imidlertid vekt på at forholdet til ledelsen, og dermed

samarbeidsklimaet, var sterkt personavhengig og kunne variere mye innenfor hver bedrift. Ifølge en av informantene var det slik at «noen ledere respekterer tillitsvalgte og tar dem med på det de skal være med på i henhold til Hovedavtalen, mens andre prøver å unngå de tillitsvalgte så mye som mulig». Ifølge denne informanten måtte et dårlig samarbeidsklima tilskrives den enkelte leder heller enn anbudsregimet som sådan.

Det er imidlertid grunn til å hevde at anbudsregimet kan få følger for samarbeidsklimaet på andre måter. Dette gjelder gjerne arbeidet som må legges ned for å etablere et forhold til den nye ledelsen som tillitsvalgte må forholde seg til uavhengig av om selskapet man er ansatt i vinner eller taper anbud. Anbud er ifølge denne informanten en «konstant årsak til irritasjon».

Det er alltid spennende når vi kommer inn nye steder hvor mye vi må jobbe for å få inn de nye rutinene. Og dette skjer jo oftere og oftere. Vi mister anbud, vi får anbud. Man må lære opp nye ledere til å forstå hva vi mener, og vi må lære oss å forstå hva de nye lederne i de nye bedriftene mener. Det er klart det er lettere å forholde seg til en konstant ledelse enn en som skiftes ut. Og når vi vinner et anbud så må vi lære de å kjenne og taper vi så er det de nye selskapene som må lære vår ledelse å kjenne. Etter at anbud kom, så har det blitt mye, mye mer urolig.

Som vi skal se i kapittel 9 kan anbudsutsetting ha noen negative konsekvenser for ansattes medbestemmelse. Informanten fra Norsk Transportarbeiderforbund understreket dermed at selv om NTF ikke er negative til anbud, siden næringen ikke kunne drives slik den ble drevet før, skaper anbudssystemer en rigiditet, spesielt når det er snakk om bruttokontrakter. Ved nettokontrakter har selskapene mer rom for å styre selv og dermed også å lytte til de ansatte. Med en gang vilkår blir spesifisert i kontrakt er det svært vanskelig, og i mange tilfeller umulig, å gjøre endringer eller rette opp feil. Som nevnt bestemmer den som har arbeidsgiveransvaret, og som fagforeningene kan forhandle med, ved bruttokontrakt bare i begrenset grad hvordan produksjonen av kollektivtransporten skal foregå (se også Jensen m. fl. 2014: 44f).

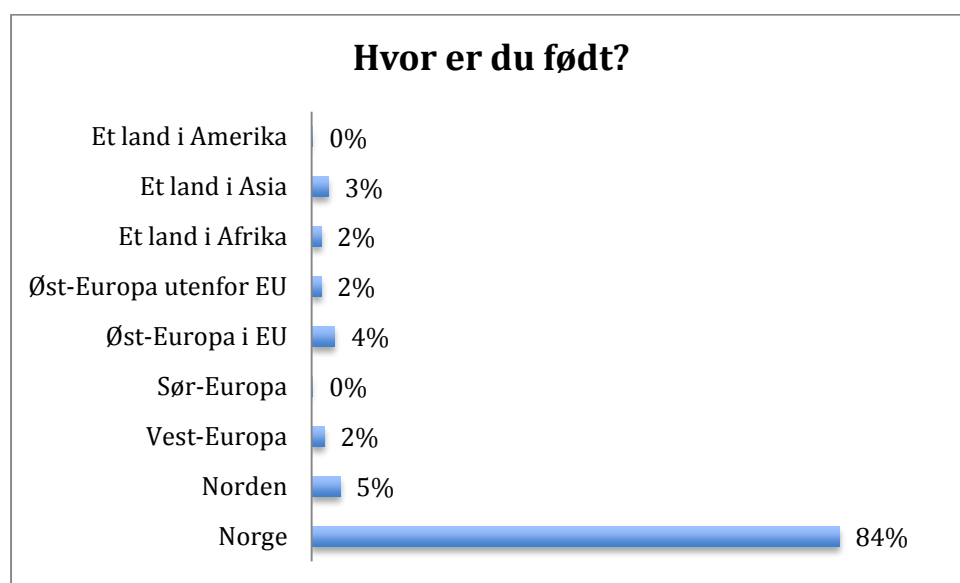
#### **4.4 Ansettelsesformer og arbeidsstokk**

I vårt utvalg er 95 prosent fast ansatt, men mange respondenter svarer bekreftende på at mer "atypiske" ansettelsesformer finnes på deres arbeidsplass. Dette gjelder spesielt ekstrahjelper/tilkallingsvakter (85 prosent) og vikarer som dekker opp for sykefravær, permisjoner eller lignende (61 prosent). Det er også en relativt stor andel som oppgir at det finnes midlertidig ansatte på arbeidsplassen (40 prosent). Videre oppgir 15 prosent at det finnes selvstendig næringsdrivende og 10 prosent at det finnes innleide på arbeidsplassen.

Av de kvalitative intervjuene fremkom det at spørsmålet om ansettelsesformer henger sammen med anbudsutsetting, fordi arbeidsstokken blir opp- og nedjustert avhengig av anbudet. Det er imidlertid slik at man er garantert jobb ved en virksomhetsoverdragelse, men ikke hvis man benytter seg av retten til å reservere seg mot å bli overdratt til en ny virksomhet. En av informantene fortalte også at andelen midlertidig ansatte varierte med forutsigbarhet, slik at det for eksempel er færre midlertidig ansatte i Oslo. En annen informant fortalte om en økende tendens i bruken av midlertidige ansettelser som en strategi for ”å ta topper”. Han påpekte imidlertid at det er mangel på sjåførere, og at de aller fleste dermed blir tilbudt fast ansettelse.

På grunn av stramt arbeidsmarked og vanskeligheter med å rekruttere til yrket i Norge, blir de fleste nye bussjåførere rekruttert fra Polen, Tyskland, Sverige og Slovakia (Bergene og Underthun 2012). Blant annet har Unibuss startet egne skoler i Tyskland og Slovakia for å utdanne sjåførere.<sup>10</sup>

*Figur 4-4 Landbakgrunn i utvalget for bransjen*



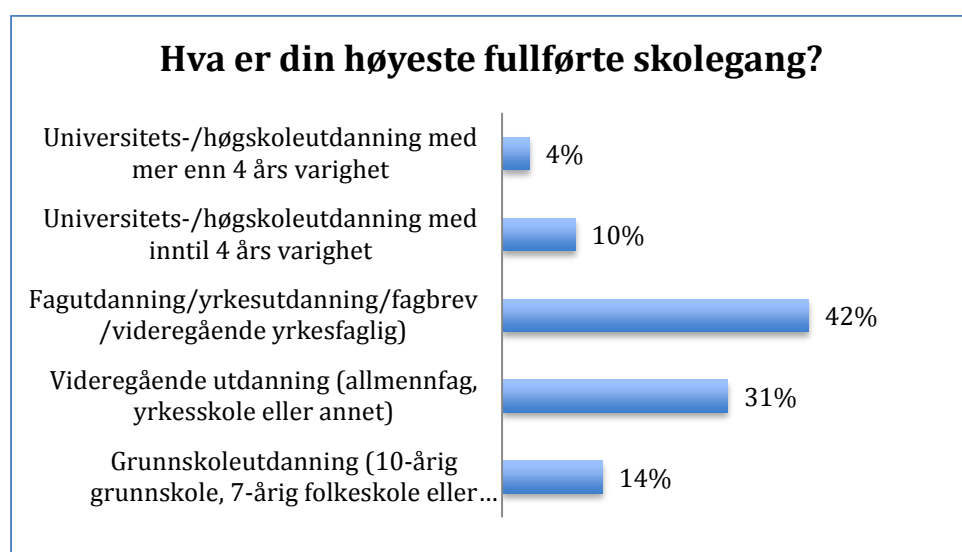
N= 404

Med Yrkessjåførdirektivet (2003/59/EF) ble det innført nye krav til kompetanse og profesjonalisering (Bergene og Underthun 2012). Direktivet skiller mellom førerrett, det vil si å ha gyldig førerkort for angjeldende kjøretøy, og yrkesrett (Askildsen 2011). Sjåførere skal med andre ord gjennomgå opplæring både i forhold til tungbilførerkort og til yrkesutdanning rettet mot miljøvennlig kjøring, foretaksintern

<sup>10</sup> <http://www.nrk.no/ostlandssendingen/skolerer-bussjaforer-i-utlandet-1.7356214>

organisering, HMS-spørsmål, gjennomføring av transport og forhold til kunder (Askildsen 2011). Rent konkret innebærer dette at man i tillegg til å ha førerkort må ta en 280 timers grunnutdanning som yrkessjåfør som må fylles på hvert femte år med et etterutdanningskurs. De som allerede var yrkessjåførere da direktivet trådte i kraft måtte opprettholde denne kompetansen ved å delta på et slikt 35-ftimers etterutdanningskurs. Respondentene i vår undersøkelse fordeler seg på følgende måte hva angår høyeste fullførte skolegang:

*Figur 4-5 Høyest fullført skolegang i utvalget for bransjen*



N= 402

#### 4.5 Tariffavtaler og lønn

Ansatte hos operatørene innenfor rutebuss omfattes av flere ulike tariffavtaler, men alle nye kontrakter som inngås mellom fylkeskommuner og operatører, inkludert reforhandlede avtaler og anbud, omfattes av bussbransjeavtalen. En informant i de kvalitative intervjuene fortalte hvordan det nå legges inn i anbudet at man skal følge tariffavtalen og at dette gjør at konkurranse ikke medfører særlige forskjeller i lønn mellom sjåførere i ulike selskaper. Det betyr også at selskapene per nå ikke kan konkurrere direkte på lønnsvilkår. Her er det imidlertid viktig å være klar over avgjørelsen i den såkalte Rüffert-saken, som fastslo at utstasjoneringdirektivet (96/71/EF) ikke tillater at myndigheter kan kreve at anbudsoppdrag kun kan tildeles firma som følger gjeldende nasjonal tariffavtale siden det vil være et brudd på friheten til å konkurrere om og å utføre tjenesteyting på tvers av landegrenser (Bergene og Underthun 2012).

Når det gjelder lønnsdannelse oppgir 46 prosent at sentrale lønnsforhandlinger har stor betydning for deres lønnsutvikling i dag og 26 prosent at lokale lønnsforhandlinger har det. Når det gjelder mer individuelle former for lønnsfastsettelse oppgir henholdsvis 9 prosent og 4 prosent at individuelle lønnsforhandlinger/samtaler med ledelsen og at bonus/prestasjonslønnssystemer har stor betydning for deres lønnsutvikling i dag.

En tillitsvalgt i Oslo mente at grunnlønnen er blitt ”dramatisk bedre” sammenlignet med tidligere, men at tilleggene er dårligere. At grunnlønnen er blitt høyere ble videre forklart med at det er mulig å få høyere grunnlønn gjennom å ta utdanningsmoduler. Dette virker imidlertid skjevt, siden utenlandske sjåførere, ifølge denne informanten, ikke har samme anledning til å ta disse utdanningsmodulene på grunn av manglende språkkunnskaper til å bestå eksamen.

Når det gjelder hvor fornøyde respondentene er med egen lønn oppgir 19 prosent at de er svært eller rimelig fornøyd med lønnen, mens 60 prosent oppgir at de burde tjent noe eller vesentlig mer.

#### 4.6 Opplevelse av pensjonsvilkår

Bussbransjeavtalen tariffester rett til en innskuddsbasert tjenestepensjonsordning utover det lovfestede minimumet. Medlemsbedriftene betaler innskudd på 5 % av pensjonsgrunnlaget som overstiger grunnbeløpet og 8 % av pensjonsgrunnlag som overstiger 6 ganger grunnbeløpet opp til 12 ganger grunnbeløpet.<sup>11</sup> Pensjonsordningene skal videre ha tilknyttet en uførepensjonsdekning med et pensjonsnivå på 62 prosent av lønn med fradrag av en beregnet folketrygd. Dette ble bekreftet av vår informant i Norsk Transportarbeiderforbund som fortalte at busselskapene har sagt opp den tidligere ytelsesbaserte pensjonen og gått over på innskuddspensjon. Dessuten mistet man goder som gruppelevsforssikring. Informanten vektla imidlertid at pensjon fortsatt er tariffestet.

Ifølge en tillitsvalgt i Oslo har pensjonene blitt ”dramatisk dårligere”, og at pensjon har vært gjenstand for det en kan kalle kreative arbeidsgiverstrategier:

Fra sporveisbussene ble det oppretta eget selskap, Nexus, bare for å gjøre pensjonen dårligere. Det har andre også gjort. I Drammen så har man Nettbuss Travel som hadde

---

<sup>11</sup> Bussbransjeavtalen 2012-2014:  
[http://www.transportarbeider.no/kunder/ntf/mm.nsf/lupgraphics/BBA%20NHO%20Transport%202012%20-%202014,%20avtale%20501.pdf/\\$file/BBA%20NHO%20Transport%202012%20-%202014,%20avtale%20501.pdf](http://www.transportarbeider.no/kunder/ntf/mm.nsf/lupgraphics/BBA%20NHO%20Transport%202012%20-%202014,%20avtale%20501.pdf/$file/BBA%20NHO%20Transport%202012%20-%202014,%20avtale%20501.pdf)

dårligere pensjoner enn Nettbuss, og det var jo for å få folk over fra de lukrative pensjonene.

#### 4.7 Arbeidsvilkår og arbeidstid

Ifølge Osland og Leiren (2006) er en av de viktigste konkurransefaktorene innen rutebuss på anbud knyttet til bruken av arbeidstid, fordi kostnadene forbundet med transport, som for eksempel investering i kjøretøy, vedlikehold av dette og drivstoff, stort sett er like for de konkurrerende bedriftene. I tillegg er det sentralisert lønnsfastsettelse i tariffavtale som bedriftene i anbudskonkurransen ofte må forplikte seg til å følge. Det er dermed på arbeidsorganisering at det kan spares inn, blant annet gjennom intensivering og økt fleksibilitet. Mange bedrifter strekker seg langt for å levere det billigste tilbudet. For ikke å tape økonomisk på å bli tildelt anbudet skapes ofte et press på å intensivere arbeidstiden, i noen tilfeller ved å redusere pauser og reguleringstid (Osland og Leiren 2006).

Som vi så ovenfor påpekte en informant at endringene innenfor rutebuss har skjedd på bekostning av sjåførene, og at det på grunn av innsparinger og budsjettkutt har "hardnet til" på en måte som gjør de ansatte mer stresset. En informant bemerket hvordan ansatte merker innstramminger som en direkte konsekvens av anbud:

Når det bygges mot nye anbud, så prøver selskapene å spisse sin egen organisasjon så mye som mulig for å gjøre den mer strømlinjeforma og for å prøve å vinne anbud. Der merker vi en del endringer, både på innstramminger her og der for å være best mulig retta inn mot det nye anbudet som kommer.

På spørsmål om stress og press oppgir 50 prosent at det ofte eller alltid er nødvendig å arbeide i et høyt tempo, 24 prosent at de ofte eller alltid har for mye å gjøre, 44 prosent at de ofte eller alltid er utslitt når de kommer hjem fra jobb og 48 prosent at arbeidet kjennes stressende.

Hvilke konsekvenser anbudsutsetting har, ifølge våre informanter, også mye å gjøre med typen kontrakt som inngås. Som vi har vært inne på legger anbud i form av bruttokontrakt sterke føringer på arbeidsgivers og arbeidstakers mulighet til å samarbeide om måten tjenesten skal produseres på. En tillitsvalgt i Oslo påpekte at det er "problematisk at arbeidsgiver ikke bestemmer arbeidsvilkårene" ved at dette er kontraktsfestet, og at det dermed er bestiller, i dette tilfellet Ruter, som bestemmer "alt" uten at utfører/operatør og dennes ansatte kan påvirke dette. En tillitsvalgt vi intervjuet fortalte om hvordan sparepress førte til at det skjerpes inn på tiden sjåføren har til rådighet til å utføre forskjellige oppgaver. Dette gjøres gjennom å endre forholdet mellom det som kalles kjøretid og reguleringstid. Mens



kjøretiden er tiden det skal ta å kjøre fra A til B og bestemmes av bestiller, er reguleringstiden den tiden man har når man har kommet frem til B før man skal begynne på turen tilbake til A. Denne reguleringstiden fungerer delvis som pause, men også som en buffer som gjør at man skal kunne ta inn igjen opparbeidede forsinkelser. For liten reguleringstid ble av en av våre informanter trukket frem som en kilde til stress:

Med det nye regimet vårt så klarer vi jo ikke ta inn forsinkelser så jeg er konstant forsinka hele dagen. Det er klart at det fører jo til stressa folk og folk som er sjuke og som ikke orker å holde på på den måten.

Mens vi så over at lik tariffavtale (dvs. bransjeavtale) med NHO og Spekter i stor grad har gjort at det ikke skal være store forskjeller i lønn mellom privat og offentlig sektor, har partene ikke kommet frem til en løsning hva angår arbeidstid og arbeidstidsordning. Dette fordi man her er prisgitt tredjepart, dvs. bestiller. Vår informant fra Norsk Transportarbeiderforbund påpekte at tariffavtalen regulerer arbeidstid som sådan, men at det oppstår problemer ved arbeidstidsberegningene fordi arbeidstiden legges inn i anbudet og blir låst ved kontraktsinngåelse, selv i de tilfeller hvor det er beregnet feil. En tillitsvalgt vi intervjuet ga oss et eksempel på det sistnevnte. Da et større busselskap vant et anbud i en større by ble kjøretiden som forrige utfører/operatør formelt hadde operert ut i fra videreført i kontrakten. Den kjøretiden som ble kontraktsfestet var imidlertid ikke reell. Begge de foregående selskapene hadde kompensert for kort kjøretid med lang reguleringstid, noe som ifølge informanten var ukjent for selskapet, og selskapet la derfor ikke inn tilstrekkelig reguleringstid i anbudet. Denne kombinasjonen av urealistisk kjøretid og for kort reguleringstid medførte at sjåførene kommer frem til endeholdeplassen etter at de egentlig skulle startet returen. Tidsberegningene er imidlertid kontraktsfestet og fremstår som umulig å gjøre noe med:

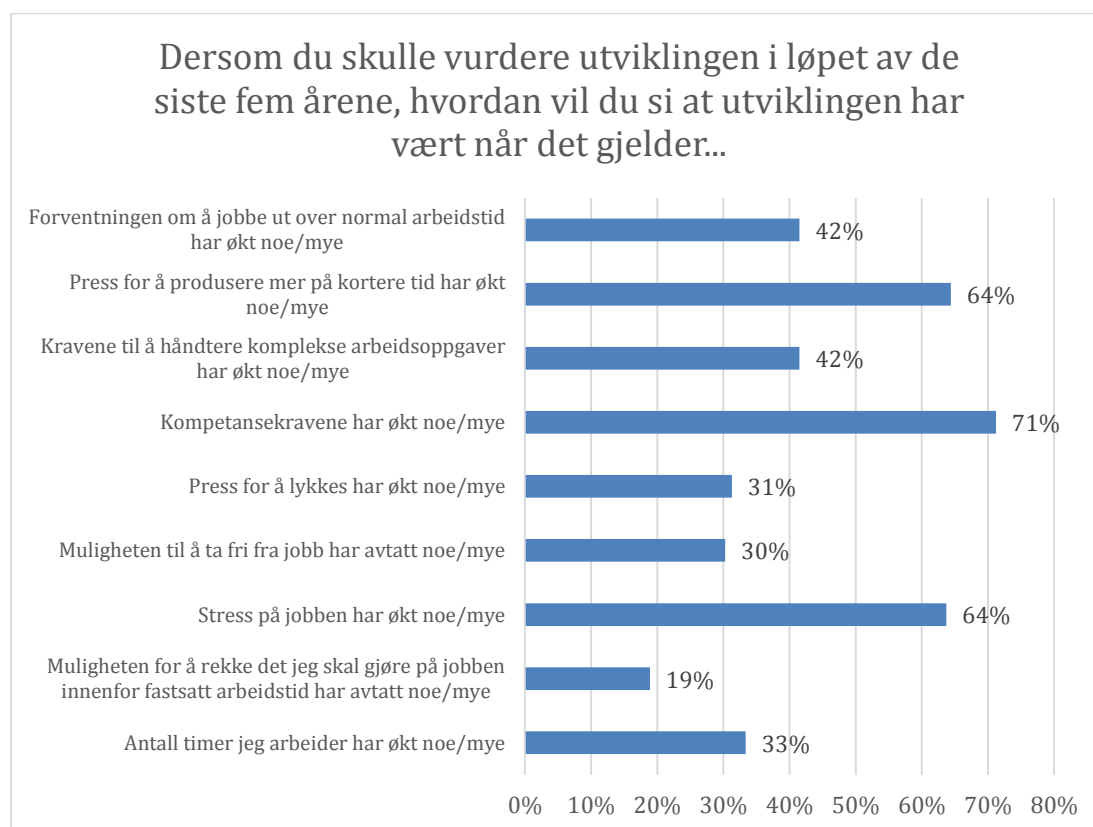
Vi har jo ikke noe påvirkning på det. Og det tar jo årevis å forandre på det hvis det viser seg at det er gærent [...] Så vi ender opp i en situasjon der vi bruker masse tid og krefter som vi egentlig ikke har på å påvirke oppdragsgiver sånn at vi kan få ordentlige kjøretider. Men det er en virkelig oppoverbakke. Et høyt fjell.

En annen utfordring innenfor rutebuss hva angår arbeidstidsordninger er delte skift. Delte skift innebærer at arbeidet utføres i omganger i stedet for sammenhengende. Ifølge en av de tillitsvalgte kan delte skift være populære enkelte steder, som i Oslo, fordi skiftene på grunn av rushtidens varighet er tilstrekkelig lange til å gi heltidsstillinger, samtidig som man har et langt opphold mellom vaktene. Andre steder kan man få "arbeidsdager på 12 timer, og betalt for fem-seks timer". "Det er

en hemske i bussbransjen dette med delte skift”, sa en annen informant som var tillitsvalgt for ansatte i et distriktsområde, ”det er det man hører av klager fra alle”. Også spørsmålet om delte skift ble tilskrevet kontraktstype. Ifølge våre informanter er delte skift et resultat av (dårlig) ruteplanlegging og/eller (dårlig) styring. Hvis rutetilbudet splittes opp i mange ulike anbud (for eksempel mellom bybusser, skolebusser og landruter) og dermed får flere ulike utførere/operatører, økes sannsynligheten for delte skift og deltidsstillinger. Det ble derfor argumentert for nettoanbud slik at utfører/operatør kunne få ansvar for å utforme rutetilbudet.

Når det gjelder vurderingen av utviklingen de siste fem årene når det gjelder arbeidsvilkår illustrerer følgende figur andelene som oppgir en forverring av vilkårene:

Figur 4-6 Utvikling i



N= 396-405

Som figuren viser er det spesielt på områdene kompetansekrav (71 prosent), press for å produsere mer på kortere tid (64 prosent) og stress på jobben (64 prosent) at respondentene i vår undersøkelse opplever en mer krevende situasjon.

## 4.8 Fremtidsutsikter og (u)trygghet

Som vi så over er 95 prosent av respondentene i vårt utvalg i fast stilling. De fleste opplever også jobben som trygg; 57 prosent oppgir at de er enig eller sterkt enig i påstanden «min jobb er trygg» og 7 prosent at de er meget bekymret over muligheten til å miste jobben. Det er imidlertid en andel på 38 prosent som oppgir at de er noe eller meget bekymret for dette. Videre oppgir 31 prosent at de regner det som ganske eller svært sannsynlig at de står i fare for å få en mindre tilfredsstillende arbeidssituasjon på grunn av omstillinger eller nedskjæringer.

Ifølge en tillitsvalgt var det slik at anbudsutsetting hadde ført til økt trygghet og forutsigbarhet ettersom rutetilbudet dermed ble fastlagt for en lengre tidsperiode.

Jeg husker tilbake på da vi var et fylkeskommunalt selskap. Da hadde vi jo sånne prosesser i forbindelse med budsjettbehandlingene i fylkene og da var det mye dårlig råd og innskrenkninger på ruter, så vi hadde oppsigelser foran hvert år. Så sånn sett ble det roligere og tryggere når anbudet kom - siden vi fikk fem-års sykluser på oppdraget.

Men anbudsutsetting kan også skape en utrygghet og uforutsigbarhet. Ved overtakelse av nye ruter og dermed nye ansatte kan det oppstå utfordringer både for ledelse og ansatte. For de ansatte har overtakelsen av et nytt område ifølge en informant ført til «mye sykdom og mange som er stressa på grunn av nye rutiner som de ikke er vant til». I sitatet under bindes de ulike aspektene ved hvordan anbudsregimet oppleves sammen:

Det er ofte sånn at nye selskaper kommer inn og nærmest skal revolusjonere og så skjer det en megakræsje. Det skal ikke skje sakte og sikkert, men over natta. Alle forandringer blir ikke alltid så godt mottatt. Det er ikke alltid så lett å ta over nye steder. Det er alltid noe grums fra forrige selskap som må ryddes opp i. Min erfaring er det at dette hele tida går utover sjåførene. Uansett hva. Det skal spares hit og dit og det er sjåførene det skal spares på.

## 5 Barnevern

Det er innenfor barnevern stort innslag av private aktører, og disse konkurrerer seg imellom i offentlige anbudsrunder preget av såkalt konkurranse med forhandling. I tillegg blir de statlige barnevernsinstitusjonene utsatt for konkurranse gjennom godkjenningsordning og benchmarking, det vil si sammenligning med de private aktørene. Respondenter i både offentlig og privat sektor opplever konkurransen, om enn i mindre grad i offentlig sektor.

Fagorganisering står sterkere i offentlige enn private virksomheter og samarbeidsformene virker mer institusjonalisert i offentlig sektor. Vi har også vist hvordan arbeidsgivere konkurrerer på pensjonsbetingelser gjennom å bytte arbeidsgiverforening og dermed tariffavtale. Det ser også ut til at det er mer ustrakt bruk av alternative ansettelsesformer, som innleide via vikarbyrå eller selvstendig næringsdrivende, innenfor private barnevernsinstitusjoner.

Ansatte i offentlig og privat sektor har svært ulike arbeidstidsordninger, spesielt når det gjelder lange arbeidsdager og nattarbeid. Dette kan være på grunn av medleverordninger i privat sektor.

En oppsummering av egenskaper ved utvalget, fordelt på offentlig og privat, er gitt i tabellen under.

*Tabell 5-1 Beskrivelse av utvalget i spørreundersøkelse - barnevern*

	Offentlig	Privat
Antall	191	129
Gjennomsnittsalder	41	39
Vanligst utdanning	Universitet eller høgskole- utdanning inntil 4 år	Universitet eller høgskole- utdanning inntil 4 år
Kvinneandel	66	67
Andel heltidsarbeidende	84 %	92 %

### 5.1 Om bransjen

Fra årsskiftet 2004 ble det gjennomført en reform i organiseringen av barnevernet i Norge, som innebar at staten overtok for fylkeskommunen. Det ble samtidig utført et omfattende arbeid knyttet til rutiner og retningslinjer for institusjonstilbudet, og

det ble blant annet utarbeidet en kvalitetsforskrift og en godkjenningsforskrift. Disse regulerer også arbeidstid, som vi skal se nærmere på senere i dette kapitlet.

Gjennom dette arbeidet ble det etablert en godkjenningsordning for institusjoner på barnevernsfeltet, og samtidig iverksatt forsøk med anbud ved kjøp av barnevernstjenester. Ifølge Bufetat (statlig barnevernmyndighet) foregår konkurranseutsetting innen barnevern i dag i form av «konkurranse med forhandlinger». Konkurranse med forhandlinger skiller seg fra åpne anbuds-konkurranser ved at det i sistnevnte tilfelle er forbudt med forhandlinger, mens det i førstnevnte tilfelle nettopp legges vekt på forhandlinger før kontraktsinngåelse. Det er da med andre ord ulike former for avtaler som inngås, som i neste omgang gjør tiltakene tilgjengelige for inntaksansvarlige og kommunene. I noen tilfeller inngås avtaler om tiltak til konkrete barn, utover de antall plasser tiltakene i utgangspunktet har (dette er forskjellen på rammeavtaler og andre avtaler).

Til forskjell fra bransjene barnehage og helse- og omsorg, er ikke offentlige og private tilbydere likestilt innenfor barnevern. Ved behov for en institusjonsplass skal de offentlige institusjonene vurderes benyttet først, dernest vurderes de private tiltakene. I statsbudsjettet for 2007/2008 ble det videre trukket et klart skille mellom privat-ideelle og privat-kommersielle institusjoner. Da ble det også slått fast at Bufetat skal fortsatt skal benytte institusjoner eid av ideelle organisasjoner, men at kjøp av institusjonsplasser fra kommersielle aktører skal begrenses ((St. prp. 1 2007-2008) hentet fra Backe-Hansen (red.) 2011: 141f). Prioriteringen av ideelle aktører ble videreført i (det daværende) Barne- og likestilingsdepartementets tildelingsbrev til Bufdir for 2011. Dersom det ikke er ledig kapasitet blant verken de offentlig eller de ideelle, gjennomføres en anbudskonkurranse blant kommersielle aktører.

Historisk har barnevernet, som barneomsorg mer allment, hatt et sterkt innslag av private aktører. Det dreide seg i de aller fleste tilfeller om ikke-kommersielle tiltak og de fleste private institusjoner ble drevet av aktører som fikk offentlig støtte i en eller annen form - mot et visst innsyn i driften (Seip 1994: 67). I mellomkrigstiden ble oppmerksomheten i økende grad rettet mot kritikkverdige forhold innen barneomsorgen. Det ble fra flere hold enn tidligere fremmet krav om at den private barneomsorgen måtte underlegges offentlig kontroll, men ressursmangel bidro til at dette ble vanskelig å realisere et sterkere offentlig engasjement (Seip 1994: kap. 4, spesielt s. 73). I etterkrigstiden endret de økonomiske forutsetningene for det

offentlige engasjementet seg, og det offentlige ansvaret ble utvidet og klarere definert, blant annet gjennom barnevernloven av 1953. Ved hjelp av offentlige tilskudd beholdt de private og humanitære organisasjonene likevel en plass innen omsorgsapparatet (Seip 1994: 277f).

På 1990-tallet skjedde det en økende privatisering av barneverninstitusjonene, som ble et av de områdene der bruk av private aktører for å løse offentlige oppgaver ble drevet lengst. Sammenlignet med tidligere var det ikke innslaget av private aktører som var nytt, men at det var kommersielle aktører som i økende grad kom på banen. Fylkeskommunen hadde ansvaret for etablering og drift av barneverninstitusjonene, og de kunne også inngå avtale med privatdrevne institusjoner. Det var ifølge historikeren Jan Messel nærmest «fritt fram» for institusjoner som tok imot barn med atferdsvansker eller som var plassert utenfor hjemmet som et frivillig tiltak. Der var derimot strengere krav til kontroll av institusjoner som skulle ta imot barn etter vedtak om omsorgsovertakelse (Messel 2013: 262). Ved den tidligere nevnte reformen fra 2004 ble det som nevnt innført godkjenningsordninger som gjaldt alle barneverninstitusjonstiltak samtidig som det ble satt i gang forsøk med anbud ved kjøp av institusjonsplasser. Dermed ble grunnlaget for at barnevernsfeltet skulle styres gjennom konkurranse mellom ulike aktører lagt (intervju med FO). Ifølge Nyhlen (2004: 241) ble de private institusjonene en integrert del av barnevernsfeltet - og ikke lenger en nødløsning eller et overgangsfenomen. FO, på sin side, hevder at de private institusjonene på noen områder var mer integrert før, men at man kanskje kan si at de gjennom reformen ble mer integrert på systemnivå:

De private institusjonene var mer integrert før gjennom de fylkeskommunale listene, og de var inne i faglige dialoger i feltet, mens etterpå ble de ikke involvert på samme måte utover at de skulle levere anbud og ha tilgjengelige plasser. Ja, de ble integrert gjennom at det stilles samme krav til alle typer institusjonsdrift, og systemet ble formalisert, så på systemnivå kan du si at de ble integrert, mens i den faglige biten ble det en større avstand mellom de ulike aktørene.

Reformen i 2004 innebar at den statlige organisasjonen Barne, ungdoms- og familie-etaten (Bufetat) ble opprettet. Bufetat, som også er en samlebetegnelse på hele den statlige forvaltningen, består, som det fremgår av figuren, av fem regionale enheter og ett direktorat som er direkte underlagt Barne- og likestillings- og inkluderings-departementet. De regionale enhetene skal gjennom fagteamene (26 team fordelt på de fem regionene) ivareta kontakten mellom det statlige og kommunale barnevernet.

Stat og kommune har i fellesskap ansvaret for å forvalte barnevernloven.<sup>12</sup> Statlig barnevernmyndighet har ansvaret for det samlede tilbudet av barnevern-institusjoner. Det innebærer at staten har ansvaret for å etablere og drive barnevern-institusjoner, eller inngå avtale med privat eller kommunale godkjente institusjonseiere om kjøp av plasser. Bufetat (staten) skal også bistå barnevernstjenesten i kommunene med plassering av barn utenfor hjemmet, ved å tilby egnede plasser og oppfølging. De skal også bistå kommunene med rekruttering og formidling av fosterhjem og sørge for at fosterhjemmene får opplæring og veiledning. Det er staten, gjennom regionene, som har ansvaret for å godkjenne institusjonene. Kommunens ansvar for å utføre oppgavene etter loven er negativt avgrenset, noe som innebærer at kommunen har ansvaret for å utføre de oppgavene som ikke er lagt til et statlig organ. Barneverntjenesten i kommunene tar initiativet til å plassere barn utenfor hjemmet, enten ved at kommunen selv treffer vedtak (frivillige tiltak) eller ved at kommunen fremmer sak for fylkesnemnda (tvangstiltak). Kommunen har også, blant annet, ansvaret for forebyggende arbeid, hjelpetiltak i hjemmet, oppfølging av barn plassert utenfor hjemmet og godkjenning av fosterhjem.

## 5.2 Grad av konkurranseutsetting

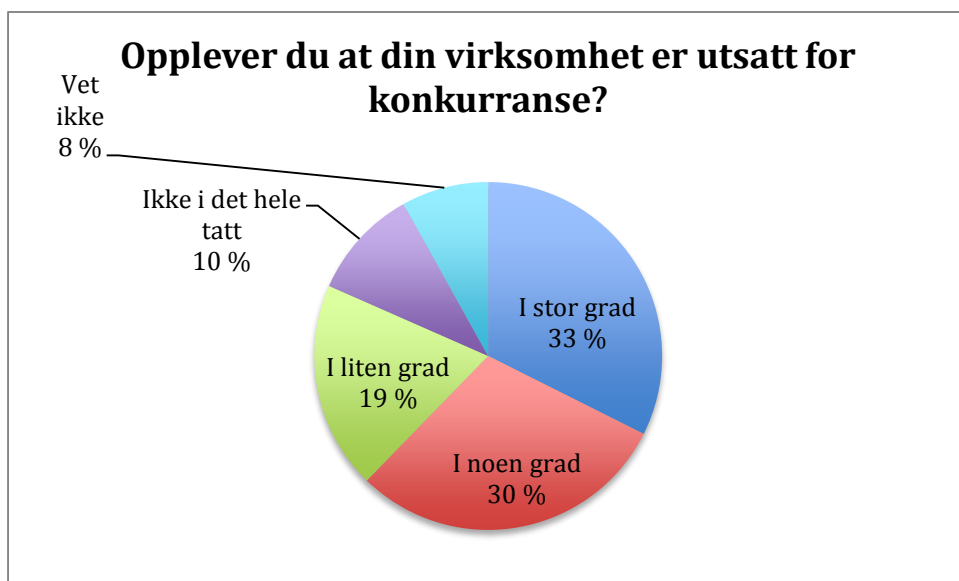
Som vi har sett ble konkurranseutsettingen på barnevernsfeltet systematisert gjennom reformen av 2004 hvor det ble innført godkjenningsordninger for de private aktørene samtidig som anbud ved kjøp av institusjonsplasser ble forsøkt.

Som vi ser av den følgende figuren opplever én av tre at virksomheten de jobber i er utsatt for konkurranse, mens en ytterligere andel på 30 prosent opplever dette i noen grad. Det vil si at bortimot to av tre ansatte ved barnevernsinstitusjoner opplever virksomheten som utsatt for konkurranse:

---

<sup>12</sup> Basert på Rundskriv Q-06/2007 om Oppgave- og ansvarsfordeling mellom kommuner og statlige barnevernmyndigheter - herunder om betalingsordninger i barnevernet, Det kongelige barne- og likestillingsdepartement.

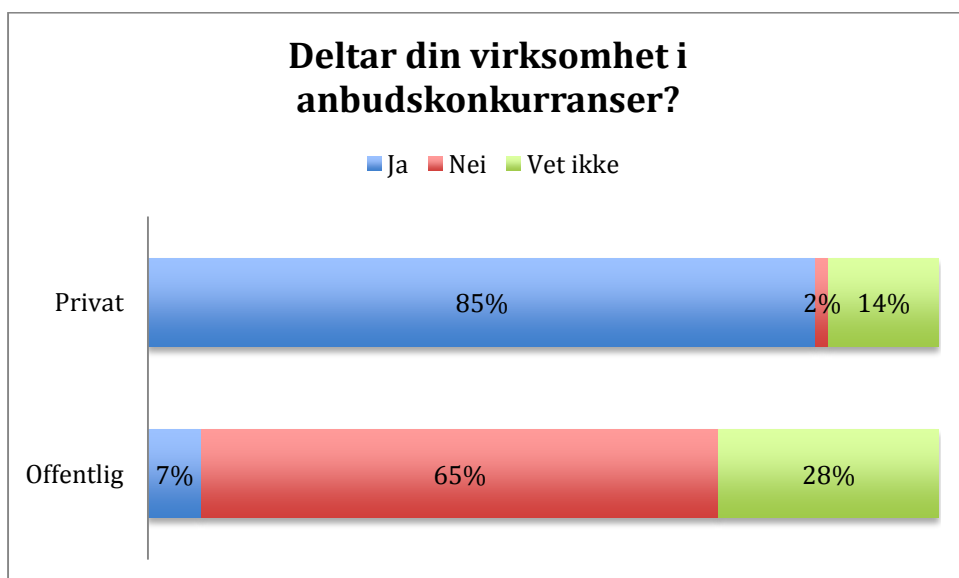
Figur 5-1 Opplevelse av konkurranse



N= 321

Blant respondentene i vår undersøkelse oppgir 38 prosent at virksomheten deltar i anbudskonkurranser. Dette gjelder for 84 prosent av de ansatte ved private barnevernsinstitusjoner og 7 prosent av de ansatte ved statlige institusjoner:

Figur 5-2 Deltakelse i anbudskonkurranser i privat og offentlig sektor

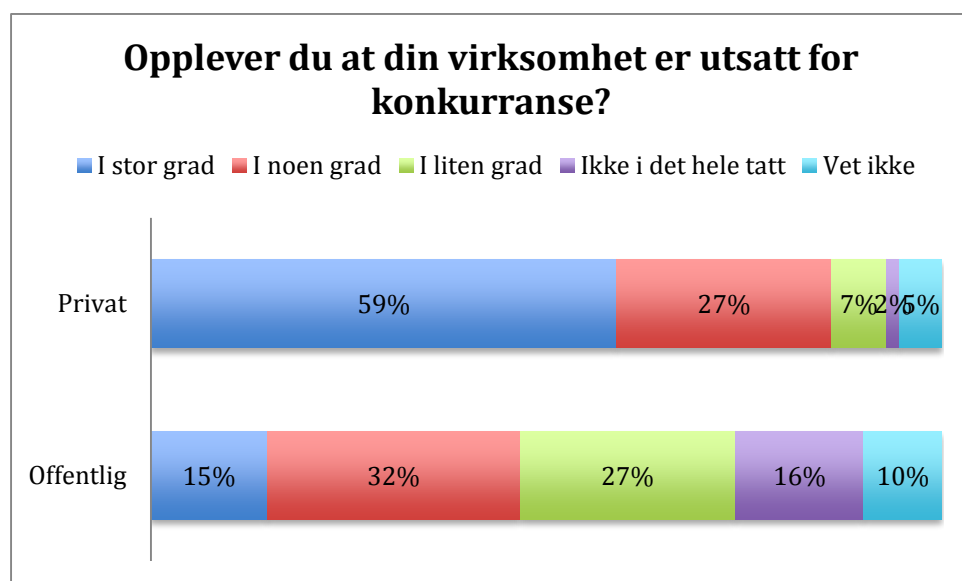


N= 319

Dette gjør også at det er signifikante forskjeller mellom offentlig og privat sektor på i hvor stor grad de ansatte opplever at virksomheten er utsatt for konkurranse:



Figur 5-3 Opplevelse av konkurranse i offentlig og privat sektor



N= 320

Som vi ser av denne figuren opplever 59 prosent av ansatte ved private barnevernsinstitusjoner at virksomheten i stor grad er utsatt for konkurranse og ytterligere 27 prosent at den i noen grad er det. Til sammen opplever dermed 86 prosent av de ansatte i privat sektor at virksomheten er utsatt for konkurranse. Tilsvarende tall for ansatte ved offentlige barnevernsinstitusjoner er henholdsvis 15 prosent og 32 prosent, totalt 47 prosent.

I de kvalitative intervjuene ble det svart bekreftende på et spørsmål om de ideelle organisasjonene opplever en skjerpet konkurranse fra de kommersielle virksomhetene:

Ja. Det gjør vi helt klart. I og med at vi tapte anbudsrunder. Det er klart at hadde ikke [den privat-kommersielle aktøren] vært der så hadde kanskje [de] valgt oss. Det ville de, for vi kom på tredje plass, og det skulle velges to leverandører. Da hadde vi kunnet starte tiltak - brukt overskuddet til å starte tiltak.

Anbudsutsettelse har, som innenfor rutebuss, hatt en konsoliderende virkning i form av at det har blitt færre og større aktører på banen, fordi større virksomheter kjøper opp små aktører eller flere aktører fusjonerer. Tap av anbud kan få store konsekvenser for de små aktørene:

De tåler ikke å leve i denne konkurranseutsettingsatmosfæren fordi det å gå uten ungdommer i en periode er fryktelig dyrt. Hvis du taper en anbudsrunde er det kanskje et halvt år til neste og da må du gå med ansatte hele tiden, så man slår seg sammen for å tåle det der bedre.

Konkurransen, i kombinasjon med faglige vurderinger, har også ført til en økende grad av spesialisering, der virksomhetene retter tilbudet inn mot spesielle målgrupper. Ifølge Børre Nylehn (2004: 221f) er det slik at barnevernsfeltet har vært preget av en arbeidsdeling mellom de private og de offentlige institusjonene, som har hatt betydning for den store plassen de private aktørene har fått. Arbeidsdelingen har gitt de private institusjonene «muligheter til å spesialisere seg, slik at deres tilbud fremstår som et uunnværlig bidrag i feltet». Ifølge en av informantene i FO fikk de private institusjonene gjerne ansvaret for «barn med en vanskelig historie og som er vanskelig å ivareta [...] blant annet fordi de private opplevdes som raskere og mer fleksible når det gjaldt å etablere og iverksette omsorgstilbud». Slik beskrev en tillitsvalgt hvordan spesialiseringen foregår:

Ser jo det at det som skjer hos oss er at vi spesialiserer [oss] inn mot en målgruppe. Før var det jo ikke sånn. Sånn som jeg nå, jeg jobber på en institusjon som bare tar imot jenter, med psykiske problemer, andre driver med rus, det kan ikke vi. Så det blir mer og mer spesialisering. Det er en måte å konkurrere på. Det er gjerne ikke godt nok å ha et hus og åtte ansatte. Det må gjerne være noe mer som gjør det attraktivt.

At de private får tunge og arbeidskrevende barnevernsbrukere bekreftes også i intervju med en representant for ledelse i private institusjoner.

Måten barnevernsfeltet fungerer på har, slik en av de tillitsvalgte vi intervjuet hos en privat-kommersiell virksomhet så det, noen positive virkninger. Dette gikk blant annet på «dette at man må faktisk stille med noe og man må faktisk vise til noe og ha et snev av seriositet, sånn som det ikke har vært før». Informanten siktet til at mange mindre, useriøse aktører hadde forsvunnet fra feltet. Som kjent ble det i 2004, samtidig med innføringen av anbud, også etablert en strengere godkjenningsordning enn tidligere. Ifølge informanten var det krav til oppfølging og kontroll i form av at «[m]an blir ettergått i alt».

### 5.3 Fagorganisering og samarbeidsklima

Innenfor helse- og sosialnæringene, som barnevern hører under, er organisasjonsgraden, ifølge Svalund (2009) på 80 prosent blant arbeidstakere med profesjonsutdanning. Dette tallet er i tråd med andelen som oppgir at de er medlem av en fagforeningen blant arbeidstakere innen sosialtjenester/barnevern i YS Arbeidslivsbarometer. Fellesorganisasjonen (FO) oppga i intervju at det er høyere organisasjonsgrad i offentlig enn privat sektor, og at organisasjonsgraden er lavere ved private-kommersielle enn ved private-ideelle barnevernsinstitusjoner. Den

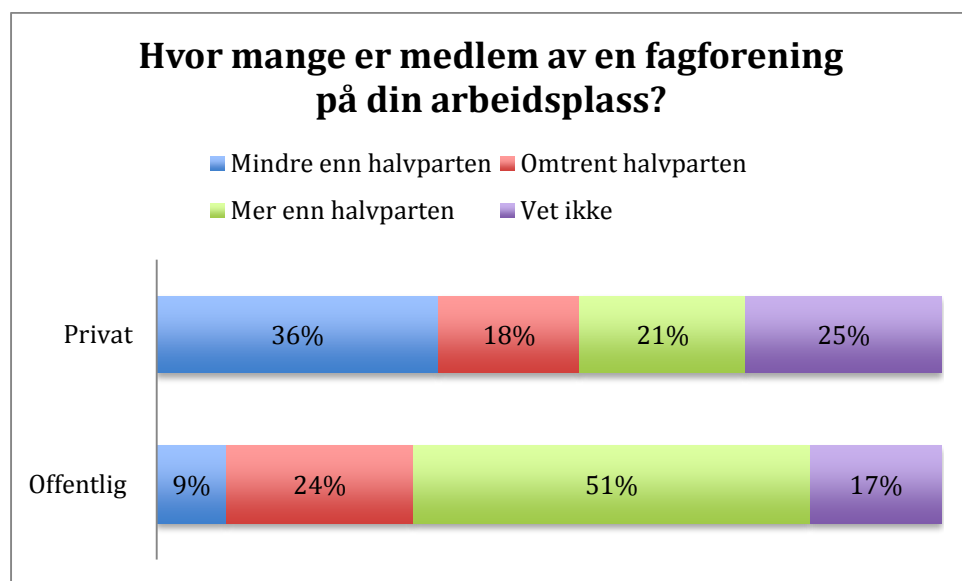
lavere organisasjonsgraden i privat sektor ble av våre informanter ved forbundskontoret i FO ikke tilskrevet at arbeidsgivere i privat sektor er fagforeningsfiendtlige, men snarere at strukturen er vanskeligere å håndtere:

Driften av barneverninstitusjonene er ofte delt opp i små enheter, med få ansatte på hvert sted, og hvor driften er spredt over store geografiske områder. Dette gjør det utfordrende å organisere de ansatte. De ansatte må oppleve at de har arbeidsgivere som anerkjenner viktigheten av samarbeid mellom ansatte og ledelse, og at det tilrettelegges for dette gjennom reell medbestemmelse og innflytelse på egne arbeidsvilkår. Private kommersielle barnevernaktører har i varierende grad vært medlem av en arbeidsgiverforening, og det eksisterer derfor i varierende grad tariffavtaler som regulerer rett til samarbeid og medbestemmelse ved disse virksomhetene.

Informantene ved forbundskontoret fortalte videre at en del av de private barnevernsinstitusjonene ikke er medlem av en arbeidsgiverorganisasjon, selv om flere i det siste har meldt seg inn i NHO.

Forskjellene mellom private og offentlige barnevernsinstitusjoner signifikante, og til dels store:

*Figur 5-4 Organiseringsgrad i privat og offentlig sektor*



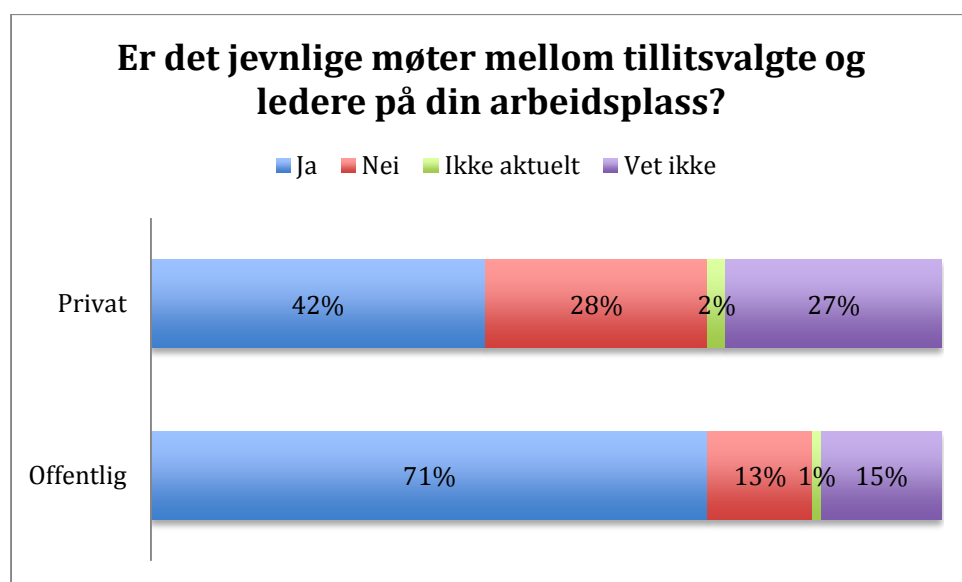
N= 318

Vi ser av figuren over at mens 36 prosent av de ansatte ved private barnevernsinstitusjoner oppgir at mindre enn halvparten av de ansatte er organisert, gjelder dette 9 prosent ved de offentlige institusjonene. Det er også en lavere andel som oppgir at omtrent halvparten er organisert; 18 prosent blant ansatte i privat sektor og 24 prosent innenfor offentlig sektor. Det gjør at mens over halvparten av respondentene våre i offentlig sektor oppgir at over halvparten av de ansatte er

organisert, oppgir kun 21 prosent dette blant respondentene i privat sektor. Dette er også i tråd med data fra YS Arbeidslivsbarometer, hvor 46 prosent av arbeidstakere innenfor sosialtjenester/barnevern i privat sektor oppgir at de er medlem av en fagforening, mens dette gjelder for 83 prosent av arbeidstakerne innenfor sosialtjenester/barnevern i offentlig sektor. Forskjellene er også her statistisk signifikante.

Som blant NTFs medlemmer innenfor rutebuss stilte vi spørsmål til FOs medlemmer om det jevnlig avholdes møter mellom tillitsvalgte og ledere på arbeidsplassen. Det er innen barnevern signifikante forskjeller mellom ansatte i offentlig og privat sektor, og en større andel svarer bekreftende blant ansatte i offentlig sektor:

*Figur 5-5 Møter mellom tillitsvalgte og ledere i privat og offentlig sektor*



N= 318

Mens 71 prosent av ansatte ved offentlige barnevernsinstitusjoner oppgir at det jevnlig er møter mellom tillitsvalgte og ledere på arbeidsplassen, gjelder dette 42 prosent av ansatte ved private barnevernsinstitusjoner. Det er imidlertid også en mye større andel i privat sektor som ikke vet, hvilket gjør at vi ikke kan vite helt omfanget av slike møter. At en stor andel oppgir at de ikke vet kan likevel ikke tas til inntekt for et veletablert og synlig samarbeidsklima. Det kvalitative materialet kan imidlertid bidra til å belyse forholdet mellom ledelse og tillitsvalgte.

Begge informantene i privat-kommersiell og privat-ideell virksomhet karakteriserte forholdet til ledelsen som «godt fungerende». Den tillitsvalgte i privat-ideell

virksomhet la imidlertid vekt på at forholdet til ledelsen kunne være preget av uenighet om ulike ordninger, som fagforeningen fryktet at ville bli svekket som en følge av at arbeidsgiveren hadde besluttet å melde seg inn i en ny arbeidsgiverforening. Se kapittel 9 om konsekvenser av konkurranseutsetting for arbeidstakerorganisasjonene.

Den tillitsvalgte i den privat-kommersielle virksomheten opplevde at virksomheten «har vel en greie på at de ansatte skal være med, så det er liksom ikke noe tull», men kunne samtidig fortelle om en rekke problemstillinger som jevnlig måtte tas opp med ledelsen, som for eksempel «uklarheter eller uenighet om praksis rundt omkring når det gjelder arbeidstidsordninger, lønnsfastsettelse og ansiennitetsberegning». Grunnen til at slike problemstillinger jevnlig måtte diskuteres var ifølge informanten at «ikke alt er avtalefestet og det er rom for tolkning».

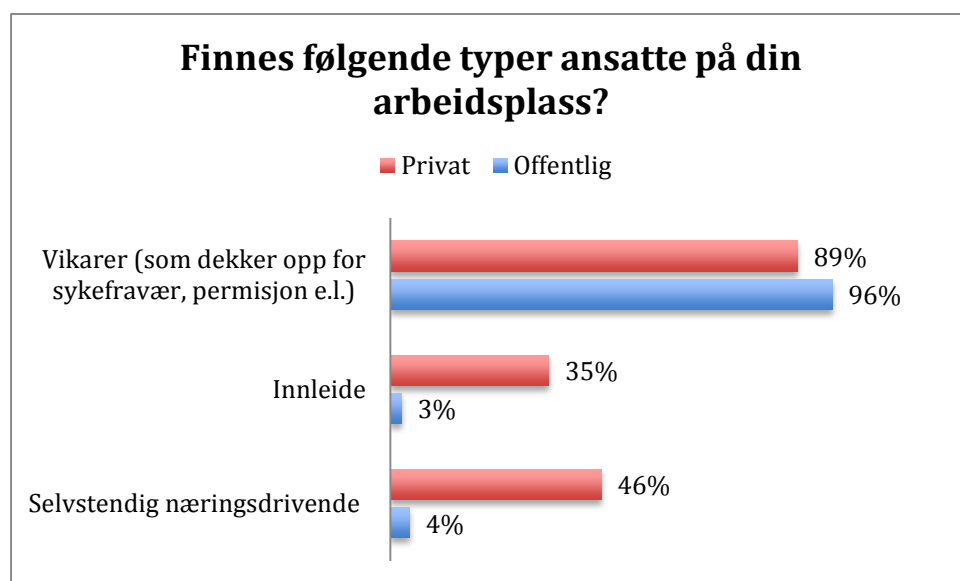
#### **5.4 Ansettelsesformer og arbeidsstokk**

I vårt utvalg oppgir 83 prosent av de ansatte ved barnevernsinstitusjoner at de har fast ansettelse. Det betyr at 17 prosent ikke har fast ansettelse. I tillegg oppgir mange respondenter at de mer ”atypiske” ansettelsesformene finnes på deres arbeidsplass. Som innenfor rutebuss gjelder dette spesielt ekstrarhjelper/tilkallingsvakter (89 prosent) og vikarer som dekker opp for sykefravær, permisjoner eller lignende (86 prosent). Det er også en stor andel, nesten to av tre, som oppgir at det på arbeidsplassen er ansatte med midlertidige kontrakter (65 prosent). Videre oppgir 16 prosent at det finnes selvstendig næringsdrivende og 10 prosent at det finnes innleide på arbeidsplassen.

Blant respondentene i vårt utvalg er det ikke signifikante forskjeller mellom fast og midlertidig ansettelse i privat og offentlig sektor. En representant for ledelsen i en privat barnevernsinstitusjon kan fortelle at deres målsetting er å gi de ansatte er fast ansettelse da selskapet erfarer at det gir høyere kvalitet på tjenestene. Virksomheten har en fast arbeidsstokk i bunn, og bruker også noe vikarer.

Andelen som oppgir at det finnes vikarer som dekker opp for sykefravær, permisjoner eller lignende er nokså lik mellom offentlig og privat sektor (dog noe høyere innen offentlig sektor) er det signifikante, og til dels store, forskjeller hva angår forekomsten av innleide arbeidstakere og bruk av selvstendig næringsdrivende:

Figur 5-6 Ansettelsesformer i privat og offentlig sektor



N= 206-294

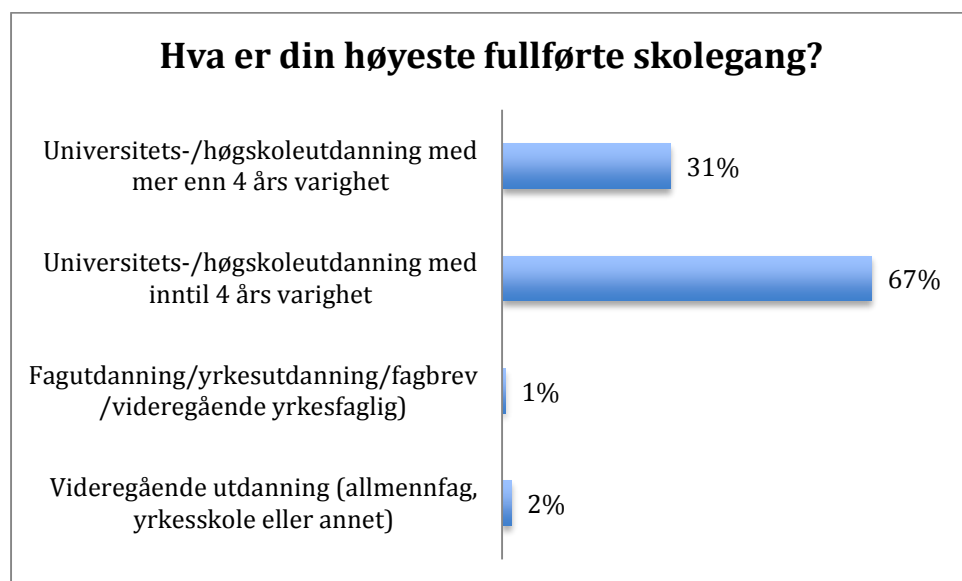
Som vi ser av figuren oppgir bortimot halvparten av respondentene ved private barnevernsinstitusjoner at det finnes selvstendig næringsdrivende på deres arbeidsplass. Til sammenligning gjelder dette kun 4 prosent av respondentene ved offentlige barnevernsinstitusjoner. Tilsvarende oppgir 35 prosent av respondentene ved private institusjoner at de har innleide arbeidstakere på arbeidsplassen, mens det kun er 3 prosent som oppgir bekreftende svar på dette innenfor offentlig sektor. Det er ikke signifikante forskjeller mellom ansatte i offentlig og privat sektor når det gjelder om det finnes ekstrahjelpere/tilkallingsvakter på arbeidsplassen.

Ifølge informantene på forbundskontoret til FO har omfanget av midlertidige ansettelser hos de private virksomhetene økt, og forklarer det med at de ikke har «de samme stabile driftsvilkårene som de statlige». Det fremgår ikke av intervjuene med de tillitsvalgte i de private virksomhetene om de kommersielle og ideelle virksomhetene skiller seg fra hverandre når det gjelder bruken av midlertidige ansatte. En tillitsvalgt hadde «inntrykk av at det er mye midlertidig ansatte i virksomheten», og utdypet: «Vi lever jo litt av prosjektmidler. Vi får for eksempel et treårsprosjekt. Så da ansettes det folk og så har de jo ikke krav på noen stilling etter det. Det medfører at vi ansette mye folk i prosjektstillinger. Både prosjektstillinger og vikariater». En annen tillitsvalgt vektla at det i anbudene lå krav til bemanning, og at virksomheten derfor var opptatt av å beholde folk: «Det skal

være så og så mange faglærte og det er klart at hvis du begynner å permittere disse folk her så finner de seg noen nye jobber med en gang».

Når det gjelder arbeidsstokkens sammensetning er 95 prosent av våre respondenter ved barnevernsinstitusjoner født i Norge, mens 2 prosent er født i et land i Norden. Videre har så å si alle høyere utdanning:

*Figur 5-7 Fullført skolegang i utvalget*



N= 320

Den gjennomsnittlige tjenesteansienniteten er 5,51 år og gjennomsnittsalderen blant våre respondenter er 40,06 år. En informant mente at det gikk en «usynlig grense» på 25 år som minimumsalder, siden det er lite hensiktsmessig at brukernes alder ligger for tett opp til de ansattes. Videre mener en informant at skiftarbeid i større grad oppleves som problematiske blant unge arbeidstakere. Det er videre 66 prosent kvinner som har besvart vår undersøkelse blant ansatte ved barnevernsinstitusjoner. Det er ikke signifikante forskjeller mellom våre respondenter ved offentlige og private barnevernsinstitusjoner hva angår kjønn, utdanning, gjennomsnittsalder, gjennomsnittlig tjenesteansiennitet. De private barnevernsinstitusjonene våre respondenter jobber ved ser imidlertid ut til å være noe større målt i antall ansatte:

Tabell 5-2 Antall ansatte på arbeidsplassen

Hvor mange ansatte er det på din arbeidsplass (ca)?

	N	Gjennomsnitt	Standardavvik
Offentlig	187	28,18	15,651
Privat	126	43,94	45,483

Mens våre respondenter ved offentlige barnevernsinstitusjoner i gjennomsnitt anslår at det er 28 ansatte ved arbeidsplassen, er tilsvarende tall blant respondentene ved private barnevernsinstitusjoner bortimot 44. Det er imidlertid viktig å legge merke til at det i sistnevnte tilfelle er et mye høyere standardavvik, som betyr at variasjonen er større i svarene avgitt fra respondentene ved private institusjoner.

Driften av barnevernsinstitusjoner er regulert i regelverk og det er dermed ikke store forskjeller mellom bemanningen offentlig og privat virksomhet, ifølge en representant for ledelsen i privat barnevernsinstitusjon. Eksempelvis er antallet pedagogisk ansatte det samme i begge sektorer. Private virksomheter har sterkere insentiver til mer effektive administrasjon og støttetjenester som renhold, kjøkkentjenester med mer enn offentlige, noe som kan påvirke antallet ansatte på dette området. Generelt mener representanten at økonomiske insentiver i større grad presser frem innovasjon og alternative måter å løse oppgaver i privat sektor enn i det offentlige.

## 5.5 Tariffavtaler og lønn

I utgangspunktet ser det ut til at tariffavtalene setter grenser for i hvilken grad lønnsutgifter brukes som konkurransefortrinn. En av våre informanter, en tillitsvalgt hos en privat-kommersiell aktør, hevdet at tariffavtalen gjør at det ikke er store lønnsforskjeller og at det er små forskjeller i pris mellom de ulike aktørene:

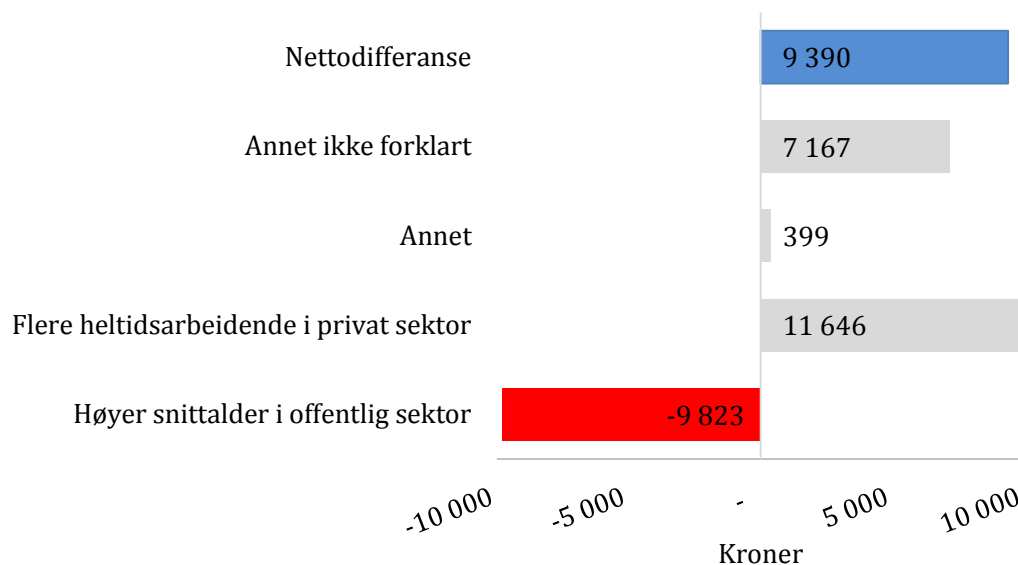
Veit ikke om det er så hard konkurranse, men det er klart at vi har vår - vi har tariffavtale - vi har jo den lønna som ligger der og det er ikke så mye man får gjort med det - det er ganske forutsigbart hva en plass koster hos oss, og jeg tror det koster det samme hos andre som har tariffavtaler på plass, det er ikke store lønnsforskjeller her, det er ingen som tjener fett på dette. Det er rimelig like priser tror jeg, og jeg tenker også at tilbudene er ganske like.

De ansatte ved private institusjoner har i snitt 9390 kroner mer i brutto årsinntekt. Forskjellen er ikke statistisk signifikant, men vi har likevel valgt å dekomponere forskjellen for å kunne si litt mer om lønn i offentlig og privat sektor.



Lønnsforskjellen er dekomponert ved hjelp av en enkel lønnsregresjon. Metoden er beskrevet i vedlegg B.

Figur 5-8 Dekomponering av lønnsforskjell i privat og offentlig sektor



I dekomponeringen av lønnsforskjellen er det forhold som drar i motsatt retning. Det at utvalget har flere heltidsarbeidende i privat sektor støtter opp om lønnsforskjellen i favør av privat sektor, mens det faktum at snittalderen er høyere i offentlig sektor drar i motsatt retning. Alt annet likt tilsier dette at lønnen burde vært noe høyere i offentlig sektor. Siden ulike forhold drar i ulike retninger ender vi opp med å ikke kunne forklare mesteparten av forskjellen. Samlet sett ender vi opp med å ikke kunne forklare så mye som 7167 kroner av lønnsforskjellen på 9000 kroner.

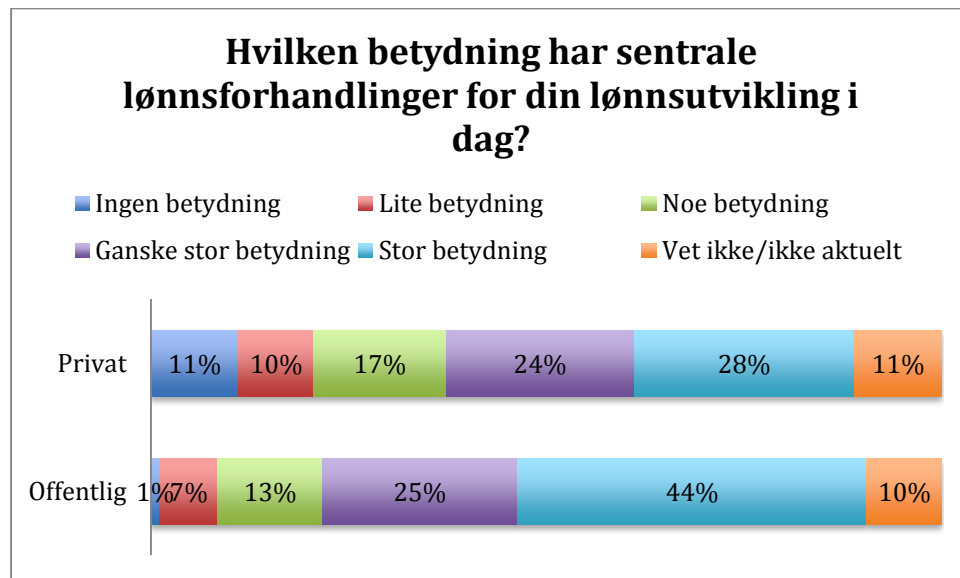
Våre informanter påpeker at lønns- og avtaleforhold varierer mellom de ulike aktørene, og dermed varierer også hvilke arbeidsvilkår som gjelder for de ansatte. De offentlige aktørene er forpliktet til å følge de offentlige tariffavtalene. De private aktørene har ulike vilkår for sine ansatte avhengig av hvilken tariffavtale de følger:

De private-ideelle aktørene har tradisjon for å følge vilkårene i de offentlige tariffavtalene, og de ansatte jobber derfor under tilsvarende arbeidsvilkår. Videre er vårt inntrykk at også de private-kommersielle aktørene rent lønsmessig tilbyr samme betingelser for sine ansatte, men der er alle de andre vilkårene, som for eksempel hvor mange timer man arbeider for samme lønn, forsikringsordningene, permisjonsrettigheter og pensjon, som oftest dårligere. I NHO-området har vi ikke fått en tariffavtale som passer til bransjen. Der gjelder det nå en rammeavtale som forutsetter opprettelse av særavtaler, hvor viktige lønns og arbeidsvilkår skal avtales lokalt på de enkelte virksomhetene. Med denne avtalen blir også lite av lønnsreguleringen avtalt sentralt, da det er lagt opp til mer omfattende lokal lønnsdannelse gjennom årlige lokale forhandlinger ved de enkelte virksomhetene. Det vil derfor kunne oppstå

ulikheter mellom virksomhetene i lønns- og arbeidsvilkår, og man kan få en konkurranse innad i bransjen.

På denne bakgrunn er det kanskje ikke overraskende at det er signifikante forskjeller mellom respondenter i offentlig og privat sektor på hvilken betydning de oppgir at sentrale lønnsforhandlinger har for deres lønnsutvikling:

*Figur 5-9 Sentrale lønnsforhandlinger betydning for lønnsutvikling*



N= 316

Som vi ser av figuren oppgir 44 prosent av ansatte ved offentlige barnevernsinstitusjoner at sentrale lønnsforhandlinger har stor betydning for deres lønnsutvikling i dag. Ytterligere 25 prosent oppgir at sentrale lønnsforhandlinger har ganske stor betydning. Totalt oppgir dermed 69 prosent at sentrale lønnsforhandlinger har ganske stor eller stor betydning for lønnsutviklingen. Til sammenligning oppgir 28 prosent av de ansatte ved private barnevernsinstitusjoner at sentrale lønnsforhandlinger har stor betydning, og 24 prosent at det har ganske stor betydning. Til sammen er det med andre ord 52 prosent som oppgir at sentrale lønnsforhandlinger har ganske stor eller stor betydning ved private barnevernsinstitusjoner. Litt i overkant av én av ti i privat sektor oppgir videre at sentrale lønnsforhandlinger ikke har noen betydning for lønnsutviklingen.

Når det gjelder andre nivå for lønnsdannelse er ikke forskjellene mellom respondenter mellom offentlig og privat sektor signifikante, med unntak av bonus/prestasjonslønn. Både i offentlig og privat sektor svarer imidlertid majoriteten at dette ikke har noen betydning for lønnsutviklingen (henholdsvis 73

prosent og 59 prosent), og hele 20 prosent i begge sektorer vet ikke om bonus/prestasjonslønn har betydning.

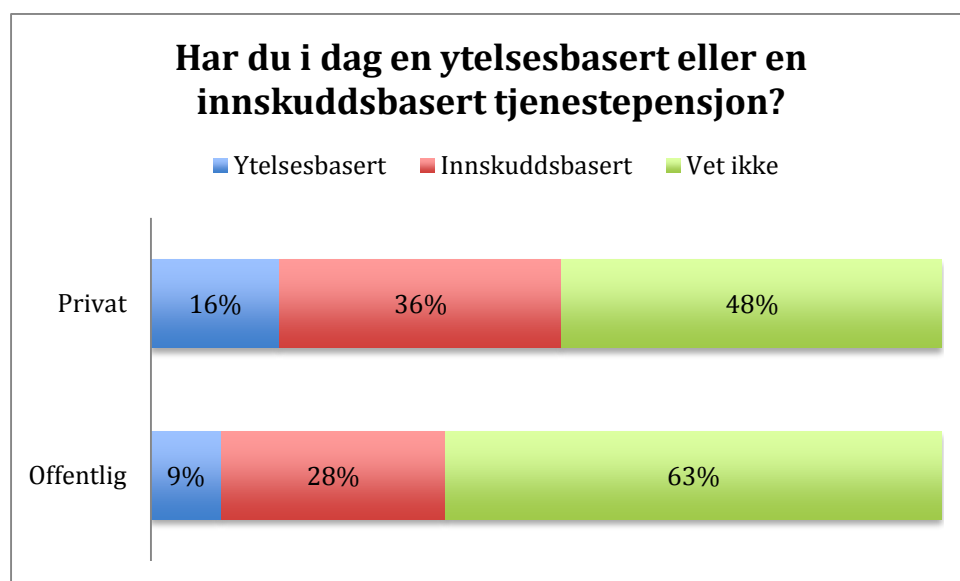
## 5.6 Opplevelse av pensjonsvilkår

De ulike overenskomstene med de ulike aktørene innenfor barnevernsinstitusjoner har ulike bestemmelser hva angår pensjon. De ansatte ved statlige barnevernsinstitusjoner har ytelsesbasert tjenstepensjon gjennom Statens Pensjonskasse. De ansatte ved private-ideelle barnevernsinstitusjoner har til nå i stor grad vært dekket av Virkes overenskomst, som også har inneholdt en ytelsesbasert tjenstepensjon. Overenskomsten med NHO inneholder en innskuddsbasert tjenstepensjon.

Generelt ble det i våre intervjuer uttrykt stor usikkerhet knyttet til fremtidige pensjonsordninger innenfor barnevernsinstitusjoner. Dette var usikkerhet både når det gjelder hvilke ordninger man kom til å bli dekket av og når det gjelder hvor (u)gunstige disse kom til å være. Dette har blant annet ført til at FO har sett en økning i innmeldinger på bakgrunn av dette spørsmålet (intervju, tillitsvalgt hos privat-ideell barnevernsinstitusjon). Det ble blant annet ikke tatt for gitt at det ville være AFP i privat sektor (spesielt i NHO-området og ikke blant de uorganiserte arbeidsgiverne). Det var ifølge den tillitsvalgte «en helt annen utrygghet med de kommende pensjonsordningene. Vi vet ikke hva slags ordninger vi får».

Generelt er det lite kunnskap om pensjon blant norske arbeidstakere. Tall fra YS Arbeidslivsbarometer viser at 55 prosent føler at de i liten grad kjenner til hvordan pensjonssystemet kommer til å virke for seg, og at hele 82 prosent i liten grad kjenner til ulike pensjonsordninger som vil berøre deres fremtidige pensjon. Det er videre en andel på 40 prosent som oppgir at de ikke vet om de har en ytelses- eller innskuddsbasert tjenstepensjon. Denne usikkerheten er enda større blant våre respondenter ved barnevernsinstitusjoner, spesielt i offentlig sektor:

Figur 5-10 Pensjonsordning i privat og offentlig sektor



N= 320

## 5.7 Arbeidsvilkår og arbeidstid

For barnevernområdet som helhet varierer, som nevnt, vilkår knyttet til lønn, pensjon og arbeidstid fordi institusjonene er bundet av ulike tariffavtaler, om noen.

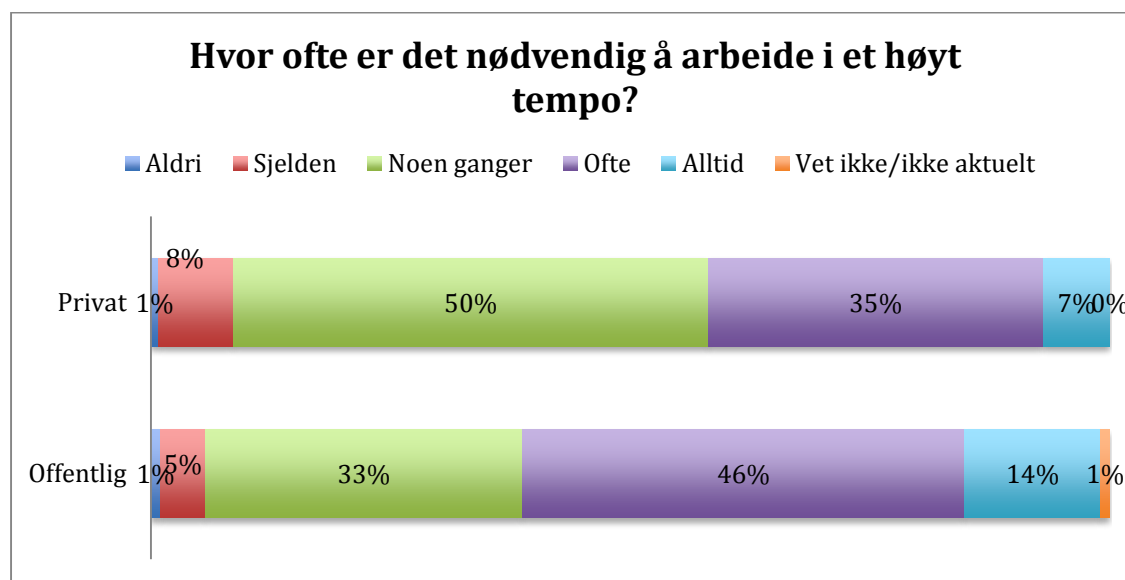
Som skissert innledningsvis forgår konkurranseutsetting innenfor barnevernsinstitusjoner primært gjennom en godkjenningsordning (som gjelder alle aktørene) og anbudsrunder mellom private barnevernsinstitusjoner når det offentlige kjøper barnevernstjenester. I tillegg kom det frem i intervju med FO at offentlige/statlige barnevernsinstitusjoner er satt under press gjennom en slags "benchmarking", det vil si sammenligning, mot private når det gjelder arbeidsvilkår. Dette gjelder, ifølge FO, spesielt arbeidstidsordninger, som er noe vi skal vende tilbake til, men også på avlønning og pensjon. I denne benchmarkingen eller sammenligningen blir, ifølge informanter i FO, ansattes rettigheter i staten ansett som for rigide:

Sammenligningen skjer fordi tilbudet som skal gis, faglig sett, skal være på samme nivå. Men, de statlige ansattes rettigheter gjør at arbeidsgiver, Bufetat, ikke kan justere driften like fleksibelt som de private. Dette skaper en oppfatning av at de offentlige institusjonene er rigide, mens de private er fleksible, knyttet til å tilrettelegge gode tilbud. Dette er i de offentlige institusjonenes disfavør og legger et stort press på blant annet arbeidstidsordningene i staten. For FO er det viktig at barnevernområdet organiseres ut fra faglige behov, og at dette gjøres innenfor akseptable rammer når det gjelder arbeidsvilkårene for de ansatte.

Blant respondenter i vårt utvalg er det ikke statistisk signifikante forskjeller mellom offentlig og privat sektor for heltids- og deltidsarbeid.

Et annet aspekt ved arbeidstid er dennes intensitet. Som vi ser av figuren under, kommer følelsen av å være satt under press i offentlig sektor til uttrykk gjennom signifikante forskjeller i forhold til privat sektor på spørsmålet om det er nødvendig å måtte arbeide i et høyt tempo:

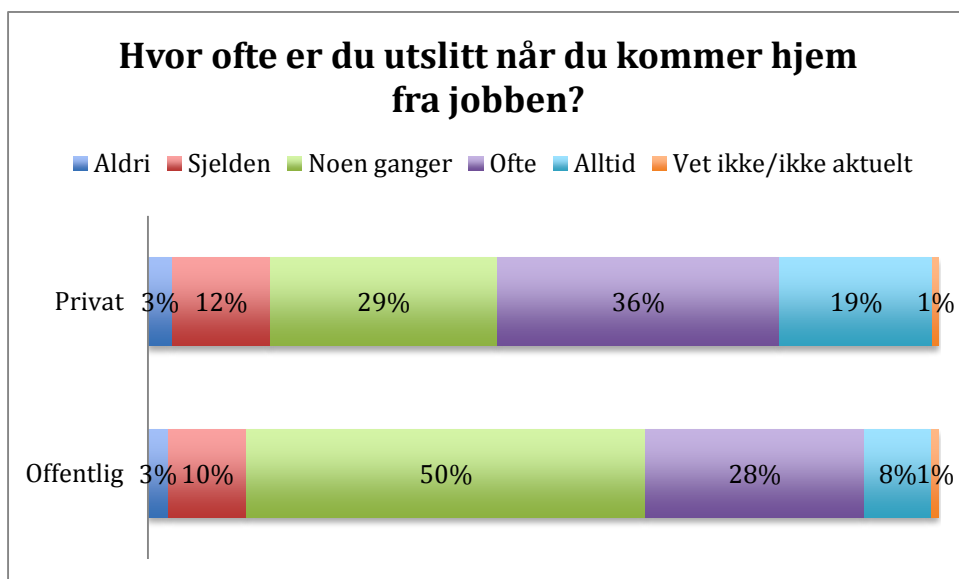
Figur 5-11 Opplevelse av høyt arbeidstempo i privat og offentlig sektor



N= 320

Figuren viser oss at mens 60 prosent av våre respondenter ved offentlige barnevernsinstitusjoner oppgir at det ofte eller alltid er nødvendig å jobbe i et høyt tempo, gjelder dette 42 prosent ved private barnevernsinstitusjoner. Det å måtte arbeide i et høyt tempo kan henge sammen med utslitthet. På spørsmålet om man er utslitt når man kommer hjem fra jobben er det imidlertid en høyere andel i privat sektor som svarer at ofte eller alltid er tilfelle:

Figur 5-12 Opplevelse av utslitthet i privat og offentlig sektor

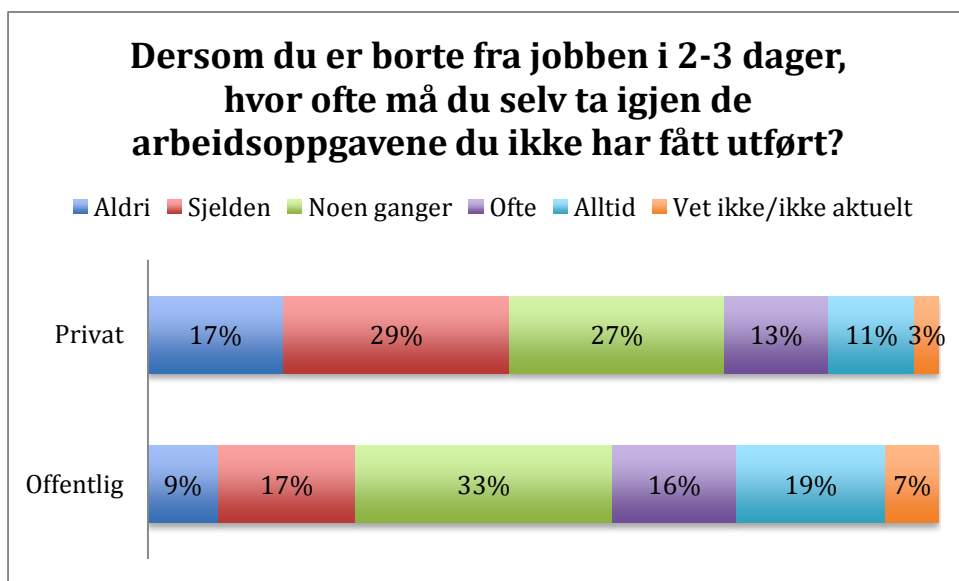


N= 320

Som vi ser oppgir 55 prosent av våre respondenter i privat sektor at de ofte eller alltid er utslitt når det kommer hjem fra jobb, mens dette gjelder 36 prosent av våre respondenter i offentlig sektor. Det er imidlertid ganske like andeler ved offentlige og private barnevernsinstitusjoner som oppgir at de aldri eller sjelden er utslitt når de kommer hjem fra jobb.

Opplevelser av stress og utslitthet kan være knyttet til arbeidsorganisering, og kanskje spesielt hvorvidt man selv er ansvarlig for arbeidsoppgavene eller om de tilhører felleskapet. Vi spurte i spørreundersøkelsen om hvorvidt det å være borte fra jobben i 2-3 dager medfører å selv å måtte ta igjen de arbeidsoppgavene man da ikke får utført. Følgende figur viser svarfordelingen i privat og offentlig sektor:

Figur 5-13 Gjennomføring av arbeidsoppgaver ved fravær i privat og offentlig sektor

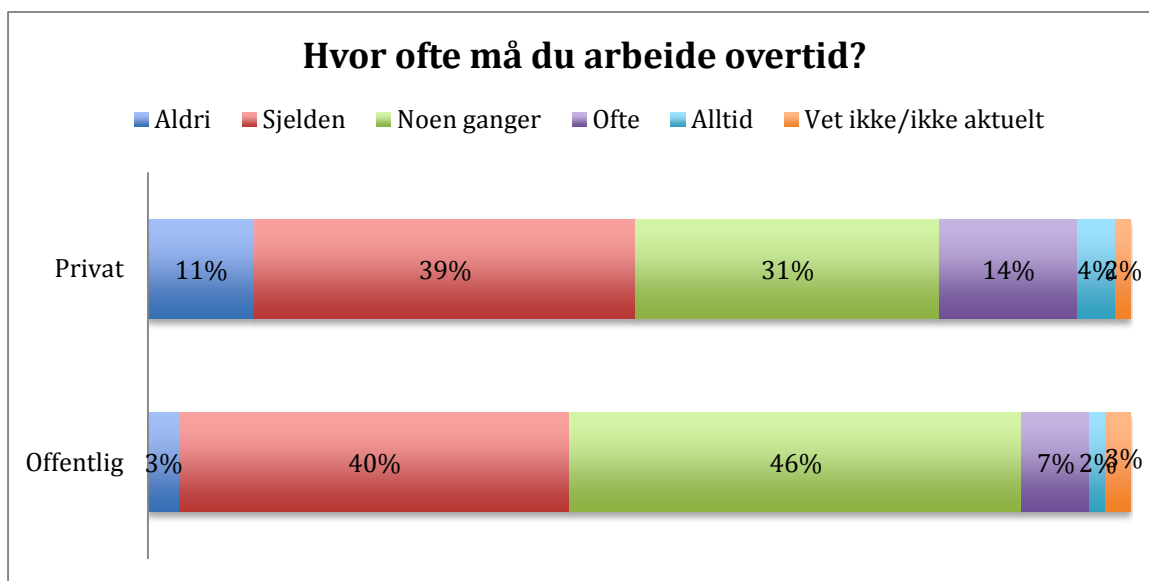


N= 320

Figuren viser at en høyere andel av respondentene ved private barnevernsinstitusjoner aldri eller sjelden må ta igjen arbeidsoppgaver de ikke får utført dersom de er borte fra jobben to til tre dager (46 prosent) sammenlignet med respondentene fra offentlige barnevernsinstitusjoner (26 prosent).

En presset arbeidshverdag kan henge sammen med overtid, og vi ser av følgende figur at det er en noe høyere andel av respondentene ved private barnevernsinstitusjoner som oppgir at de ofte eller alltid må jobbe overtid:

Figur 5-14 Overtid i privat og offentlig sektor



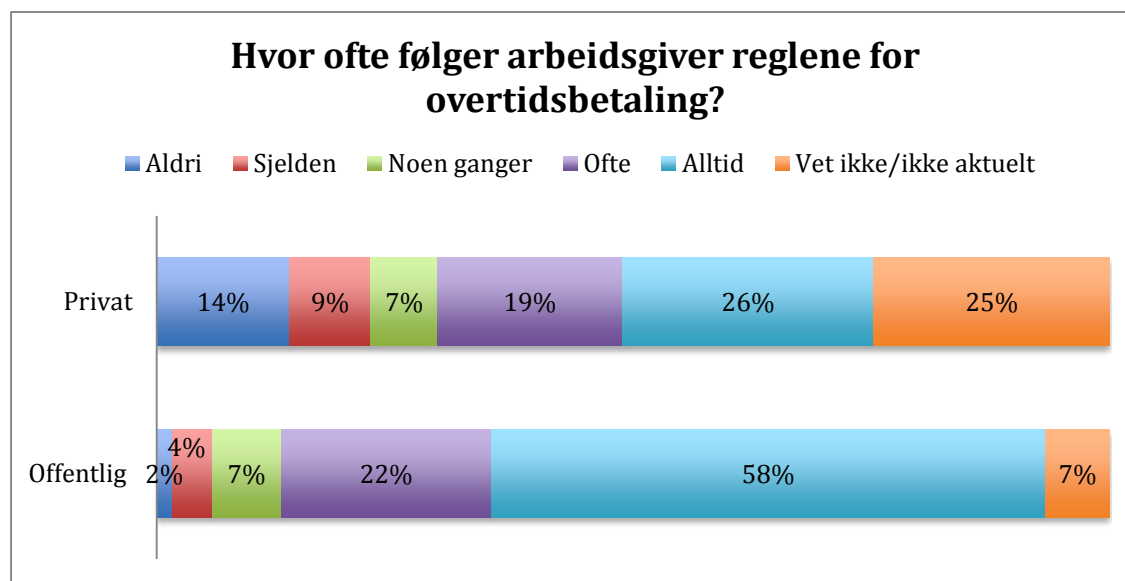
N= 318

Mens 18 prosent av respondentene ved private barnevernsinstitusjoner oppgir at de ofte eller alltid må arbeide overtid, gjelder dette for 9 prosent av de offentlig ansatte. Likevel er det også, på den andre siden, en høyere andel ved de private barnevernsinstitusjonene som oppgir at de aldri må arbeide overtid (11 prosent), sammenlignet med offentlig ansatte (3 prosent).

Det er videre en høyere andel ved de private barnevernsinstitusjonene som oppgir at arbeidsgiver aldri eller sjelden følger reglene for overtidbetaling (23 prosent) sammenlignet med ansatte ved offentlige barnevernsinstitusjoner (6 prosent):



Figur 5-15 Etterlevelse av regler for overtidsbetaling i privat og offentlig sektor



N= 320

Som vi allerede har vært inne på er arbeidstid et viktig diskusjonstema og et komplisert spørsmål innenfor barnevern. På bakgrunn av kartlegging av arbeidstidsordninger i barnevernsinstitusjoner beskriver Pettersen og Olberg (2006:10-14) arbeidstidsreguleringen som et "lite oversiktlig terreng" med diverse dispensasjonspraksiser. Kartleggingen viste at det eksisterte mange arbeidstidsordninger som krevde avtale om å fravike arbeidstidsbestemmelsene i Arbeidsmiljøloven. Siden denne kartleggingen i 2006 har det også skjedd noen endringer. For det første har spørsmålet om arbeidstid innenfor de statlige barnevernsinstitusjonene beveget seg i retning av et mer sentralisert forhandlingsystem. Dette har, ifølge Seip (2009), skapt et spenningsforhold mellom lokale behov og hva som er aksepterte løsninger sentralt, noe som kanskje kan forklare noen av våre funn. Ett av de viktigste temaene for diskusjon i denne sammenheng er *Midlertidig forskrift om arbeidstid i institusjoner som har medleverordninger (FOR 2005-06-24 nr 686)*, som trådte i kraft i juli 2005. Kort fortalt innebærer medleverordninger at de ansatte i perioder bor sammen med barn og ungdom på institusjonene, hvilket betyr at den åpner for arbeidstidsordninger med lange sammenhengende arbeidsperioder som kan gå langt ut over arbeidstidsbestemmelsene i Arbeidsmiljøloven. Det varierer mellom barnevernsinstitusjonene om de benytter seg av medleverforskriften eller om de har avtaler om fravikelse av arbeidstidsbestemmelsene slik dette er regulert gjennom AML § 10-12 (4) (avtale med fagforeninger med innstillingsrett). Generelt er bildet at det

innenfor de statlige barnevernsinstitusjonene er inngått særavtaler om langturnus.<sup>13</sup> De private barnevernsinstitusjonene benytter medleverforskriften, som inngås individuelt. De ansatte ved statlige barnevernsinstitusjoner opplever imidlertid ifølge FO et økende press, i form av den ovenfor nevnte benchmarkingen eller sammenligningen, i retning av å benytte ordninger med flere arbeidstimer og sammenhengende arbeidstid. Vi har også inntrykk av at flere av de statlige barnevernsinstitusjonene har gått over til medleverordninger gjennom den ovenfor nevnte evalueringen, selv om datainnsamlingen ikke ennå er ferdigstilt. Det er vanskelig å avgjøre om dette er et resultat av konkurranseutsetting, men siden de statlige barnevernsinstitusjonene også skal godkjennes spiller kvalitetsforskriften inn.

Vi fikk et klart inntrykk fra informantene i forbundet sentralt at FO ikke ser positivt på denne utviklingen. FO hevder blant annet at medleverforskriften er konkurransevridende og kan resultere i sosial dumping. I et notat fra 2012 adressert BufDir skriver FO:

Medleverforskriften oppstiller ikke krav til en sammenheng mellom arbeidstid og avlønning, eller mellom arbeidstid og de vanlige kravene i arbeidsmiljøloven til arbeidstid. En virksomhet som arbeider etter medleverforskriften kan derfor i prinsippet benytte sine arbeidstakere 60 timer pr uke i gjennomsnitt gjennom hele året [...] Fordi ingen statlige institusjoner benytter seg av medleverforskriften, vil de private virksomhetene kunne drive billigere, og i dagens anbudssystem er dette en klar konkurransefordel [...] I ytterste konsekvens er dette en privatisering av barnevernsinstitusjonsområdet.

FOs skepsis er videre delvis fordi regulering av arbeidstid da blir fjernet fra forhandling mellom partene og over i forskrift fra myndighetene, hvilket er en uvanlig praksis i den norske arbeidslivsmodellen, men også delvis fordi det innebærer et utvidet antall timer i året. Det vil med andre ord være grunnlag for å hevde at den statlige særavtalen er mer gunstig *for ansatte* enn regulering av arbeidstid etter medleverforskriften. FO hevder i det ovenfor nevnte notatet at deres vurdering er "medleverforskriften [...] med på å legge et utilbørlig press på den enkelte arbeidstaker" og at dette gjelder "i forhold til arbeidstid, andre sosiale

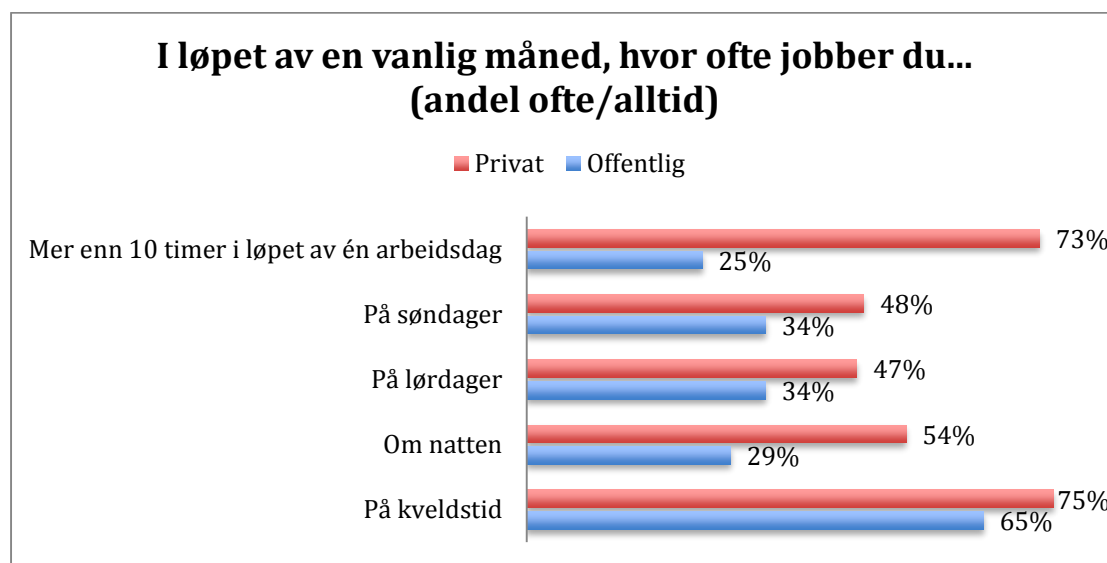
---

<sup>13</sup> Omtalt som "Langturnusavtalen" og "Medleveravtalen", i tillegg "Turavtalen", "MST-avtalen" og "MTFC-avtalen".

bestemmelser, samt dårligere timeavlønning”. Vi vil her ikke gjøre noen refleksjoner knyttet til tjenestekvalitet.

Det er dermed kanskje ikke noen overraskelse at det er spesielt når vi kommer til arbeidstidsordninger at våre respondenter ved offentlige og private barnevernsinstitusjoner skiller seg:

Figur 5-16 Overtidsarbeid i privat og offentlig sektor



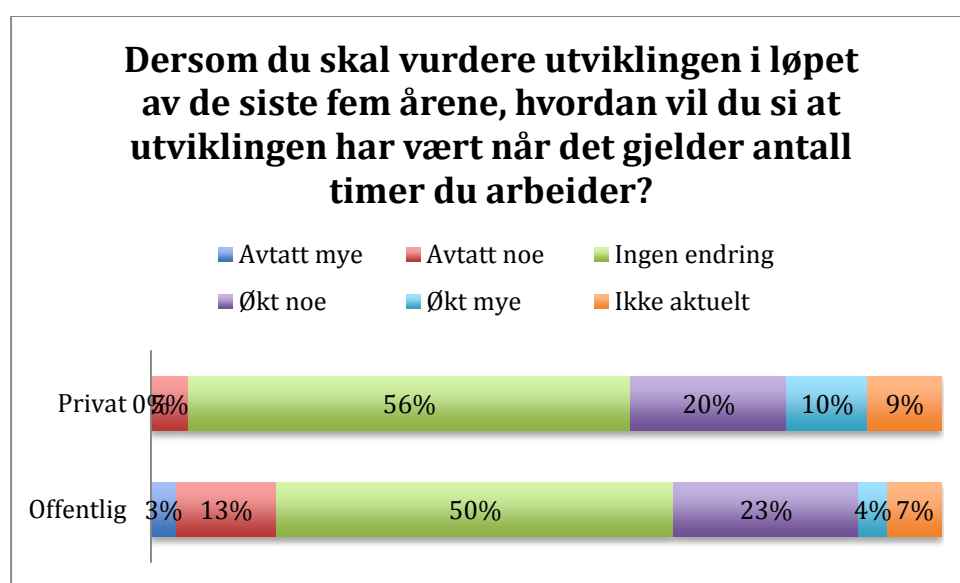
N= 303-314

Som vi ser er det en høyere andel respondenter som oppgir at ofte/alltid de jobber på andre tidspunkt og ut over ”normalarbeidsdagen”. Forskjellen er minst når det gjelder å jobbe på kveldstid, som i spørreskjemaet ble definert som å jobbe minst to timer mellom 18:00 og 22:00. Mens 75 prosent av respondentene ved private barnevernsinstitusjoner oppgir at de ofte/alltid i løpet av en vanlig måned jobber om kvelden, gjelder det 65 prosent av de offentlig ansatte. Det er litt større forskjeller når det gjelder helgearbeid; mens 47 prosent og 48 prosent av respondentene ved private barnevernsinstitusjoner oppgir at de ofte eller alltid i løpet av en vanlig måned må jobbe henholdsvis lørdag eller søndag, er andelen blant respondenter som må jobbe lørdager og søndager ved offentlige barnevernsinstitusjoner 34 prosent for begge dager. Forskjellen er større hvis vi ser på nattarbeid (definert som minst to timer mellom klokken 22:00 og 05:00). Over halvparten av respondentene ved private barnevernsinstitusjoner (54 prosent) oppgir at de ofte eller alltid jobber om natten i løpet av en vanlig måned, gjelder dette 29 prosent blant respondentene ved offentlige barnevernsinstitusjoner. Den største

forskjellen finner vi imidlertid når det gjelder lange arbeidsdager. På spørsmålet om hvor mange ganger man i løpet av en vanlig måned jobber mer enn 10 timer i løpet av én arbeidsdag oppgir hele 73 prosent av våre respondenter ved private barnevernsinstitusjoner at de ofte eller alltid gjør det, mens det er 25 prosent som oppgir dette blant de ansatte ved offentlige barnevernsinstitusjoner.

Det ser til slutt ut til at respondentene ved private barnevernsinstitusjoner i større grad har opplevd en økning i antall timer de arbeider de siste fem årene sammenlignet med respondentene ved offentlige barnevernsinstitusjoner:

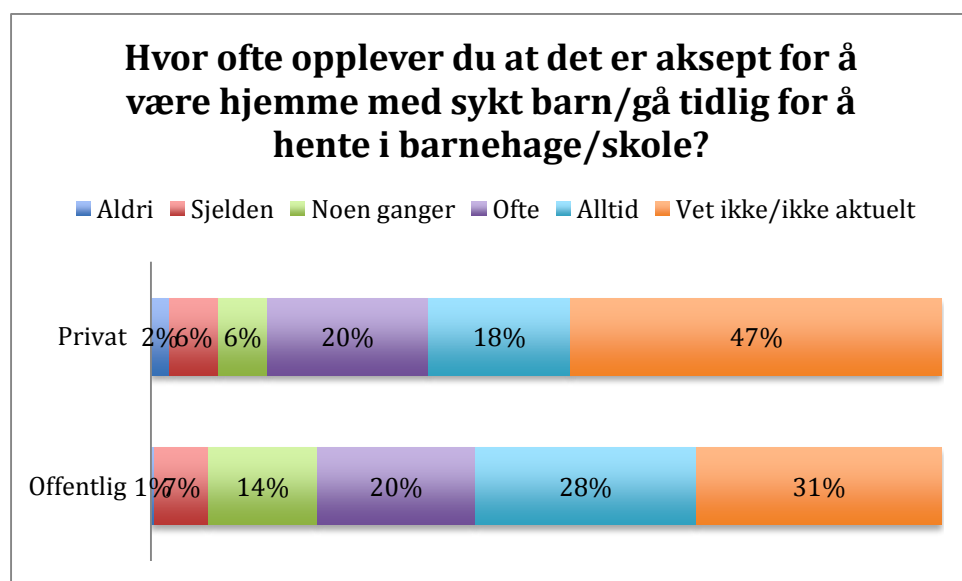
*Figur 5-17 Utvikling i arbeidstid i privat og offentlig sektor*



N= 316

Mens 10 prosent av respondentene ved private barnevernsinstitusjoner oppgir at antall timer de arbeider har økt mye de siste fem årene, er tilsvarende andel ved offentlige barnevernsinstitusjoner 4 prosent. Informantene ved forbundskontoret hevdet at man ikke kan "bli gammel" ved de private barnevernsinstitusjonene. Dette blant annet fordi arbeidstidsordningene er vanskelige å forene med familie og barn siden man må være borte i flere døgn. Dette er til en viss grad et spørsmål om tilrettelegging og "kultur", og vi stilte i spørreundersøkelsen blant annet spørsmål om hvorvidt man opplever at det er aksept for å være hjemme med sykt barn eller å gå tidlig for å hente i barnehage eller skolen. Det var her signifikante forskjeller mellom offentlig og privat sektor:

Figur 5-18 Forene arbeid med familie og barn i privat og offentlig sektor

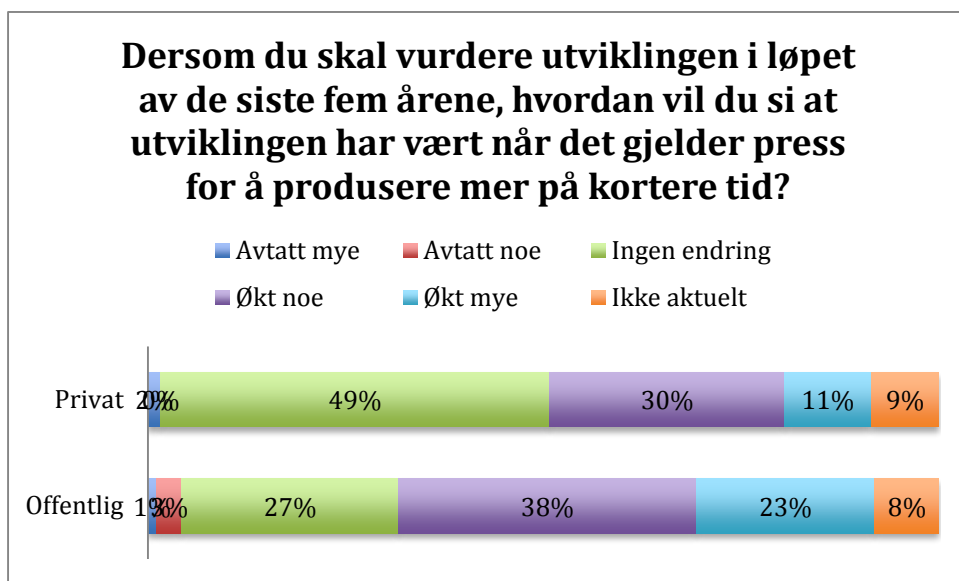


N= 318

Som vi er det en høy andel blant respondentene ved private barnevernsinstitusjoner som ikke vet eller som oppgir at spørsmålet ikke er relevant. Dette er mest sannsynlig respondenter som ikke har barn i barnehage eller i skole. Om dette er et resultat av at arbeidstidsordningene innenfor private barnevernsinstitusjoner gjør at arbeidstakere med barn ikke søker seg dit eller eventuelt slutter er vanskelig å fastslå, men det kan likevel være verdt å merke seg denne forskjellen.

Respondentene ved offentlige og privat barnevernsinstitusjoner skiller seg i motsatt retning når det gjelder vurderingen av intensivering av arbeidet siste fem år:

Figur 5-19 Utvikling i produktivtetspress i privat og offentlig sektor

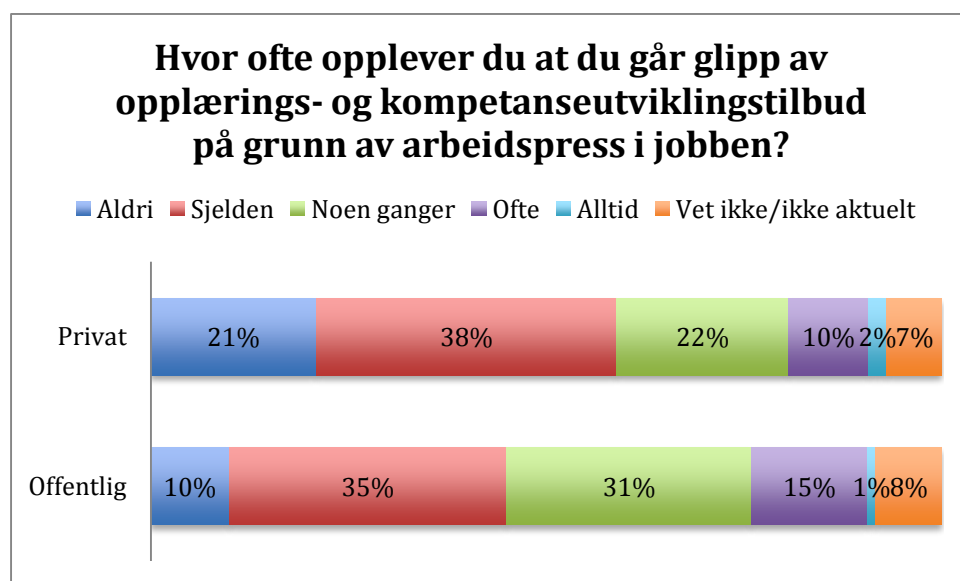


N= 314

Vi ser av figuren at mens 49 prosent av respondentene ved private barnevernsinstitusjoner oppgir at det ikke har skjedd noen endring når det gjelder press for å produsere mer på kortere tid gjelder dette 27 prosent av respondentene ved offentlige barnevernsinstitusjoner. Blant de sistnevnte oppgir 61 prosent at presset for å produsere mer på kortere tid har økt noe eller mye. Tilsvarende tall i blant respondentene i privat sektor er 41 prosent.

Dette arbeidspresset kan tenkes å gi utslag på opplevelsen av å gå glipp av opplærings- og kompetanseutviklingstilbud:

Figur 5-20 Opplæring og kompetanseutvikling i privat og offentlig sektor



N= 320

Vi ser at 46 prosent av respondentene i offentlig sektor ofte eller alltid opplever at arbeidspresset kommer i veien for opplæring og kompetanseutvikling, mens dette gjelder 32 prosent av respondentene i privat sektor. Tallene sier imidlertid lite om omfanget av opplærings- og kompetanseutviklingstilbud ved den enkelte virksomhet. Vi vet dermed ikke om tallene skyldes at det er mange tilbud, noe som kan øke sannsynligheten for at arbeidspresset setter en stopper for deltakelse, eller få tilbud, som det kan være lettere å finne tid til eller få tillatelse til.

I spørreskjemaet ble det også stilt spørsmål om tilrettelagt arbeid. Det er flere respondenter ved offentlige barnevernsinstitusjoner som oppgir at arbeidsplassen er tilsluttet IA-avtalen (88 prosent) sammenlignet med respondentene i privat sektor (41 prosent). På spørsmål som dreier seg mer om en utviklet "IA-kultur" skiller sektorene seg imidlertid ikke signifikant på annet enn spørsmålet om ledelsen strekker seg langt for å tilrettelegge arbeidet for sykemeldte. Mens 52 prosent av respondentene ved private barnevernsinstitusjoner oppgir at de er helt eller delvis enige i at ledelsen gjør det, er tilsvarende antall blant respondentene ved offentlige institusjoner 45 prosent.

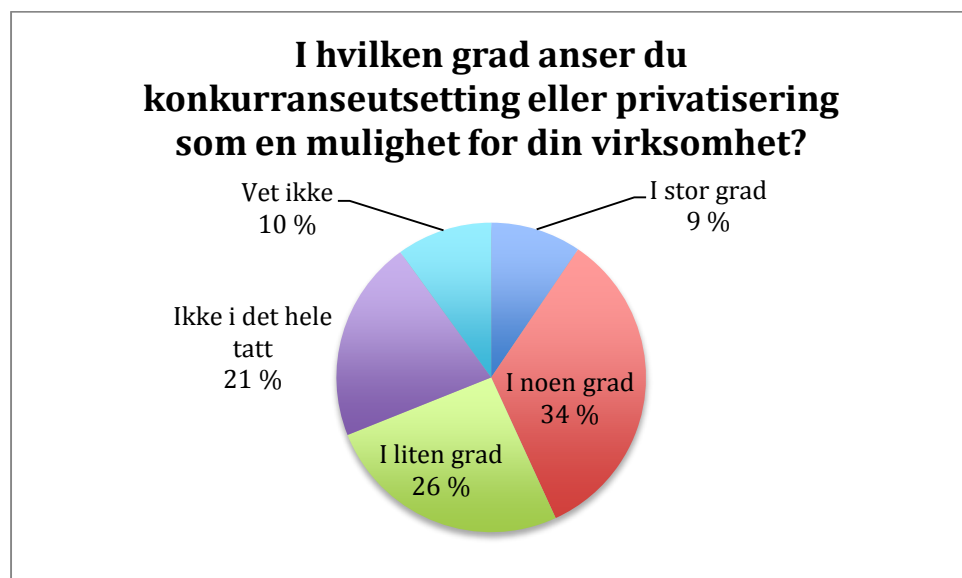
## 5.8 Fremtidsutsikter og (u)trygghet

Vi så innledningsvis at bortimot to av tre ansatte ved barnevernsinstitusjoner opplever virksomheten som utsatt for konkurranse, og at dette gjelder henholdsvis

86 prosent og 47 prosent av respondentene ved private og offentlige barnevernsinstitusjoner.

Respondentene ved offentlige barnevernsinstitusjoner fikk i tillegg spørsmål om i hvilken grad de anser konkurranseutsetting eller privatisering som en mulighet for deres virksomhet. Følgende figur illustrerer svarfordelingen:

*Figur 5-21 Konkurranseutsetting/privatisering som en mulighet for offentlig sektor*

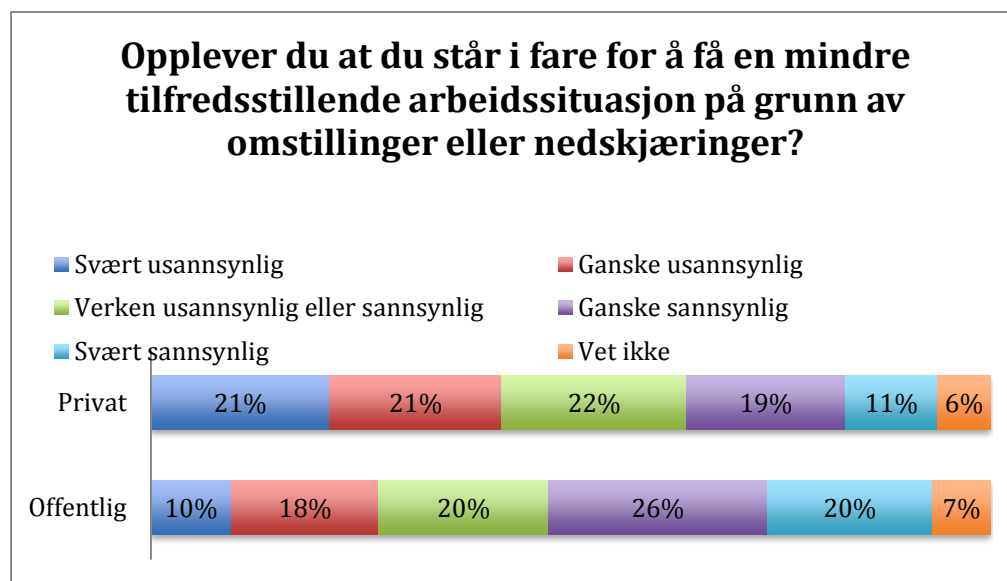


N= 190

Bortimot én av ti (9 prosent) oppgir at de i stor grad anser konkurranseutsetting eller privatisering som en mulighet for virksomheten, mens litt i overkant av en tredjedel (34 prosent) oppgir at de i noen grad anser dette som en mulighet. Vi så signifikante forskjeller mellom respondenter ved offentlige og private barnevernsinstitusjoner hva angår opplevelsen av å stå i fare for en mindre tilfredsstillende arbeidssituasjon på grunn av omstillinger eller nedskjæringer:



Figur 5-22 Fare for mindre tilfredsstillende arbeidssituasjon på grunn av omstilling

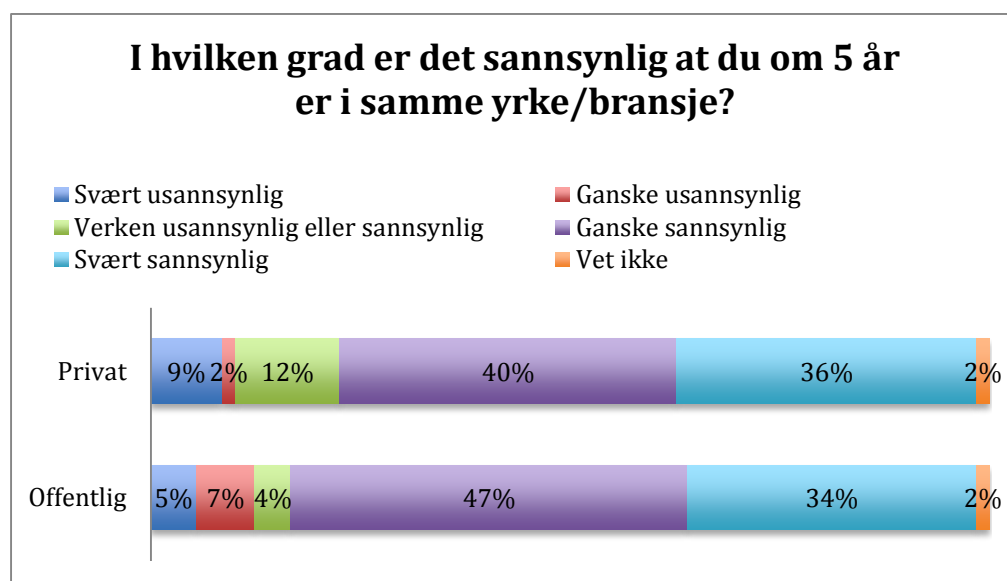


N= 315

Mens bortimot halvparten (46 prosent) av respondentene ved offentlige barnevernsinstitusjoner gir uttrykk for at de opplever det som ganske eller svært sannsynlig at de står i fare for en mindre tilfredsstillende arbeidssituasjon på grunn av omstillinger og nedskjæringer, gjelder dette litt i underkant av en tredjedel (30 prosent) blant respondentene ved private barnevernsinstitusjoner. Dette kan henge sammen med det tidligere nevnte presset som de ansatte ved de statlige barnevernsinstitusjonene merker i form av benchmarking mot de private institusjonene. Ulik besvarelse mellom privat og offentlig sektor kan også henge sammen med at de ansatte i de ulike sektorene ikke opplever å stå overfor de samme eventuelle endringene. For eksempel er de ansatte i privat sektor allerede konkurranseutsatt og dette er dermed ikke lenger et fremtidig alternativ.

Det ser ut til at respondentene ved de offentlige barnevernsinstitusjonene ser det som mer sannsynlig at de kommer til å fortsette i samme yrke/bransje de nærmeste fem årene, selv om forskjellene er små:

Figur 5-23 Sannsynlighet for å fortette i samme yrke/bransje



N= 315

Som vi ser er respondentene i vårt utvalgt ganske sikre på at de også om fem år arbeider innenfor barnevernet, dette gjelder både blant de som er ansatt i offentlig og privat sektor. Mens 81 prosent blant respondentene ved offentlige barnevernsinstitusjoner oppgir at det er ganske eller svært sannsynlig at de om 5 år er i samme yrke/bransje, er tilsvarende tall 76 prosent blant de ansatte ved private institusjoner.

Når det gjelder jobbsikkerhet er ikke forskjellene mellom respondentene ved offentlige og private barnevernsinstitusjoner statistisk signifikante. I vårt utvalg oppgir 12 prosent at de er sterkt enig i påstanden ”min jobb er trygg”, og 33 prosent at de er enige. Det vil si at 45 prosent totalt opplever jobben som trygg. Når det gjelder bekymringer for å miste jobben oppgir 42 prosent at de ikke er bekymret for dette i det hele tatt, mens 30 prosent oppgir at de er litt bekymret. På motsatt ende av skalaen oppgir 9 prosent at de er meget bekymret for å miste jobben.

Som det fremgår av sitatet under (tillitsvalgt, privat-ideell) ses konkurranseutsettingen å påvirke to sider ved arbeidet. Disse henger sammen og går på det faglige tilbudet og kvaliteten på den ene siden, og usikkerheten som følger med mulighetene for å tape et anbud og dermed miste tilbud på den andre.

Det er en usikkerhet - jeg kan snakke for min egen del. Når vi ble utsatt for noen år siden - vi tapte et anbud som gikk på oppfølging av ungdom og forebygging. (...) Når vi hadde kontakt med ungdommer den gangen så var det veldig greit. Da kunne vi

snakke med barnevernet og da hadde vi allerede en relasjon til ungene som vi kunne bygge videre på. Og så kunne vi lage ekstra avtaler utover det. Men da dette anbudet kom og vi tapte det, fikk vi den situasjonen at det var andre aktører som hadde oppfølgingen av ungdommene og det vil si at ungdommene fikk nye å knytte seg til som de ikke kjente fra før. Det er mer tungvint. Før var ikke dette noe problem - de sa heller at vi betaler dere fem timer i uka og så følger dere opp. Og da fikk vi jo en inntekt som ville si at vi kunne ansette en familierapeut her og kunne vi jobbe mye tettere og bedre faglig sett enn nå. (...) Men denne inntekten falt fra, og det vil si at vi fikk færre ansatte. Vi gikk vel ned en 1,5 stilling fordi vi ikke vant det anbudet. Når vi ikke fikk det anbudet så sluttet jo folk fordi de ville ha fast jobb. De kunne bare leve et halvt år fram i tid. Hadde vi ikke hatt anbudssystemet hadde de ikke trengt det. Det skaper en uro og utrygghet.

En tillitsvalg i en annen barnevernsinstitusjon (privat-kommersiell) mente at man som en følge av konkurranseutsetting fikk et «kortere perspektiv», siden det innebærer at man «driver på små marginer og er avhengig av tilsig av ungdommer». Men denne situasjonen ble ikke beskrevet som problematisk:

Det er jo for så vidt ikke noe nytt hos oss, det har jo alltid vært sånn. Så det er ikke noe issue hos oss. Det gjør kanskje bare at vi strekker oss lengre for å gjøre en god jobb.

Jobbsikkerheten hvilte imidlertid på markedssituasjonen til virksomheten. Ifølge informanten var det slik at kontinuerlig tilsig av nye oppdrag gjør at:

Det er en prosess som går av seg selv. Vi har aldri hatt noen ekstrem tørke hvor vi har permittert masse.

## 6 Barnehage

Innenfor barnehage er det et stort innslag av private aktører, men det har så langt vært liten grad av konkurranse. Det har så langt vært lite innslag av anbudskonkurranser, men noe privatisering. Bransjen preges av små forskjeller mellom privat og offentlig sektor. Den offentlige reguleringen av barnehagenes inntekter og til dels kostnader synes å legge til rette for like betingelser, selv om denne ordningen oppgir å legge press på offentlige barnehager for å få ned kostnadene. Vi ser likevel at privat sektor i større grad er preget av unge arbeidstakere med lavere tjenesteansiennitet og dermed lavere lønn, spesielt hva angår stillingene som krever høyere utdanning, noe som ble hevdet å være en bevisst strategi.

Fagorganisering er lavere i privat sektor. Arbeidsvilkårene oppgis ganske like. Vi finner mer positiv rapportering på mulighetene for faglig utvikling i privat sektor. Sektoren preges av stor grad av trygghet. Ulike tariffavtaler gjør at det er mulighet for et pensjonstap ved anbudsrunder og bytte av arbeidsgivere innenfor privat sektor.

En del opplever seg utsatt for konkurranse, men under halvparten anser konkurranseutsetting som en mulighet.

### 6.1 Om bransjen

I barnehagesektoren har det historisk vært liten grad av tradisjonell konkurranseutsetting, men Oslo kommune startet i 2013 en prosess med å konkurranseutsette 10 barnehager gjennom anbudskonkurranser. Denne prosessen har endt med at det bare er to av barnehagene som faktisk ble konkurranseutsatt fordi det ikke meldte seg tilbydere. Det var videre bare én tilbyder, Norlandia, i disse to tilfellene. Ifølge Utdanningsforbundet er dette på grunn av at private barnehageaktører er mer interessert i å eie barnehager enn å drive kommunale barnehager. Etersom prosessen med anbudsutsetting har sammenfalt med tidspunktet for innhenting av det kvalitative intervjumaterialet, har vi fått mulighet til å undersøke opplevelsene knyttet til en pågående anbudsprosess og de umiddelbare virkningene.

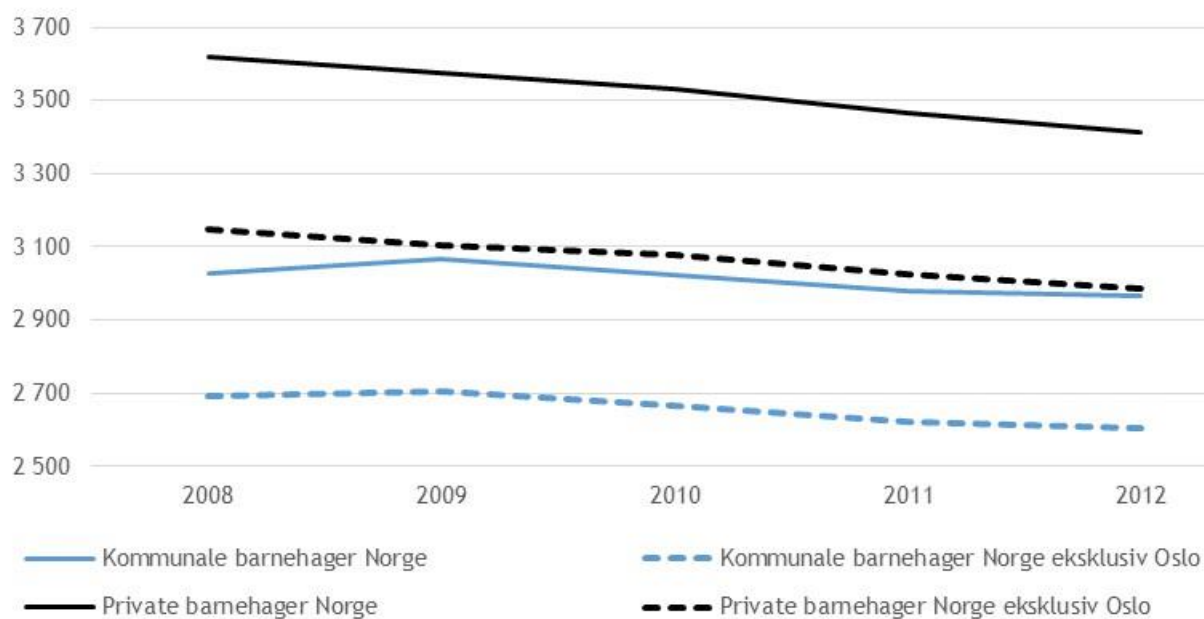
I barnehagesektoren har det funnet sted en prosess der det offentlige i stadig større grad har latt privat sektor dekke det voksende behovet for barnehageplasser, altså en passiv form for konkurranseutsetting. Dette har betydning for arbeidstakere

dersom de må skifte arbeidsgiver. Jo større innslag det er av private barnehager, jo vanskeligere vil det blant annet være for en person som har arbeidet i det offentlige å finne en ny offentlig arbeidsgiver. Det har også vært tilfeller der utrangerte kommunale barnehager er blitt lagt ned, og kommunen deretter har inngått avtale med private aktører om å bygge en ny barnehage for å kompensere for bortfallet av de kommunale plassene. I disse tilfellene har ofte de som tidligere var ansatt i den nedlagte kommunale barnehagen gått over til den nye private barnehagen. Konsekvensene for de ansatte blir derfor tilnærmet de samme som ved virksomhetsoverdragelser, som omtalt for sykehjem, uten at det formelt har forekommet en virksomhetsoverdragelse. I tillegg har, ifølge Utdanningsforbundet, flere kommuner solgt/overdratt kommunale barnehager til private eiere. I noen kommuner (for eksempel Austevoll og Bømlo) har dette skjedd med alle kommunale barnehager. Oslo kommune er også i en prosess med salg av barnehager, som vil få et større omfang enn anbudsutsettingen.

De siste årene har det vært en jevn nedgang i antallet barnehager, også private barnehager. Mellom 2008 og 2012 sank antallet private barnehager fra 3620 til 3411, se Figur 6-1. I samme periode sank det totale antallet barnehager i Norge, inkludert fylkeskommunale og statlige barnehager, fra 6702 til 6394. Av den totale nedgangen i antall barnehager på 308, kan mesteparten tilskrives nedgangen i antall private barnehager.

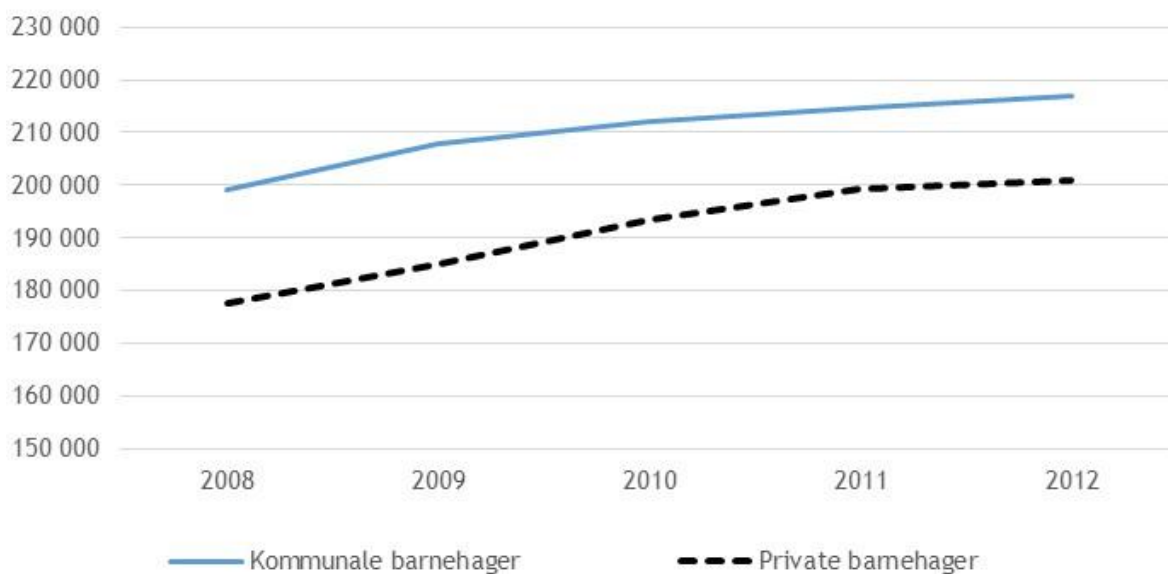
Samtidig som antall barnehager har gått ned, har antall barn i barnehage gått opp. Mellom 2008 og 2012 har antall barn i kommunale og private barnehager økt med om lag 40 000, se Figur 6-2. Utviklingen går dermed mot færre, men større barnehager. Dette gjelder særlig for privat, men også for kommunal barnehagevirksomhet.

Figur 6-1 Antall private og kommunale barnehager



Kilde: SSB (2013)<sup>14</sup>

Figur 6-2 Antall barn i kommunale og private barnehager korrigert for alder



Kilde: SSB (2013)

Spørreskjemaundersøkelsen innenfor barnehage ble sendt ut både til Utdanningsforbundets medlemmer, som alle har høyere utdanning (dvs. på høgskole- eller universitetsnivå), og til Fagforbundets medlemmer. Vi velger for leserens skyld å rapportere funnene fra disse to gruppene separat.

<sup>14</sup> <http://www.ssb.no/barnehager/>

## 6.2 Utdanningsforbundets medlemmer innenfor barnehage

Respondentene trukket fra Utdanningsforbundet har, som nevnt, alle høyere utdanning. Av de som har besvart undersøkelsen har 77 prosent universitets- eller høgskoleutdanning på inntil 4 års varighet, mens de resterende 23 prosentene har universitets- eller høgskoleutdanning med mer enn 4 års varighet. Videre er 83 prosent av de som har svart pedagogiske ledere, 8 prosent er barnehagelærere og 2 prosent er styrere/daglige ledere. I vårt utvalg fra Utdanningsforbundet er 52 prosent ansatt i offentlig sektor og 48 prosent i privat sektor. Hva angår selskapsform oppgir 34 prosent av de ansatte i privat sektor at de jobber for et "ordinært selskap", det vil si et kommersielt selskap, og 32 prosent at de jobber for en ideell organisasjon (ikke-kommersiell). Omtrent halvparten (51 prosent) av respondentene fra privat sektor oppgir at virksomheten de jobber for er del av et større konsern eller en kjede. Utvalget er kort beskrevet i tabellen under.

*Tabell 6-1 Beskrivelse av utvalget i spørreundersøkelse - barnehage (Utdanningsforbundet)*

	Offentlig	Privat
Antall	94	87
Gjennomsnittsalder	41	37
Vanligst utdanning	Universitet eller høgskole- utdanning inntil 4 år	Universitet eller høgskole- utdanning inntil 4 år
Kvinneandel	94 %	93 %
Andel heltidsarbeidende	90 %	86 %

### 6.2.1 Grad av konkurranseutsetting

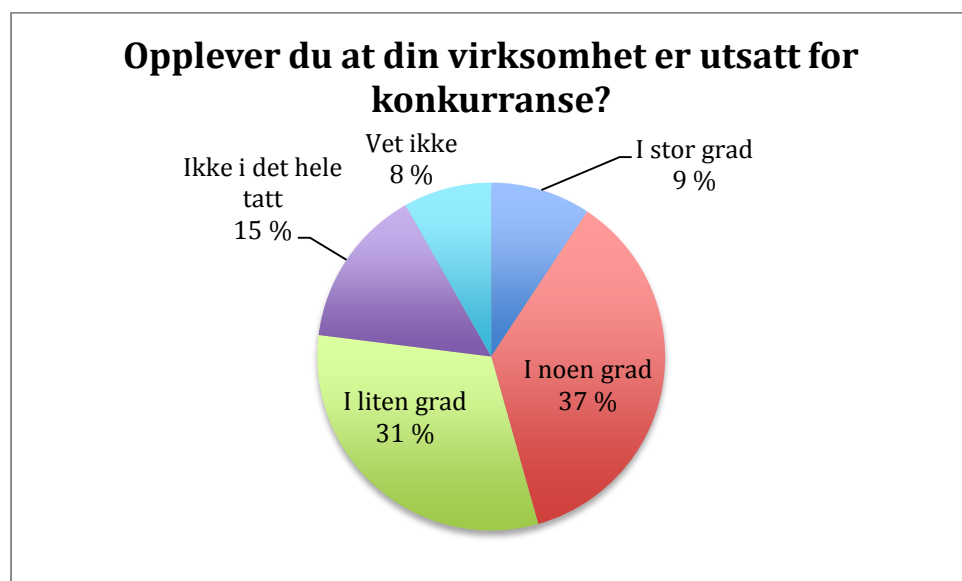
Som vi har sett har det innenfor barnehage vært liten grad av tradisjonell konkurranseutsetting. Det har imidlertid historisk sett vært et stort innslag av private barnehager, og vi har sett at det offentlige i stadig større grad har latt privat sektor dekke det voksende behovet for barnehageplasser. Ovenfor omtalte vi dette som en passiv form for konkurranseutsetting. Den senere tid har en aktiv konkurranseutsetting også blitt aktuelt, ettersom for eksempel Oslo kommune er i en prosess med å konkurranseutsette 10 barnehager gjennom anbudskonkurranser.

Blant våre respondenter fra Utdanningsforbundet oppgir 7 prosent at virksomheten eller arbeidsplassen tidligere var offentlig eid. Utvalget er imidlertid så lite (182 respondenter totalt), at dette er en gruppe vi ikke kan forfølge i analysen. Det

samme gjelder for de 9 prosentene som oppgir at virksomheten deltar i anbudskonkurranser.

Vi stilte i spørreundersøkelsen spørsmål om hvorvidt man opplever at virksomheten er utsatt for konkurranse. Følgende figur illustrerer svarfordelingen for Utdanningsforbundets medlemmer innenfor barnehage:

*Figur 6-3 Opplevelse av konkurranse*



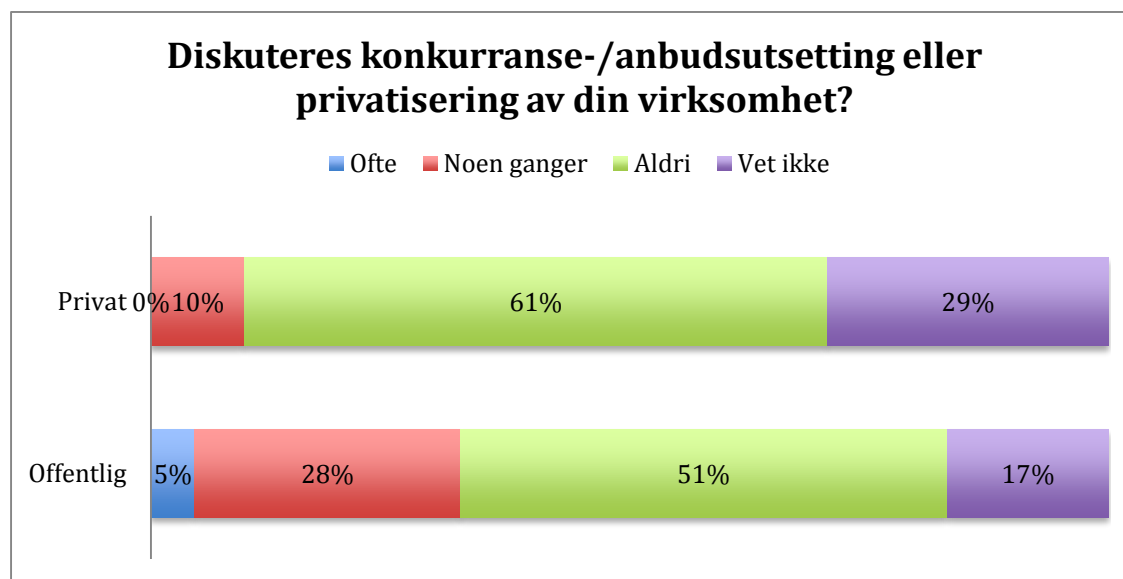
N= 182

Som vi ser oppgir 9 prosent at de i stor grad opplever virksomheten som utsatt for konkurranse, mens 37 prosent oppgir at de i noen grad opplever dette. Totalt kan vi dermed si at det blant respondentene fra Utdanningsforbundet er 46 prosent som opplever at virksomheten er utsatt for konkurranse. Det er 15 prosent som oppgir at de ikke opplever dette i det hele tatt. Det er på dette spørsmålet ikke signifikante forskjeller mellom respondentene i offentlig og privat sektor.

Respondentene som oppga at virksomheten ikke deltar i anbudskonkurranser fikk spørsmål om konkurranse-/anbudsutsetting eller privatisering av virksomheten ble diskutert. Følgende figur illustrerer signifikante forskjeller mellom respondentene i offentlig og privat sektor:



Figur 6-4 Diskusjon av konkurranse-/anbudsutsetting i privat og offentlig sektor



N= 116

Som vi ser er det kun respondenter i offentlige barnehager som oppgir at konkurranse-/anbudsutsetting eller privatisering av virksomheten diskuteres. Dette kan ha sammenheng med at privatisering, som ikke er relevant for barnehager som allerede er private, ble nevnt i spørsmålsformuleringen. På den andre siden kan anbudsutsetting være relevant for sistnevnte barnehager. Blant respondentene i offentlige barnehager er det 5 prosent som oppgir at konkurranse-/anbudsutsetting eller privatisering ofte diskuteres, mens 28 prosent oppgir at dette noen ganger diskuteres. Det er en andel på 10 prosent av respondentene fra private barnehager som oppgir at konkurranse-/anbudsutsetting noen ganger diskuteres, mens det, til sammenligning, er 61 prosent som oppgir at dette aldri diskuteres. At så mange som 30 prosent av respondentene i privat sektor oppgir at de ikke vet, kan tyde på at spørsmålet kan ha fremstått som uklart eller forvirrende for denne gruppen.

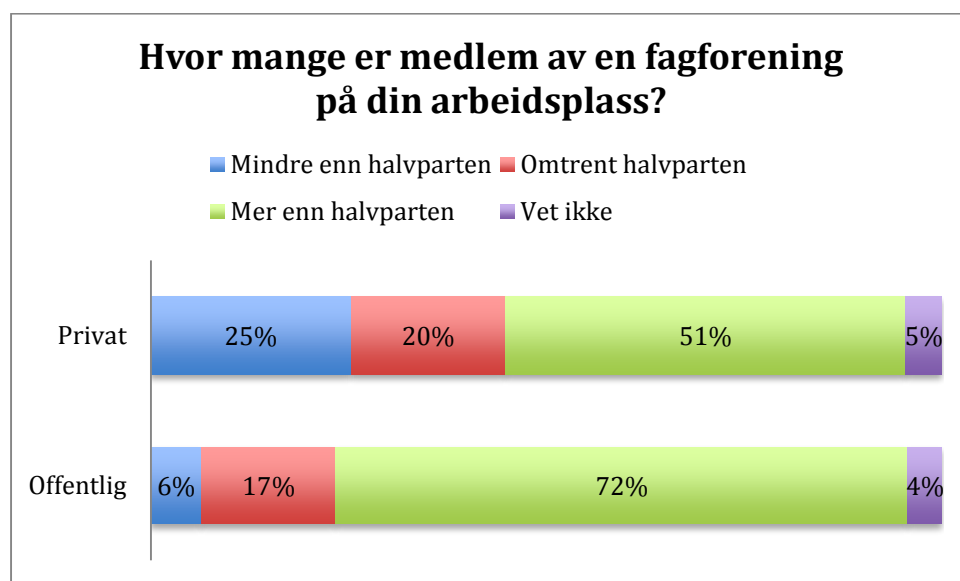
Som nevnt har det i liten grad vært gjennomført tradisjonell konkurranseutsetting i barnehagesektoren. Forekomsten av private barnehager, eller rettere sagt hvordan disse blir finansiert, kan likevel legge føringer på driften av barnehagene i offentlig sektor. De private barnehagene mottar offentlige midler basert på et gjennomsnitt av driftskostnadene i tilsvarende kommunale barnehager i samme kommune. Tildelingen til private barnehager skjer i form av en årlig opptrappingsplan, der målet er at tildelingen skal være på 100 prosent av de gjennomsnittlige driftskostnadene (Lie m.fl. 2013). Dette fører angivelig til et press på vilkårene til

de ansatte i offentlige barnehager, ettersom «Det er maktpåliggende for kommunene å få ned utgiftene i de kommunale barnehagene for å få et lavere beregningsgrunnlag for tilskuddet til de private» (ansatt, forbundskontor). I en undersøkelse utført av Telemarksforskning kommer det fram at det blant barnehageansatte, også i privat sektor, oppleves at overgangen til den ovenfor nevnte finansieringsformen har ført til trangere økonomi (Lie m.fl. 2013: 55ff). På den andre siden kan finansieringsordningen kan legge til rette for likere betingelser mellom ansatte i offentlig og privat sektor gjennom å regulere de private barnehagenes inntekter, og til dels også kostnader.

### 6.2.2 Fagorganisering og samarbeidsklime

Når det gjelder fagorganisering, og spørsmålet om hvor stor andel respondentene anslår at er organisert på arbeidsplassen, er det også blant respondentene fra Utdanningsforbundet signifikante forskjeller mellom ansatte i offentlig og privat sektor:

*Figur 6-5 Organiseringsgrad i privat og offentlig sektor*



N= 181

Som vi ser av figuren oppgir 72 prosent av respondentene som er ansatt i offentlige barnehager at mer enn halvparten av de ansatte på arbeidsplassen er medlem av en fagforening, mens 17 prosent anslår at dette gjelder for omtrent halvparten. Til sammenligning oppgir 51 prosent av respondentene i private barnehager at mer enn halvparten er organisert, og 20 prosent at omtrent halvparten er det. Blant respondentene i private barnehager oppgir én av fire at mindre enn halvparten av

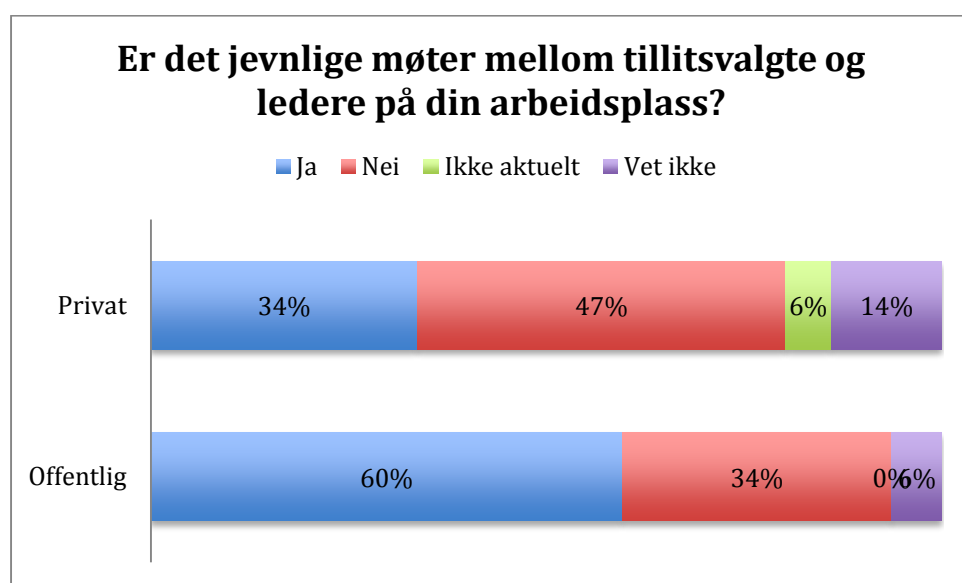
de ansatte på arbeidsplassen er medlem av en fagforening, mens dette gjelder kun 6 prosent blant respondentene i offentlige barnehager.

Opplevelsen av at det er lavere organisasjonsgrad i privat sektor kan bekreftes av intervjuene. Ifølge en informant (ansatt, forbundskontor) er det videre slik at organisasjonsgraden varierer fra barnehage til barnehage, men også geografisk, der det spesielt i Oslo oppgis å være lavere organisasjonsgrad i private enn offentlige barnehager. Organisasjonsgraden er angivelig høyere på store arbeidsplasser. Informanten formulerer seg slik om de private barnehagenes syn på fagforeninger:

Ikke alle private er like glade i fagforeninger. Men det er ikke helt stuerent å være aktør i barnehage og mot fagforeninger. I hvert fall så lenge det er mangel på arbeidskraft. Men dette varierer fra kommune til kommune.

Hvis vi beveger oss over på et uttrykk for samarbeidsklima, nemlig om det jevnlig avholdes møter mellom tillitsvalgte og ledere på arbeidsplassen, finner vi også signifikante forskjeller mellom respondentene i offentlig og privat sektor:

*Figur 6-6 Møter mellom tillitsvalgte og ledere i privat og offentlig sektor*



N= 180

Vi ser her at mens 60 prosent av respondentene i offentlige barnehager oppgir at det avholdes jevnlig møter mellom tillitsvalgte og ledere på deres arbeidsplass, gjelder dette kun for 34 prosent av respondentene i private barnehager. Blant de sistnevnte oppgir bortimot halvparten (47 prosent) at det ikke avholdes slike møter.

Når det gjelder praktiseringen av medbestemmelsesordningene, som må ses på som en forutsetning for samarbeidsklimaet i virksomheten, oppgis disse å fungere forskjellig i offentlige og private virksomheten. Forskjellen det legges vekt på i denne sammenhengen er hvorvidt det i det hele tatt eksisterer medbestemmelsesordninger. En annen utfordring som nevnes, er desentraliseringen som privatiseringen fører med seg (ansatt, forbundskontor):

Medbestemmelse i kommuner og fylkeskommuner er satt i system i hovedavtalen. Vi har ikke i samme grad klart å etablere slike systemer i private barnehager. Vi har hovedtillitsvalgte i Kidsa og i Canvas, men ikke FUS. Vi jobber med å få det i Espira. Når det gjelder samarbeid og medbestemmelse har man i tariffavtalen en rettighet til å ha tillitsvalgt, men det blir én og én mot arbeidsgiver, som er svakere enn systemet som finnes i kommunene. Vi har ikke klart å etablere samme medbestemmelsesordninger i de private - med hovedtillitsvalgte. Inviterer alle plasstillitsvalgte i privat sektor til skoling, men større utfordring å få dem til å møte. Tillitsvalgtapparet i offentlig sektor er mer robust og sterkere. For UDF betyr det en pulverisering. Det er en utfordring å få det til å bli like bra som i offentlige virksomheter.

Som tidligere nevnt, pågår det en prosess i Oslo kommune, der driften av 10 barnehager fordelt på ulike bydeler skal anbudsutsettes. Innenfor barnehage har vi dermed fått muligheten til å undersøke de umiddelbare opplevelsene knyttet til en pågående anbudsprosess. Blant annet ble spørsmålene rettet inn på medbestemmelsen og medvirkningen i prosessen. Ifølge en informant med tillitsverv hadde man vært involvert på sentralt nivå i kommunen i den delen av prosessen som gikk ut på å velge ut bydelene der konkurranseutsettingen skal skje. Dette endret seg imidlertid når utvelgelsen var gjort og prosessen ble flyttet ned på bydelsnivå, der man kom «inn i en drøftingsposisjon hvor vi fikk muligheten til å si hva vi mente, men så ble vi ikke hørt.» En konkret sak som ble nevnt som et eksempel på manglende påvirkningsmuligheter var direkte knyttet til den forestående virksomhetsoverdragelsen. Noen bydeler hadde besluttet at styrerne, altså lederne i barnehagene hvis flere er organisert i Utdanningsforbundet, skulle følge med over ved virksomhetsoverdragelsen, mens andre hadde besluttet at styrerne ikke skulle bli med over i den nye virksomheten. En bydel hadde gått for en kombinasjonsløsning der noen styrere fikk følge med over i ny virksomhet, mens andre ikke. Problemene hadde angivelig oppstått som en følge av at styrerne kunne være knyttet til flere barnehager ettersom ledelsen var organisert i team. Dette hadde ifølge informanten vært en prosess som «vi som fagforening [har] vært helt avskåret fra. (...) Så når prosessen har kommet på bydel så opplever vi at det er lite medvirkning.» Reaksjonene blant de dette angår hadde vært blandet:

Noen føler seg heldige for at de har fått lov til å være igjen i Oslo kommune. Men det er det jo også noen utfordringer med, for de blir jo overtallige, de får ikke noen barnehage å styre over. (...) mange av de føler at de ikke har blitt tatt med ordentlig, ikke blitt involvert. De har bare fått beskjed om at du er der og du er der. Uten å skjønne så mye av det.

### 6.2.3 Ansettelsesformer og arbeidsstokk

Hele 98 prosent av respondentene fra Utdanningsforbundet er fast ansatte. Det er imidlertid mange som oppgir at alternative ansettelsesformer finnes på arbeidsplassen; 96 prosent oppgir at det er vikarer som dekker opp for sykefravær, permisjoner eller lignende, 74 prosent at det er midlertidig ansatte, 72 prosent at det er ekstrahjelpere/tilkallingsvakter og 30 prosent at det er innleide til stede på arbeidsplassen. Kun 3 prosent oppgir at det er selvstendig næringsdrivende til stede på deres arbeidsplass. Det er på dette spørsmålet ingen signifikante forskjeller mellom respondentene i offentlig og privat sektor innenfor barnehage.

I vårt utvalg er 93 prosent av respondentene kvinner. Gjennomsnittsalderen er 39,15 år og den gjennomsnittlige tjenesteansienniteten er 7,3 år. Det er i gjennomsnitt 22,44 ansatte i barnehagene respondentene er ansatt. Det er i vårt utvalg signifikante forskjeller på arbeidsstokkens sammensetning på enkelte av disse områdene.

For det første er det en signifikant lavere gjennomsnittsalder blant Utdanningsforbundets medlemmer i private barnehager enn i offentlige barnehager:

*Tabell 6-2 Gjennomsnittsalder i privat og offentlig sektor*

	Gjennomsnittsalder	Standardavvik	N
Offentlig	41,29 år	9,700	94
Privat	36,62 år	8,152	87

På bakgrunn av disse forskjellene er det ikke så overraskende at det er forskjeller i samme retning hva angår tjenesteansiennitet:

*Tabell 6-3 Gjennomsnittlig tjenesteansiennitet i privat og offentlig sektor*

	Gjennomsnittlig tjenesteansiennitet	Standardavvik	N
Offentlig	8,33 år	7,553	94
Privat	6,19 år	5,604	86

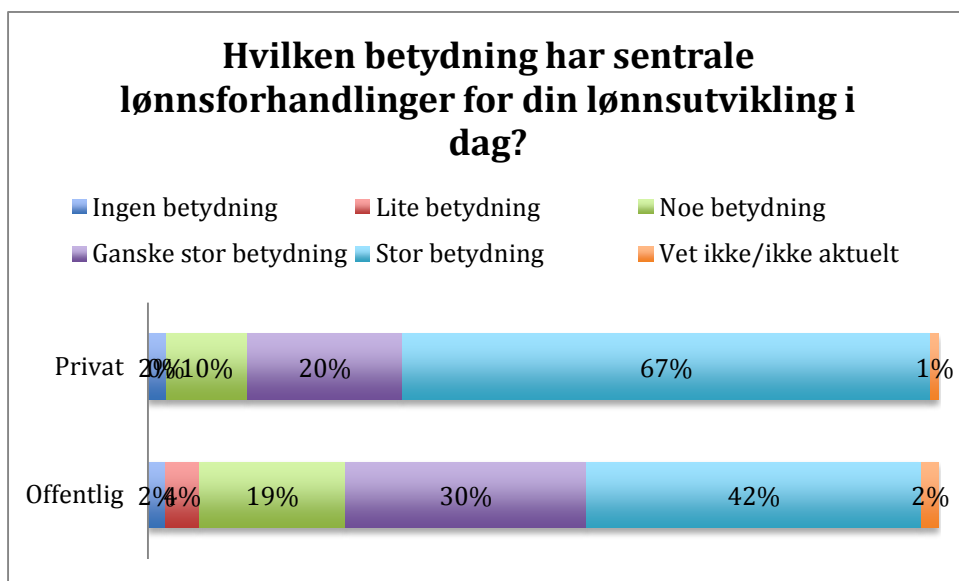
Som vi ser av tabellen er den gjennomsnittlige tjenesteansienniteten blant respondentene i private barnehager litt i overkant av to år kortere enn i offentlige barnehager. Tjenesteansiennitet påvirker inntekt, og et av aspektene som kom frem i intervjuet med Utdanningsforbundet var nettopp at både alder og tjenesteansiennitet er lavere i private barnehager. I deres øyne er dette en bevisst strategi for å kunne ta ut "overskuddet" som da oppstår mellom det offentlige tilskuddet (som er basert på et gjennomsnitt av utgiftene, inkludert til lønn, i offentlige barnehager) og de faktiske utgiftene. Videre åpner konkurranseutsetting for å redusere bemanningen. I Oslo kommune eksisterer det en bemanningsnorm, men den er tariffestet og kommunen er derfor ikke bundet av denne ved en anbudsutsettelse, ettersom kommunen da trer inn i rollen som oppdragsgiver i stedet for arbeidsgiver.

#### 6.2.4 Tariffavtaler og lønn

Lønns- og arbeidsvilkår for barnehageansatte er regulert i flere tariffavtaler. Disse er forhandlet frem mellom Utdanningsforbundet, Fagforbundet og Delta, og diverse arbeidsgiverorganisasjoner, blant annet KS, Private barnehagers landsforening (PBL) og Virke. Som nevnt er svarene i dette underkapitlet basert på respondenter fra Utdanningsforbundet, mens svar fra Fagforbundets medlemmer følger i et eget underkapittel.

Det er i vårt utvalg signifikante forskjeller mellom respondenter i offentlige og private barnehager i vurderingen av betydningen av sentrale lønnsforhandlinger for lønnsutvikling:

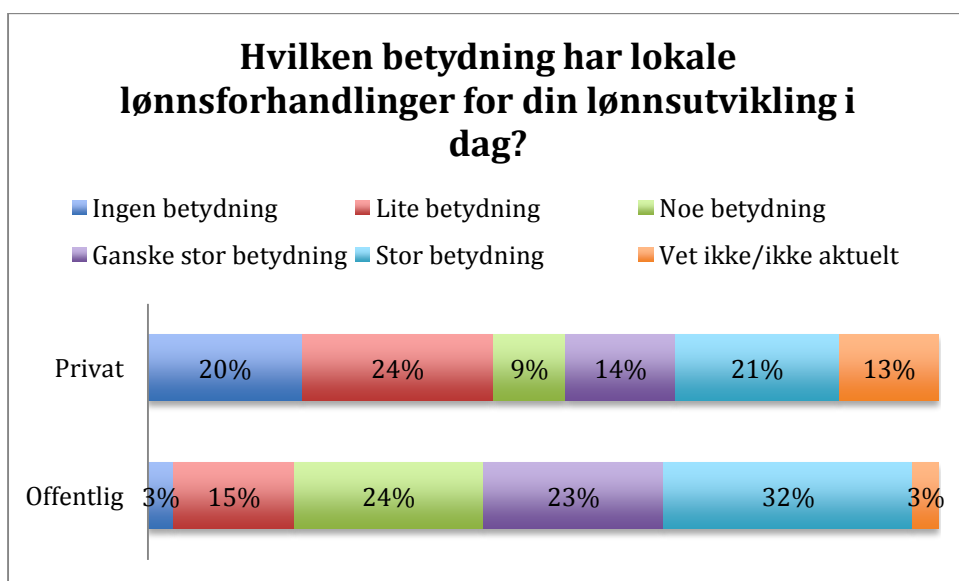
Figur 6-7 Sentrale lønnsforhandlingers betydning for lønnsutvikling



N= 179

Det er, som vi ser, en høyere andel blant respondentene som jobber i private barnehager (67 prosent) som oppgir at sentrale lønnsforhandlinger har stor betydning for deres lønnsutvikling i dag enn blant respondentene i offentlige barnehager (42 prosent). På den andre siden er det en signifikant høyere andel av respondentene i offentlige barnehager som oppgir at lokale lønnsforhandlinger har stor betydning for deres lønnsutvikling:

Figur 6-8 Lokale lønnsforhandlingers betydning for lønnsutvikling



N= 179

Mens bortimot én tredjedel (32 prosent) av respondentene i offentlige barnehager oppgir at lokale lønnsforhandlinger har stor betydning, gjelder det omlag én av fem (21 prosent) av respondentene i private barnehager. Blant de sistnevnte er det 20 prosent som oppgir at lokale lønnsforhandlinger ikke har noen betydning for deres lønnsutvikling i dag. Dette gjelder kun 3 prosent av respondentene i offentlige barnehager.

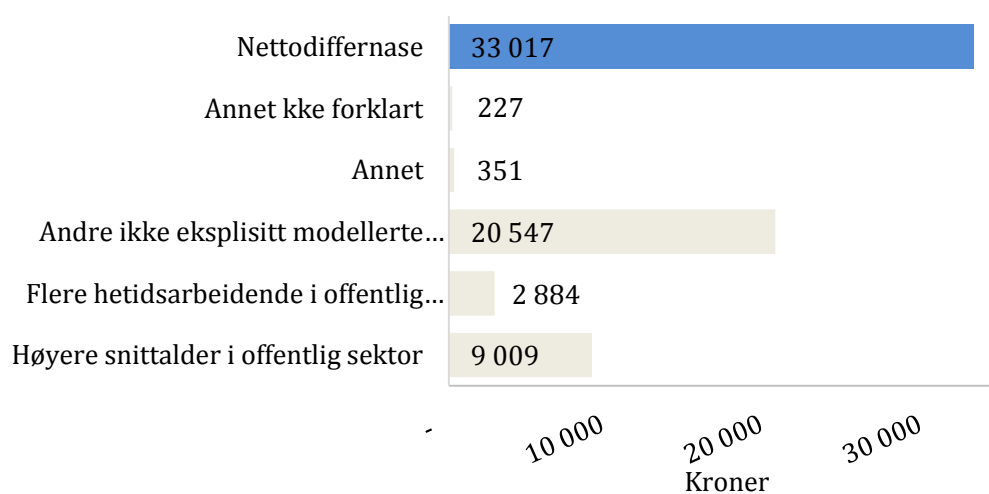
Vi så over at tjenesteansienniteten er lavere blant våre respondenter i privat sektor enn i offentlig sektor. Følgende tabell viser signifikante forskjeller mellom ansatte i offentlige og private barnehager når det gjelder gjennomsnittlig samlet personlig bruttoinntekt (kun blant heltidsansatte):

*Tabell 6-4 Gjennomsnittlig brutto årsinntekt i offentlig og privat sektor*

	Gjennomsnittlig samlet brutto årsinntekt	Standardavvik	N
Offentlig	439.062,08	62.777,998	80
Privat	411.107,14	50.073,778	70

Som vi ser av tabellen oppgir respondentene i offentlige barnehager i gjennomsnitt en høyere samlet brutto årsinntekt enn respondentene i de private barnehagene. Som med barnevern har vi dekomponert forskjellen for å finne frem til hva som ligger bak.

*Figur 6-9 Dekomponering av lønnsforskjeller i utvalget*



Som figuren viser kan en stor del av den systematiske lønnsforskjellen mellom offentlig og privat sektor forklares med at snittalderen i offentlig sektor er høyere



og ved at det er flere heltidsansatte i offentlig sektor. Brorparten av forskjellen kan likevel ikke forklares med systematiske forskjeller i variabler som er dekket i spørreundersøkelsen. *Andre ikke eksplisitt modellerte forhold* henviser til systematisk ulikhet som ikke fanges opp av forklaringsvariabler i lønnsregresjonen vår. Som figuren viser er denne delen av lønnsforskjellen relativt stor. Dette betyr at det er systematiske forskjeller mellom offentlig og privat sektor.

Vi finner samme forskjell også i grunnlønn (her kun blant heltidsansatte):

*Tabell 6-5 Gjennomsnittlig grunnlønn i offentlig og privat sektor*

	Gjennomsnittlig grunnlønn	Standardavvik	N
Offentlig	408.364,40	112.730,995	75
Privat	366.159,09	118.327,651	66

Som for lønn er det flere tariffavtaler som regulerer pensjonsforhold innenfor barnehage. Vi finner imidlertid ingen signifikante forskjeller mellom respondentene fra offentlig og privat sektor på spørsmål om kjennskap til pensjonsordninger, om de anser det som sannsynlig at de kommer til å ha en tilfredsstillende økonomi som pensjonister og om hvilken tjenestepensjonsordning de er omfattet av.

Konsekvensene anbudsutsetting har for lønns- og pensjonsvilkårene avhenger av vilkårene hos den private arbeidsgiver. For eksempel er det slik at lønns- og arbeidsvilkår er omtalt i en forskrift om anbudsutsetting, mens pensjon er utelatt. Ifølge en informant er det i barnehagesektoren slik at

det er veldig mange aktører - noen har tariffavtale og andre ikke, og blant de som har tariffavtale så er det ganske stor forskjell mellom tariffavtalene. Så hvis det er en barnehageaktør som har en PBL-avtale så vil konsekvensene for de ansatte bli mindre enn om det er en aktør uten tariffavtale eller med en annen tariffavtale. AFP er for eksempel noe PBL har og som ikke er så veldig likt i andre tariffavtaler.

Ifølge Utdanningsforbundet er 92 prosent av medlemmene i privat barnehage omfattet av tariffavtale. De fleste av disse er omfattet av tariffavtale fordi arbeidsgiver er med i en arbeidsgiverorganisasjon, men avtalene inngås også direkte med arbeidsgiver.

Utdanningsforbundets tariffavtaler innebærer en ytelsesbasert pensjonsordning, også i privat sektor. Videre inneholder avtalene også uførepensjon og etterlattepensjon, og «nesten alle» oppgis å ha en «AFP-ordning som ikke er den nye AFP-ordningen i privat sektor», noe som innebærer at ansatte omfattet av disse

tariffavtalene kan ta ut AFP uten å bruke av sin tjenstepensjon eller alderspensjon før de er 67 år.

Den nye AFP-ordningen i privat sektor ble regnet som problematisk for noen:

Problematisk når det gjelder AFP for noen. Det er ny AFP på privat sektor: noen av bedriftene vi har direkteavtale med har slik, da må man ha 7 års opptjening. Innenfor offentlig er den ikke så streng. Med den nye AFPen kan eldre arbeidstakere falle ut av ordninger.

Et eierskifte fra offentlig til privat sektor får ifølge vår informant likevel «enormt store konsekvenser» for pensjonsbetingelsene. Dette først og fremst fordi man ved et eierskifte ”ut av offentlig sektor” også innebærer at man går ut av den offentlige tjenstepensjonen. Det er i de fleste tilfeller slik at kommunen vedlikeholder den oppsatte pensjonsrettigheten:

Man får en oppsatt pensjonsrettighet i kommunen. Kommunen må betale for å vedlikeholde denne, det vil si rettighetene som er opptjent. Nye eiere kan også havne ansvarlig for den, men PBL er nøye på at nye barnehager ikke overtar denne forpliktelsen. Det er en god tjenstepensjonsordning i PBL. Men private pensjonsordninger har ingen bruttogaranti.

Til dette kommer utfordringene det skaper for pensjonsordninger når eierskap skifter, i hvert fall hvis det skifter ofte, i form av ulike fripoliser:

Hvis man slutter i en barnehage med ytelsesordning og får en ny arbeidsgiver får man en fripolise. Summen av fripoliser er lavere enn om man står i samme ordning til man blir pensjonert. Dersom man blir kastet rundt, for eksempel i anbudsrunder med ulike bedrifter som vinner får man en helt annen pensjon. Det er et pensjonstap.

Konsekvensene for pensjon kommer også av reguleringen av virksomhetsoverdragelser ved anbudsrunder. I slike prosesser er ny arbeidsgiver i henhold til Arbeidsmiljøloven i utgangspunktet forpliktet til å ta over arbeidstakere og tariffavtale, men kan reservere seg mot sistnevnte. På pensjon er det imidlertid gjort unntak, slik at ”ansatte blir værende i samme barnehage, men får ny pensjonsordning. Det kan være to eiere som begge er medlem av PBL, men det trenger ikke være det. Selv om begge er medlem av PBL vil de komme over i en ny bedrift, og få fripolise på den gamle pensjonsopptjeningen”.

Videre ble det hevdet at beregningsgrunnlaget er ulikt mellom privat og offentlig sektor i Oslo, og høyere lønn medfører ikke nødvendigvis høyere pensjon:

en privat aktør har jo mulighet til å tilby så høy lønn som de vil, men vi har jo et nettolønnsystem i Oslo kommune som betyr at på lønnslippen vår så syns jo ikke

pensjonstrekket. Det betaler Oslo kommune etter at lønna er gitt. Når de bli konkurranseutsatt og tatt over av en privat aktør så blir nettolønna vår en bruttolønn. Så da må vi begynne å betale pensjon av den nettolønna.

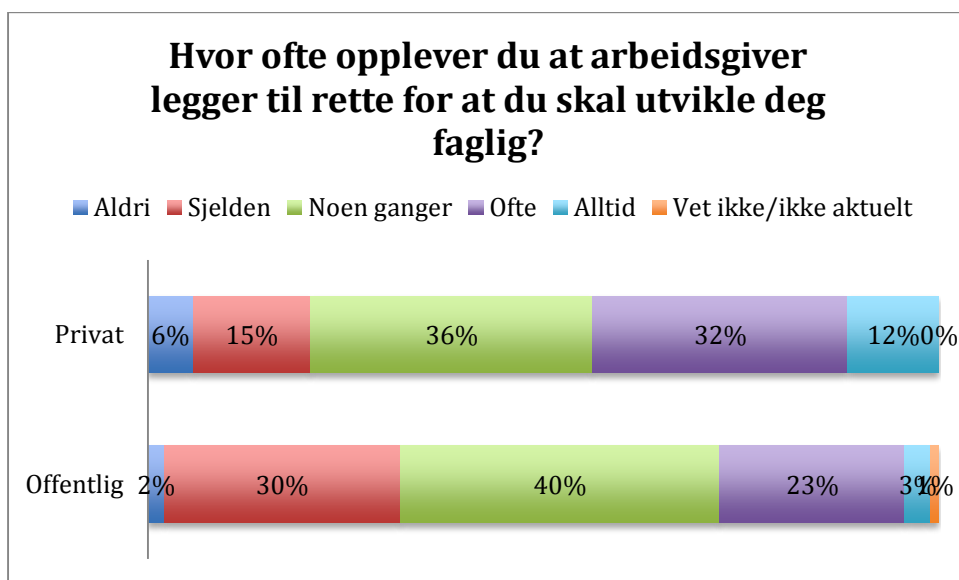
Som innenfor de andre sektorene vi har inkludert i denne undersøkelsen, oppgis personalkostnader, og derunder særlig pensjonsbetingelsene, å være en av de mest sentrale motivene for konkurranseutsetting. Dette kan få konsekvenser for arbeidsstokken. Personalkostnadene i private barnehager er ifølge vår informant i Utdanningsforbundet 19 prosent under de offentlige. I Oslo kommune har man angivelig valgt å konkurranseutsette barnehagene med de eldste ansatte, fordi disse er dyrest. Dette vil senke utgiftsgjennomsnittet i de offentlige barnehagene, og dermed senke det offentlige tilskuddet til de private barnehagene. Videre påstås det at kommunen har valgt ut de barnehagene med lavest sykefravær:

for i en barnehage tjener man penger på sykdom - da tar man inn refunderte sykepenger og så setter man ikke inn vikarer og da går barnehagen med overskudd. Det tjener man ganske mye penger på i en barnehage. Så hvis man ikke har sykdom hos personalet så bruker man opp budsjettet sitt. Dette her er barnehager med lite sykefravær, lite turnover, så de føler seg rett og slett ikke anerkjent av Oslo kommune for at de har stått på som de har gjort.

#### 6.2.5 Arbeidsvilkår og arbeidstid

Det er få av variablene som omhandler arbeidsvilkår hvor det er signifikante forskjeller mellom respondentene fra offentlige og private barnehager. Dette gjelder for eksempel opplevelse av ujevn arbeidsbelastning, å måtte arbeide i høyt tempo, å ha for mye å gjøre, å måtte utføre hardt fysisk arbeid, at arbeidet er stressende, av å være utslitt når man kommer hjem fra jobb, at arbeidsgivers krav om når man skal jobbe skaper problemer, bruk av overtid, ulike arbeidstidsordninger og hvorvidt fravær skaper problemer for en selv eller kollegaer i form av arbeidsbelastning. Det er heller ikke signifikante forskjeller i vurderingen av utviklingen de siste fem årene på tilsvarende områder. Det er imidlertid noen forskjeller når vi beveger oss over på spørsmålet om kompetanse og utfordringer. Følgende figur viser for eksempel at det er signifikante forskjeller hva angår hvorvidt arbeidsgiver legger til rette for at ansatte skal utvikle seg faglig:

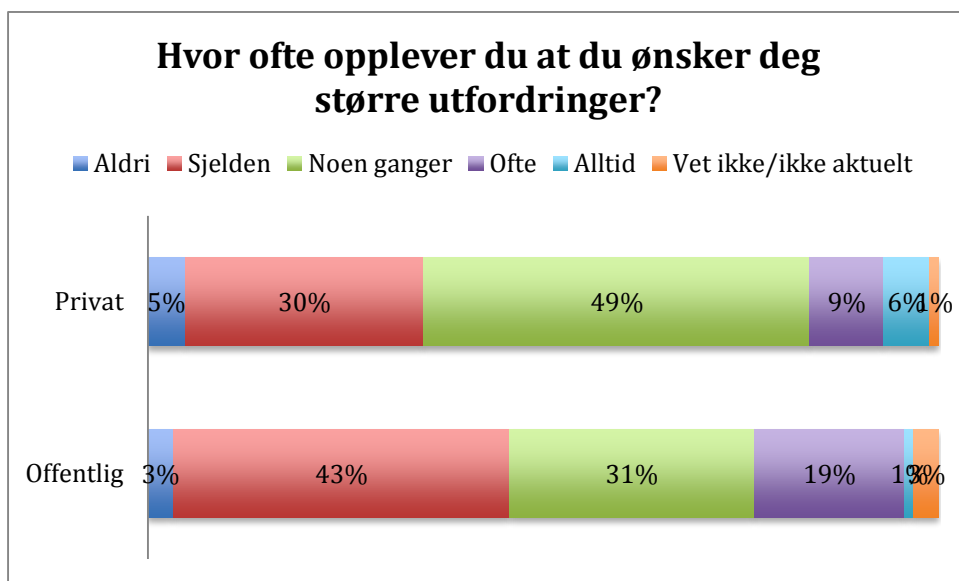
Figur 6-10 Arbeidsgivers tilrettelegging for faglig utvikling i privat og offentlig sektor



N= 181

Som vi ser er det en høyere andel av respondentene i private barnehager som oppgir at de ofte eller alltid opplever at arbeidsgiver legger til rette for at de skal utvikle seg faglig (44 prosent) sammenlignet med respondentene i offentlige barnehager (26 prosent). Blant de sistnevnte oppgir 30 prosent at de sjelden opplever dette, sammenlignet med 15 prosent i private barnehager. Tilsvarende er det også en høyere andel av respondentene i offentlige barnehager som ofte skulle ønske seg større utfordringer:

Figur 6-11 Ønske om større utfordringer i privat og offentlig sektor



N= 180

Figuren viser at mens 19 prosent av respondentene i offentlige barnehager ønsker seg større utfordringer gjelder dette for 9 prosent av respondentene i private barnehager. Det er imidlertid verdt å merke seg at denne forskjellen blir opphevet ved at en større andel av respondentene i private barnehager oppgir at de noen ganger ønsker seg større utfordringer (49 prosent) sammenlignet med respondentene i offentlige barnehager (31 prosent). Det gjør at det faktisk også er en høyere andel av sistnevnte som oppgir at de sjelden ønsker seg større utfordringer (43 prosent) enn blant respondentene i private barnehager (30 prosent). Det er ikke signifikante forskjeller mellom respondentene i private og offentlige barnehager på spørsmål om hvor fornøyde de er i jobben.

Som vi også har sett innenfor barnevernsinstitusjoner er det blant respondentene innen barnehage signifikante forskjeller mellom offentlig og privat sektor på spørsmål om arbeidsplassen er tilsluttet IA-avtalen. Mens hele 95 prosent av respondentene i offentlige barnehager oppgir at arbeidsplassen er tilsluttet IA-avtalen, gjelder dette 74 prosent av respondentene i private barnehager. Det er imidlertid ikke signifikante forskjeller på spørsmålene som er knyttet til såkalt "IA-kultur".

#### 6.2.6 Fremtidsutsikter og (u)trygghet

Totalt svarer 22 prosent av respondentene som oppgir at virksomheten per i dag ikke deltar i anbudskonkurranser at de ofte eller noen ganger opplever at konkurranse-

/anbudsutsetting eller privatisering diskuteres. Følgende figur illustrerer svarfordelingen blant respondentene i offentlige barnehager på spørsmål om i hvilken grad de anser konkurranseutsetting eller privatisering som en mulighet for virksomheten:

Figur 6-12 Konkurranseutsetting/privatisering som mulighet for offentlig sektor

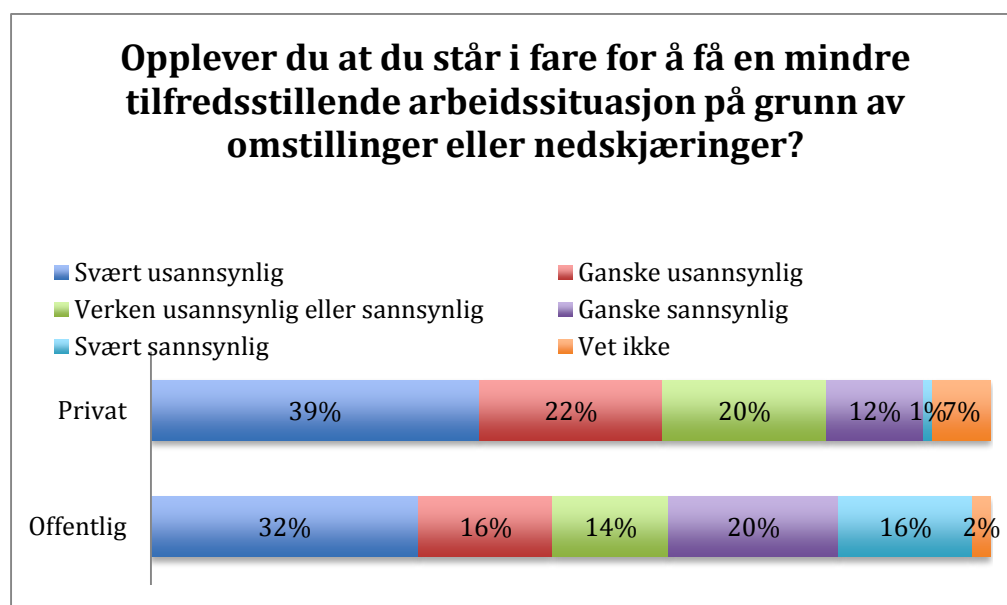


N= 94

Vi ser at den største gruppen oppgir at de ikke anser konkurranseutsetting eller privatisering som en mulighet i det hele tatt (40 prosent). En andel på 19 prosent oppgir at de i liten grad anser konkurranseutsetting eller privatisering som en mulighet, mens 22 prosent oppgir at de i noen grad anser at dette er en mulighet. Det er kun 5 prosent som oppgir at de i stor grad ser konkurranseutsetting eller privatisering som en mulighet for virksomheten.

Når det gjelder vurdering av egne framtidsutsikter er det også få signifikante forskjeller. Dette gjelder blant annet på vurderingen av hvor sannsynlig det er at man er i samme jobb om fem år og i samme yrke/bransje. Det er heller ikke signifikante forskjeller hva angår om man er bekymret for å miste jobben eller i hvorvidt man anser jobben som trygg. Totalt oppgir 86 prosent av utvalget at de er enige eller sterkt enige i påstanden ”min jobb er trygg”, og 73 prosent at de ikke er bekymret i det hele tatt for å miste jobben. Det er 8 prosent som er noe bekymret for å miste jobben. Det er imidlertid en signifikant høyere andel blant respondentene i offentlige barnehager som oppgir at de regner det som svært sannsynlig at de står i fare for å få en mindre tilfredsstillende arbeidssituasjon på grunn av omstillinger eller nedskjæring:

Figur 6-13 Fare for mindre tilfredsstillende arbeidssituasjon på grunn av omstilling



N= 181

Mens 16 prosent av respondentene i offentlige barnehager oppgir at de anser det som svært sannsynlig at de står i fare for å få en mindre tilfredsstillende arbeidssituasjon på grunn av omstillinger eller nedskjæringer, gjelder dette for kun 1 prosent av respondentene i private barnehager. Det er i tillegg en høyere andel i offentlige barnehager (20 prosent) som oppgir at de regner dette som ganske sannsynlig sammenlignet med andelen i private barnehager (12 prosent). Til sammen er det med andre ord 36 prosent av respondentene i offentlige barnehager som anser det som ganske eller svært sannsynlig at arbeidssituasjonen kan bli mindre tilfredsstillende på grunn av omstillinger eller nedskjæring, mens tilsvarende tall for private barnehager er 13 prosent.

Generelt om konkurranseutsetting innenfor barnehage hevdes det at konkurranseutsetting fører til usikkerhet: «De ansatte mister ikke bare tryggheten de har i utgangspunktet, men får en ny usikkerhet hvert fjerde eller sjette år» (ansatt, forbundskontor).

Når det gjelder den spesifikke situasjonen i Oslo kommune, der det er vedtatt at driften av 10 barnehager skal anbudsutsettes, oppgis konkurranseutsettingen å føre til kraftige reaksjoner knyttet til den usikkerheten som oppstår:

De ansatte er - vi får melding om at det er mange som gråter på jobb. I noen av de lederteamene er det en hel styrerstilling som bruker kun ressurser på

konkurransetsetting - svarer på spørsmål - håndtere at våre ansatte er - de klarer ikke å konsentrere seg fullstendig om å levere en god tjeneste, samtidig som de prøver på det. De prøver for harde livet, men det er fryktelig vanskelig.

I og med at prosessen ikke var avsluttet ved intervjuetidspunktet, er det mulig å spørre om de opplevde umiddelbare virkningene av å bli plukket ut:

Konsekvenser som vi har sett hittil det er at det er flere ansatte som har sagt opp jobben sin. Veldig mange er i søkeprosess for å få seg jobb - de søker seg tilbake i andre kommunale barnehager. For våre medlemmer vil jeg ikke tro at det blir et problem for det er såpass mange dispensasjoner i Oslo kommune at de bør få jobb i Oslo kommune. Dispensasjoner for pedagogiske ledere. Det er assistenter eller ufaglærte som går inn i stillingene fordi man ikke har nok førskolelærere i Oslo. Så når de er ferdig med det, og det står førskolelærere på trappa så må man ikke ansette dem. Så jeg vil ikke tro at det er noe problem. Men jeg er litt mer usikker på assistentene om de får seg nye jobber. Men det er de umiddelbare konsekvensene av dette.

Andre konsekvenser er ifølge informanten at

man har fått et styrka samhold i den enkelte barnehage for man står sammen om å bli utsatt for noe veldig tøft. Som de selv opplever det. De har tatt det veldig, veldig tungt. Kanskje tyngre enn vi hadde forutsett at de ville gjøre. Det er vel dette vi har sett sånn foreløpig. Man er selvfølgelig redd for hva som skal skje. Noen velger å vente å se hvilken privat aktør som vil ta over.

### 6.3 Fagforbundets medlemmer innenfor barnehage

Respondentene trukket fra Fagforbundet er mer heterogene enn respondenten trukket fra Utdanningsforbundet, spesielt hva angår utdanning. Av de som har besvart undersøkelsen har 15 prosent universitets- eller høyskoleutdanning (11 prosent på inntil 4 års varighet og 4 prosent med mer enn 4 års varighet). Pedagogiske ledere og barnehagelærere utgjør dermed en liten andel av utvalget trukket fra Fagforbundets medlemmer. Vi vender tilbake til utdanningsnivå i underkapitlet om arbeidsstokkens sammensetning.

I vårt utvalg fra Fagforbundet er 59 prosent ansatt i offentlig sektor og 41 prosent i privat sektor. Hva angår selskapsform oppgir 34 prosent av de ansatte i privat sektor at de jobber for et "ordinært selskap" (kommersielt). Det er samme andel som vi så over i utvalget trukket fra Utdanningsforbundets medlemsregister. Videre oppgir 16 prosent av de ansatte i privat sektor at de jobber for en ideell (ikke-kommersiell) organisasjon, mens den resterende halvparten av utvalget ikke vet. Også i utvalget trukket fra Fagforbundet oppgir omtrent halvparten (48 prosent) av respondentene fra privat sektor at virksomheten de jobber for er del av et større konsern eller en kjede. Utvalget er kort beskrevet i tabellen under.



Tabell 6-6 Beskrivelse av utvalget i spørreundersøkelse - barnehage (Fagforbundet)

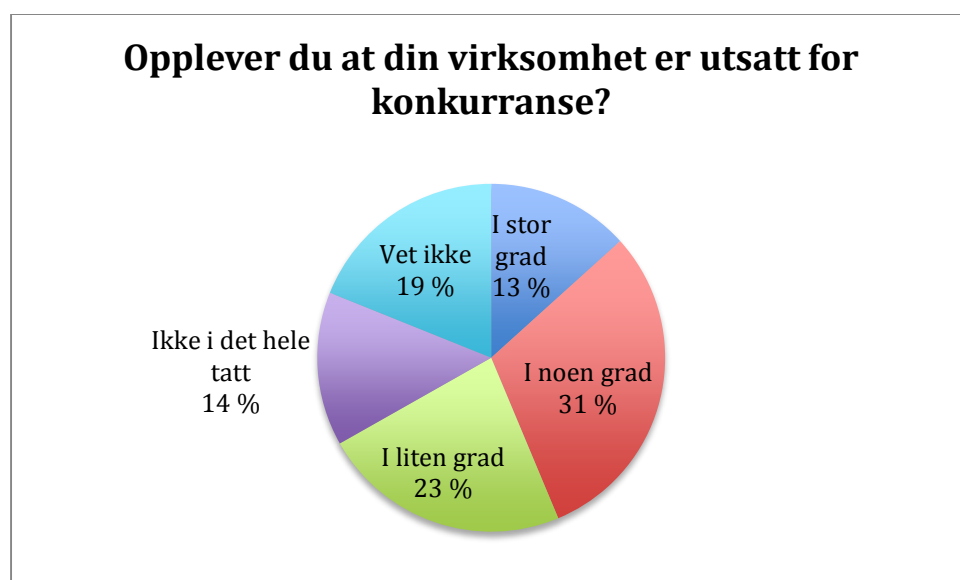
	Offentlig	Privat
Antall	250	177
Gjennomsnittsalder	44	42
Vanligst utdanning	Fagutdanning	Fagutdanning
Kvinneandel	95 %	95 %
Andel heltidsarbeidende	74 %	73 %

### 6.3.1 Grad av konkurranseutsetting

Blant våre respondenter fra Fagforbundet oppgir 7 prosent at virksomheten eller arbeidsplassen tidligere var offentlig eid. Dette er igjen samme andel som blant respondentene fra Utdanningsforbundet, og er i dette tilfelle også en for liten gruppe til å forfølge i analysen (12 respondenter). Det er videre 4 prosent som oppgir at virksomheten deltar i anbudskonkurranser. Dette er en lavere andel enn blant respondentene fra Utdanningsforbundet (9 prosent).

Vi stilte i spørreundersøkelsen spørsmål om hvorvidt man opplever at virksomheten er utsatt for konkurranse. Respondentene fra Fagforbundet fordeler seg på følgende måte:

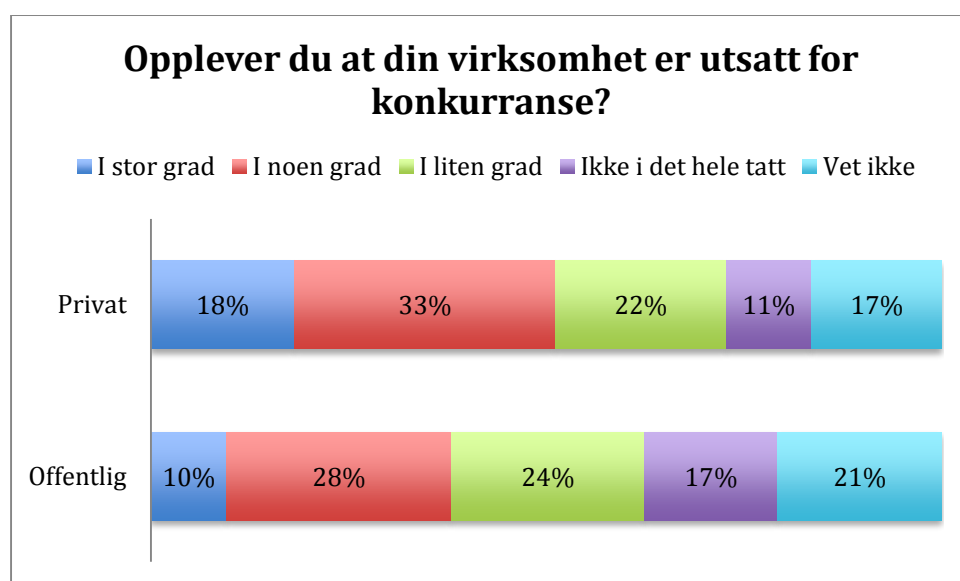
Figur 6-14 Opplevelse av konkurranse



N=428

Figuren viser en noenlunde lik fordeling på de ulike svaralternativene som vi så for respondentene fra Utdanningsforbundet over. Det er en andel på 13 prosent av respondentene fra Fagforbundet som oppgir at de i stor grad opplever at virksomheten er utsatt for konkurranse. Disse følges av en andel på 31 prosent som opplever dette i noen grad. Totalt kan vi dermed si at 44 prosent har en opplevelse av at virksomheten er utsatt for konkurranse. Bortimot én av fire (23 prosent) opplever dette i liten grad, og 14 prosent ikke i det hele tatt. Det er på dette spørsmålet signifikante forskjeller mellom respondentene i offentlig og privat sektor:

*Figur 6-15 Opplevelse av konkurranse i privat og offentlig sektor*



N= 426

Figuren viser oss at det er en høyere andel blant respondentene fra private barnehager som i stor eller noen grad opplever at virksomheten er utsatt for konkurranse (51 prosent) sammenlignet med respondenter fra offentlig sektor (38 prosent). Blant respondentene fra offentlige barnehager oppgir 17 prosent at de ikke i det hele tatt opplever at virksomheten er utsatt for konkurranse. Tilsvarende tall for respondentene fra private barnehager er 11 prosent.

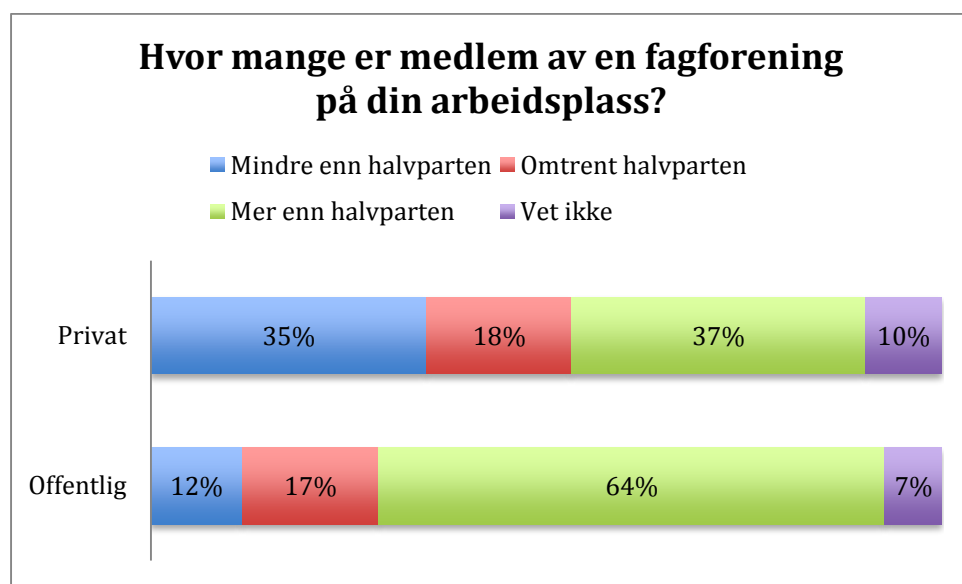
Blant respondentene fra Fagforbundet er det ikke signifikante forskjeller mellom offentlig og privat sektor på om de oppgir at konkurranse-/anbudsutsetting eller privatisering av virksomheten blir diskutert. Blant respondentene som oppgir at virksomheten per i dag ikke deltar i anbudskonkurranser, oppgir 20 prosent at konkurranse-/anbudsutsetting eller privatisering av virksomheten noen ganger eller

ofte blir diskutert. Det er heller ikke signifikante forskjeller mellom de to gruppene på om virksomheten deltar i anbudskonkurranser.

### 6.3.2 Fagorganisering og samarbeidsklime

På spørsmålet om å anslå hvor stor andel av de ansatte som er medlem av en fagforening på arbeidsplassen finner vi også blant respondentene fra Fagforbundet signifikante forskjeller mellom offentlig og privat sektor:

Figur 6-16 Organiseringsgrad i privat og offentlig sektor

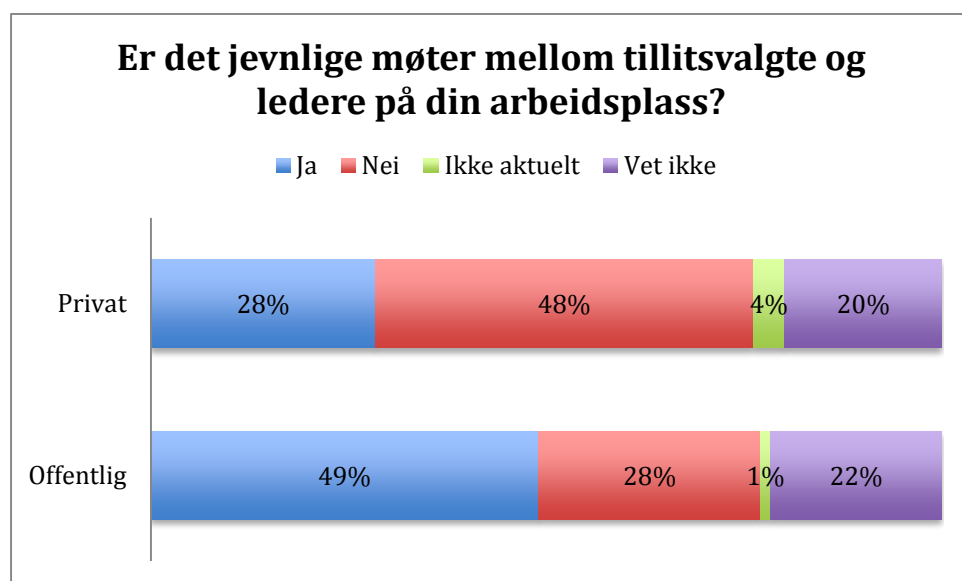


N= 425

Som vi ser av figuren er det store forskjeller mellom respondentene i offentlige og private barnehager. Mens 64 prosent av respondentene offentlige barnehager oppgir at mer enn halvparten på arbeidsplassen er medlem av en fagforening, gjelder dette kun 37 prosent av respondentene i private barnehager. Blant de sistnevnte oppgir 35 prosent at mindre enn halvparten er organisert. Tilsvarende tall blant respondentene i offentlige barnehager er 12 prosent.

Det er videre signifikante forskjeller på hvorvidt respondentene i offentlige og private barnehager oppgir at det jevnlig avholdes møter mellom tillitsvalgte og ledere på arbeidsplassen:

Figur 6-17 Møter mellom tillitsvalgte og ledere i privat og offentlig sektor



N= 425

Figuren viser at bortimot halvparten (49 prosent) av respondentene som jobber i offentlige barnehager svarer bekreftende på at det jevnlig er møter mellom tillitsvalgte og ledere på arbeidsplassen, mens dette gjelder i underkant av tre av ti (28 prosent) i private barnehager. Blant de sistnevnte oppgir 48 prosent at det ikke er slike møter, mens tilsvarende tall blant respondenter i offentlig sektor er 28 prosent. Det er imidlertid ikke signifikante forskjeller i hvorvidt respondentene opplever at diskusjonene på disse møtene har innflytelse på beslutninger som påvirker arbeidsforhold og arbeidsorganisering.

### 6.3.3 Ansettelsesformer og arbeidsstokk

Blant respondentene fra Fagforbundet er 87 prosent fast ansatt og 8 prosent midlertidig ansatt. Som blant respondentene fra Utdanningsforbundet er det mange som oppgir at alternative ansettelsesformer finnes på arbeidsplassen; 87 prosent oppgir at det er vikarer som dekker opp for sykefravær, permisjoner eller lignende, 66 prosent at det er midlertidig ansatte, 61 prosent at det er ekstrahjelper/tilkallingsvakter og 29 prosent at det er innleide til stede på arbeidsplassen. Det kan også på vårt utvalg fra Fagforbundet virke som at selvstendig næringsdrivende ikke er vanlig innenfor barnehage; kun 3 prosent, samme andel som blant respondentene fra Utdanningsforbundet, oppgir at det er selvstendig næringsdrivende til stede på deres arbeidsplass. Angående tilstedeværelsen av selvstendig næringsdrivende på arbeidsplassen er det imidlertid signifikante forskjeller mellom respondentene fra

offentlige og private barnehager. Mens kun én prosent blant respondentene fra offentlig sektor svarer bekreftende på dette, gjelder det for 15 prosent av respondentene fra privat sektor.

Mens Utdanningsforbundet utelukkende har medlemmer med høyere utdanning, er respondentene fra Fagforbundet mer spredt over de ulike utdanningsnivåene:

Figur 6-18 Fullført skolegang i utvalget



N= 427

Vi ser, som vi nevnte over, at 15 prosent har utdanning på universitets- eller høgskolenivå som høyeste fullførte skolegang. Den største andelen (44 prosent) har fagutdanning, mens 30 prosent oppgir videregående utdanning. Det er til slutt en andel på 11 prosent som oppgir at grunnskoleutdanning er høyeste fullførte skolegang.

Videre er 95 prosent av respondentene i utvalget fra Fagforbundet kvinner. Av respondentene i vår undersøkelse er 88 prosent født i Norge, 3 prosent i et land i Asia, 3 prosent er født i et øst-europeisk EU-land og 2 prosent i et land i Norden. Gjennomsnittsalderen er 42,87 år og den gjennomsnittlige tjenesteansienniteten er 10,09 år. Det er med andre ord både en høyere gjennomsnittsalder og en høyere gjennomsnittlig tjenesteansiennitet blant respondentene fra Fagforbundet enn fra Utdanningsforbundet. Det er i gjennomsnitt 19,81 ansatte i barnehagene respondentene er ansatt.

Det er kun på spørsmålet om tjenesteansiennitet at gjennomsnittet blir signifikant forskjellig mellom respondentene fra offentlige og private barnehager:

Tabell 6-7 Gjennomsnittlig tjenesteansiennitet i privat og offentlig sektor

	Gjennomsnittlig tjenesteansiennitet	Standardavvik	N
Offentlig	11,27 år	9,083	248
Privat	8,35 år	6,711	175

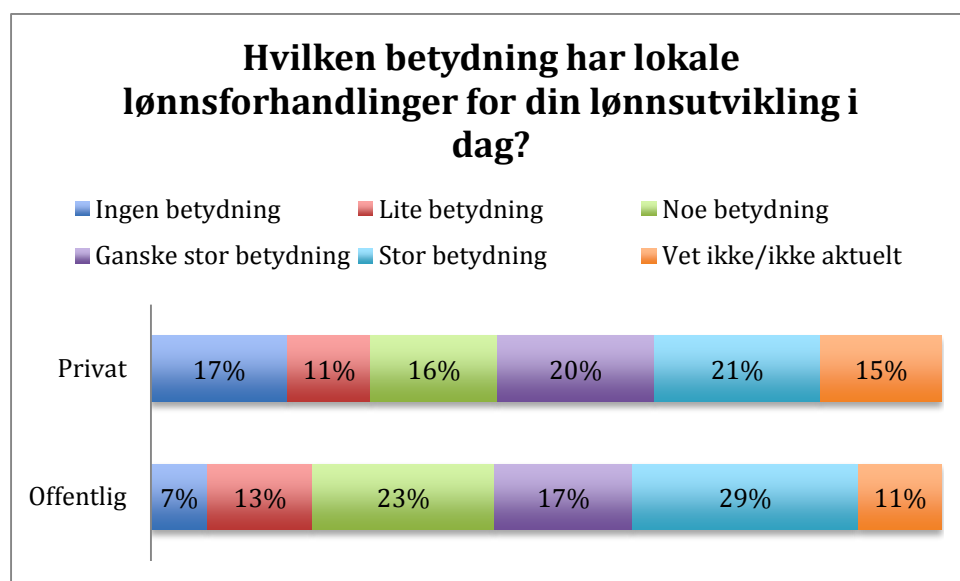
Som blant respondentene fra Utdanningsforbundet ser vi at gjennomsnittlig tjenesteansiennitet også blant respondentene fra Fagforbundet er signifikant høyere blant ansatte i offentlig barnehager enn blant ansatte i private barnehager. Differansen er her på litt i underkant av tre år. Vi bemerker over at tjenesteansiennitet påvirker inntekt, men vi finner ikke signifikante forskjeller mellom ansatte i offentlige og private barnehager i gjennomsnittlig samlet personlig bruttoinntekt eller gjennomsnittlig grunnlønn blant respondentene fra Fagforbundet.

#### 6.3.4 Tariffavtaler og lønn

Som nevnt over er lønns- og arbeidsvilkår for barnehageansatte regulert i tariffavtaler mellom Utdanningsforbundet, Fagforbundet og Delta, og diverse arbeidsgiverorganisasjoner, blant annet KS, Private barnehagers landsforening (PBL) og Virke.

Når det gjelder lønnsdannelse er det signifikante forskjeller mellom respondentene fra Fagforbundet på spørsmålet om betydningen av lokale lønnsforhandlinger for lønnsutviklingen i dag:

Figur 6-19 Lokale lønnsforhandlingers betydning for lønnsutvikling



N= 397

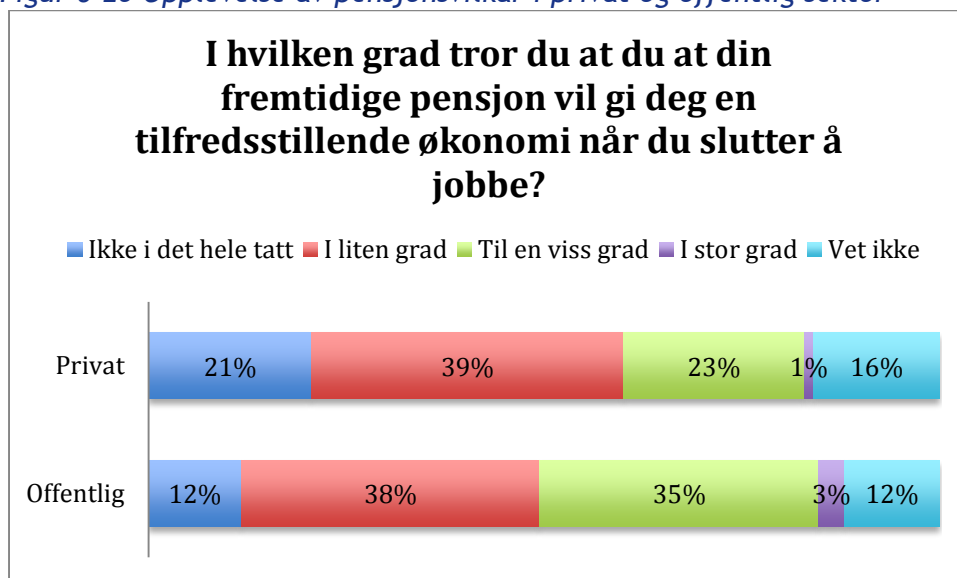
Som vi ser av figur er det en høyere andel blant respondentene i offentlige barnehager (29 prosent) som oppgir at lokale lønnsforhandlinger har stor betydning for deres lønnsutvikling i dag sammenlignet med respondentene i private barnehager (21 prosent). Blant de sistnevnte er det en høyere andel (17 prosent) som oppgir at lokale lønnsforhandlinger ikke har noen betydning enn blant respondentene fra offentlige barnehager (7 prosent). Dette stemmer til en viss grad med bildet vi fikk fra Utdanningsforbundets medlemmer over, selv om det der også var signifikante forskjeller i vurderingen av betydningen av sentrale lønnsforhandlinger for lønnsutviklingen, og også forskjeller i gjennomsnittlig samlet personlig bruttoinntekt og gjennomsnittlig grunnlønn blant respondentene fra offentlige og private barnehager.

### 6.3.5 Opplevelse av pensjonsvilkår

Som nevnt finnes det flere tariffavtaler som dekker barnehagesektoren, og flere av dem regulerer pensjonsforhold. Barnehageansatte i kommunal sektor (KS-området) har tariffestet rett til offentlig tjenstepensjon og offentlig AFP. De private barnehagene er i hovedsak organisert i PBL eller Virke. PBL har tariffestet en privat ytelsespensjonsordning med samme dekningsnivåer som i offentlig tjenstepensjon, samt en egen AFP-ordning som er oppbygd på samme måte som offentlig AFP. Barnehager i Virke-området må ha offentlig tjenstepensjon. De øvrige private barnehagene har ulike typer tjenstepensjonsordninger. Det er på

spørsmålet om man tror at den fremtidige pensjonen kommer til å gi en tilfredsstillende økonomi når man slutter å jobbe signifikante forskjeller mellom respondentene fra Fagforbundet:

Figur 6-20 Opplevelse av pensjonsvilkår i privat og offentlig sektor



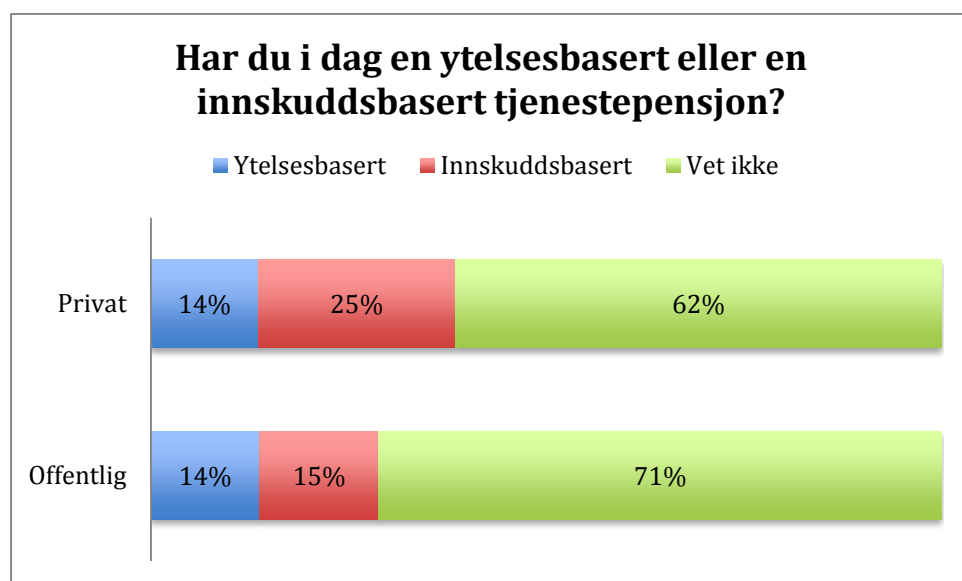
N= 422

Figuren viser at en høyere andel av respondentene fra privat sektor (21 prosent) oppgir at de ikke i det hele tatt tror at deres fremtidige pensjon vil gi dem en tilfredsstillende økonomi når de slutter og jobbe sammenlignet med respondentene fra offentlig sektor (12 prosent). Hele 60 prosent oppgir at de ikke i det hele tatt eller i liten grad tror de får en tilfredsstillende økonomi som pensjonister blant respondentene i private barnehager. Tilsvarende tall for respondentene i offentlige barnehager er 50 prosent. Det er få i begge grupper som oppgir at de i stor grad tror de får en tilfredsstillende økonomi som pensjonister (1 prosent av respondentene i private barnehager og 3 prosent av respondentene i offentlige barnehager).

I tråd med det generelle bildet blant norske arbeidstakere er andelen som ikke vet hvilken tjenstepensjonsordning de er dekket av høy blant respondentene fra Fagforbundet. Følgende figur illustrerer signifikante forskjeller mellom ansatte i private og offentlige barnehager:



Figur 6-21 Oppfattelse om pensjonsordning i offentlig og privat sektor



N= 424

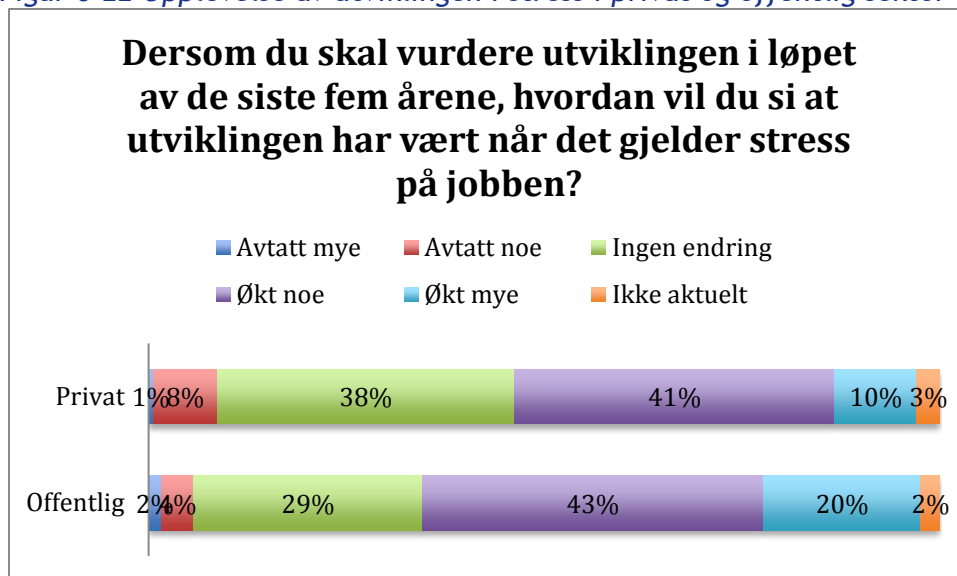
Som vi ser oppgir godt over halvparten i begge grupper at de ikke vet om de i dag har en ytelses- eller innskuddsbasert tjenstepensjon; henholdsvis 71 prosent og 62 prosent av respondentene i offentlig og privat sektor. Det er også en andel på 15 prosent i offentlig sektor som oppgir at de i dag har en innskuddsbasert tjenstepensjonsordning.

### 6.3.6 Arbeidsvilkår og arbeidstid

Som for respondentene fra Utdanningsforbundet er det også blant respondentene fra Fagforbundet få av variablene som omhandler arbeidsvilkår hvor det er signifikante forskjeller mellom respondentene fra offentlige og private barnehager. Dette gjelder for eksempel opplevelse av ujevn arbeidsbelastning, å måtte arbeide i høyt tempo, å ha for mye å gjøre, å måtte utføre hardt fysisk arbeid, at arbeidet er stressende, av å være utslitt når man kommer hjem fra jobb, at arbeidsgivers krav om når man skal jobbe skaper problemer, bruk av overtid, ulike arbeidstidsordninger og hvorvidt fravær skaper problemer for en selv eller kollegaer i form av arbeidsbelastning. Det er heller ikke signifikante forskjeller i vurderingen av utviklingen de siste fem årene på tilsvarende områder på de fleste områder, med unntak av stress på jobben, kompetansekrav og kravene til å håndtere komplekse arbeidsoppgaver.

Når det gjelder stress på jobben illustrerer følgende figur hvordan respondentene i offentlige og private barnehager vurderer utviklingen de siste fem årene:

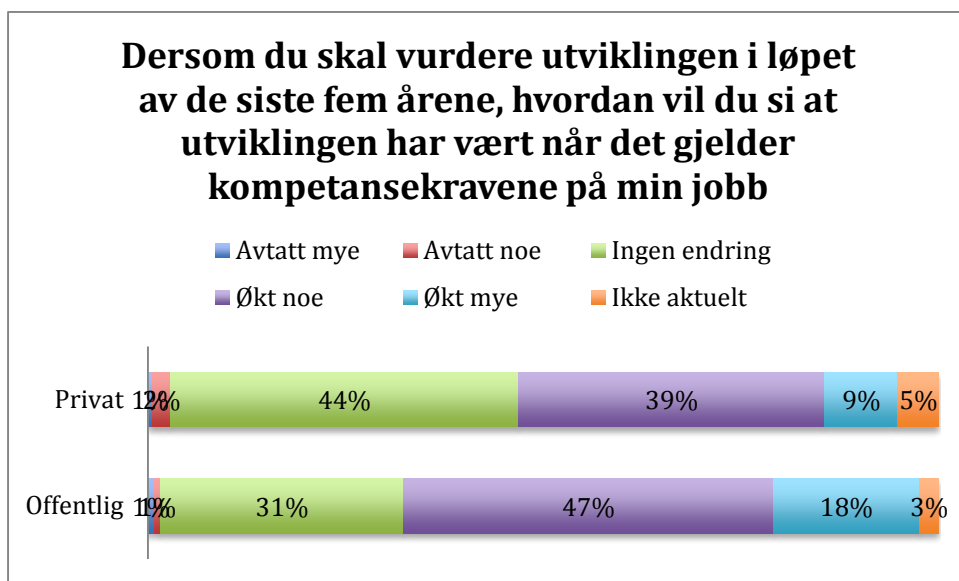
Figur 6-22 Opplevelse av utviklingen i stress i privat og offentlig sektor



N= 419

Som vi ser oppgir en større andel av respondentene i offentlige barnehager at stresset på jobben har økt mye (20 prosent) sammenlignet med respondentene i private barnehager (10 prosent). Det er også en høyere andel av respondentene i offentlige barnehager som oppgir at stresset på jobben har økt noe (43 prosent), slik at 63 prosent av respondentene i offentlige barnehager oppgir til sammen at stresset på jobben har økt, sammenlignet med totalt 51 prosent av respondentene i private barnehager. Blant de sistnevnte er det en høyere andel som oppgir at det ikke har skjedd noen endring på dette punktet (38 prosent, sammenlignet med 29 prosent i offentlige barnehager). Stress kan henge sammen med kravene som stilles, og følgende figur viser at det også på vurderingen i endringen i kompetansekrav er forskjeller mellom respondentene i offentlig og privat sektor:

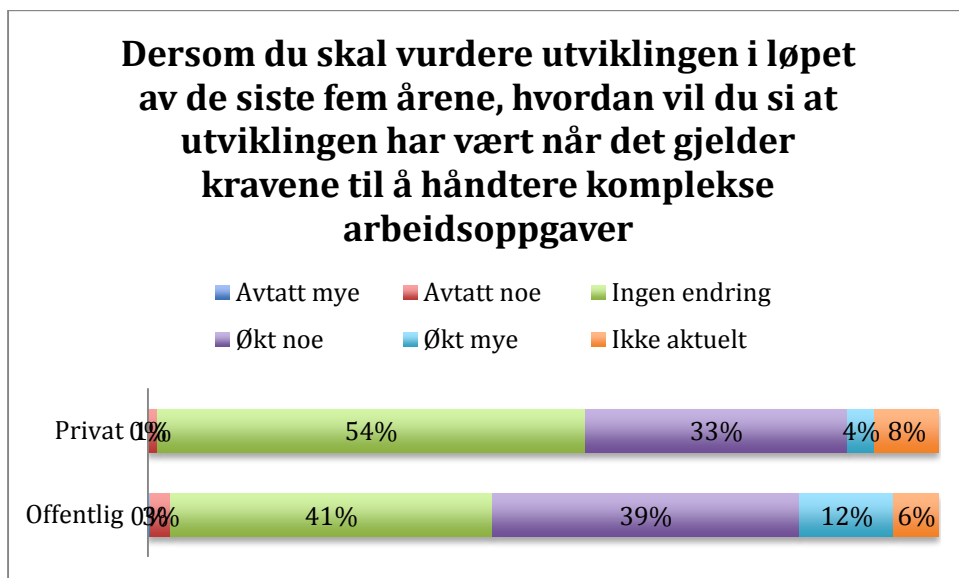
Figur 6-23 Opplevelse av utvikling i kompetansekrav i privat og offentlig sektor



N= 417

Figuren viser at mens 18 prosent av respondentene i offentlige barnehager oppgir at kompetansekravene på jobben har økt mye, og ytterligere 47 prosent at disse har økt noe, gjelder dette for henholdsvis 9 prosent og 39 prosent av respondentene i private barnehager. Totalt er det med andre ord 65 prosent av respondentene i offentlige og 48 prosent av respondentene i private barnehager som oppgir at kompetansekravene har økt de siste fem årene. Igjen er det en høyere andel blant sistnevnte som oppgir at det ikke har skjedd noen endring (44 prosent) sammenlignet med respondentene i offentlig sektor (31 prosent). Det samme bildet tegner seg også hvis vi ser på kravene til å håndtere komplekse arbeidsoppgaver:

Figur 6-24 Utvikling i krav til å håndtere komplekse arbeidsoppgaver i privat og offentlig sektor

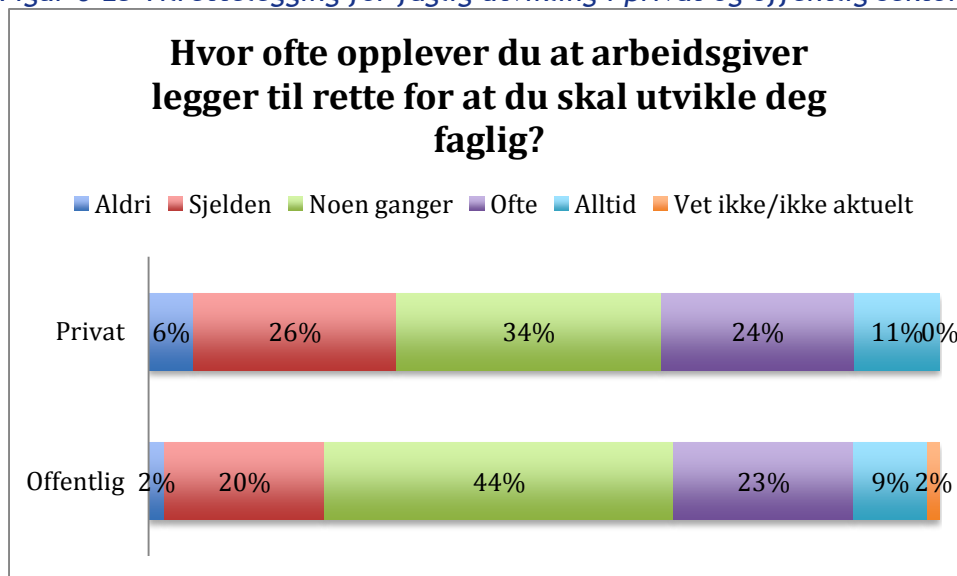


N= 416

Igjen er det en høyere andel blant respondentene i private barnehager som oppgir at det ikke har skjedd noen endring i kravene til å håndtere komplekse arbeidsoppgaver de siste fem årene (54 prosent) sammenlignet med respondentene i offentlige barnehager (41 prosent). Blant sistnevnte er det høyere andeler som oppgår både at disse kravene har økt mye (12 prosent) og økt noe (39 prosent) sammenlignet med respondentene i private barnehager (henholdsvis 4 prosent og 33 prosent). Dette kan ha sammenheng med at de offentlige barnehagene i større grad får ansvar for barn med spesialbehov.

Vi så at flere av respondentene i offentlige barnehager opplever at kompetansekravene har økt. Vi ser av følgende figur at det er signifikante forskjeller i hvorvidt respondentene i offentlige og private barnehager opplever at arbeidsgiver legger til rette for at man skal utvikle seg faglig:

Figur 6-25 Tilrettelegging for faglig utvikling i privat og offentlig sektor

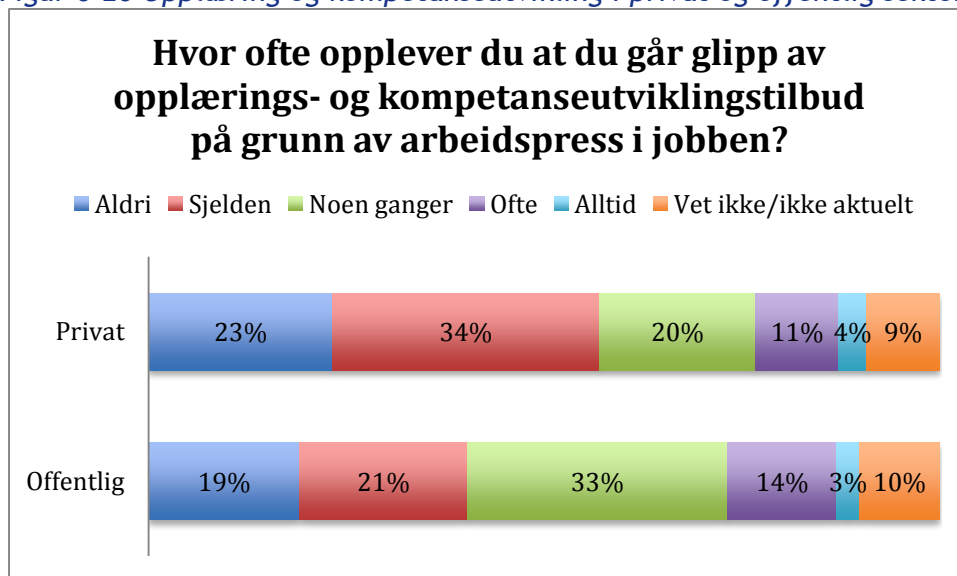


N= 423

Vi ser at andelen som ofte eller alltid opplever at arbeidsgiver legger til rette for at man skal utvikle seg faglig er omtrent like blant respondentene i offentlige og private barnehager, men det er en høyere andel blant de førstnevnte som opplever dette noen ganger (44 prosent) enn blant sistnevnte (34 prosent). Det er dermed en høyere andel blant respondentene i private barnehager som sjelden (26 prosent) eller aldri (6 prosent), til sammen 32 prosent, som opplever at arbeidsgiver legger til rette for faglig utvikling sammenlignet med respondentene i offentlige barnehager (henholdsvis 20 prosent og 2 prosent, til sammen 22 prosent).

Opplevelsen av at det er arbeidspress som kommer i veien for opplærings- og kompetanseutviklingstilbud ser ut til å være mer utbredt blant respondentene i offentlige barnehager:

Figur 6-26 Opplæring og kompetanseutvikling i privat og offentlig sektor

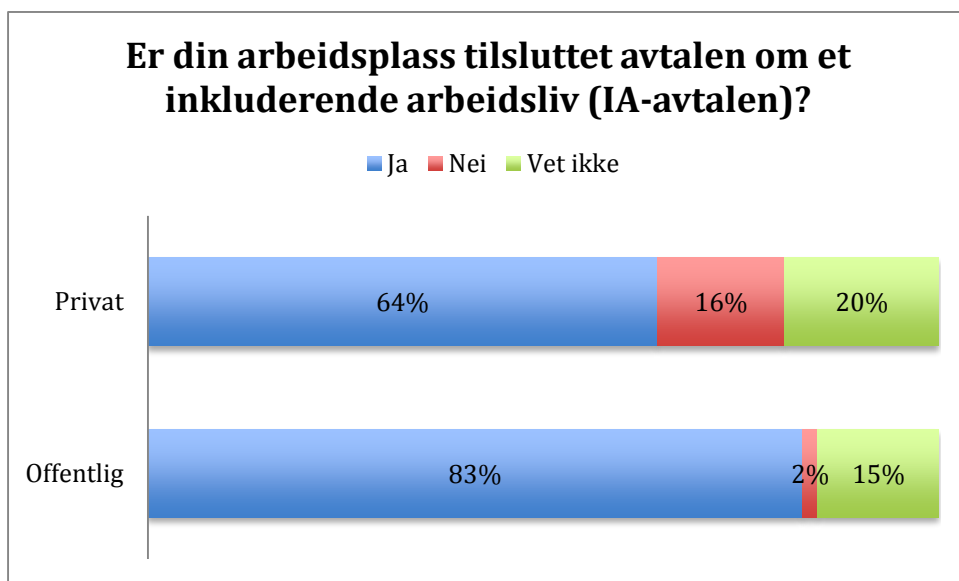


N= 418

Halvparten av respondentene i offentlige barnehager oppgir at de noen ganger (33 prosent), ofte (14 prosent) eller alltid (3 prosent) går glipp av opplærings- og kompetanseutviklingstilbud på grunn av arbeidspress i jobben. Til sammenligning gjelder dette til sammen 35 prosent av respondentene i private barnehager, hvor 20 prosent noen ganger, 11 prosent ofte og 4 prosent alltid opplever at de går glipp av opplærings- og kompetanseutviklingstilbud på grunn av arbeidspress i jobben.

Som vi har sett i de andre sektorene, er det også blant respondentene fra Fagforbundets medlemmer innen barnehager flere som oppgir at arbeidsplassen er tilsluttet IA-avtalen i offentlig sektor:

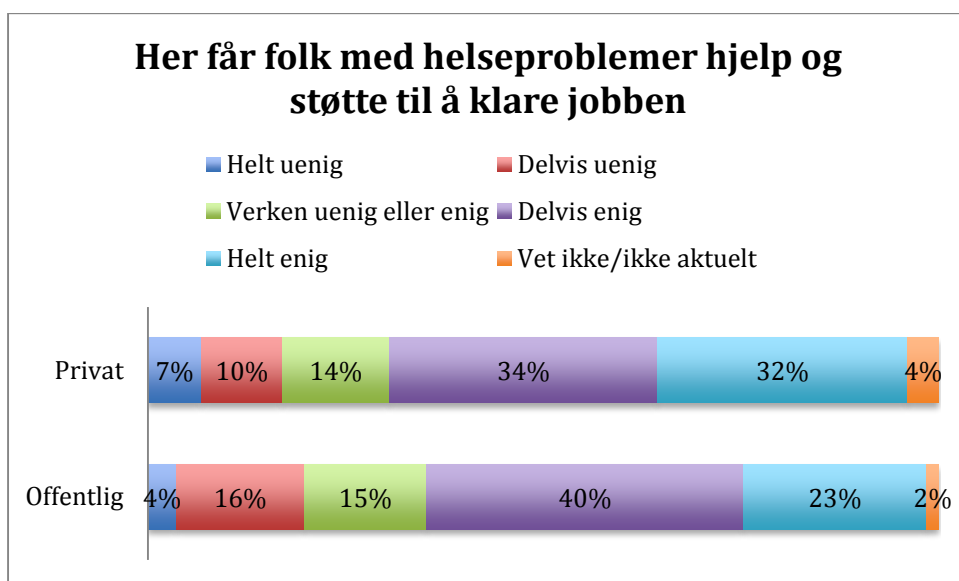
Figur 6-27 Tilslutning til IA-avtalen i privat og offentlig sektor



N= 423

Mens 83 prosent er respondentene i offentlige barnehager oppgir at arbeidsplassen er tilsluttet IA-avtalen, gjelder dette for 64 prosent av respondentene i private barnehager. Dette trenger imidlertid ikke bety at den såkalte "IA-kulturen" er mer utviklet i offentlig sektor. Følgende figur illustrerer signifikante forskjeller i vårt utvalg på spørsmål om arbeidstakere med helseproblemer får hjelp og støtte til å klare jobben:

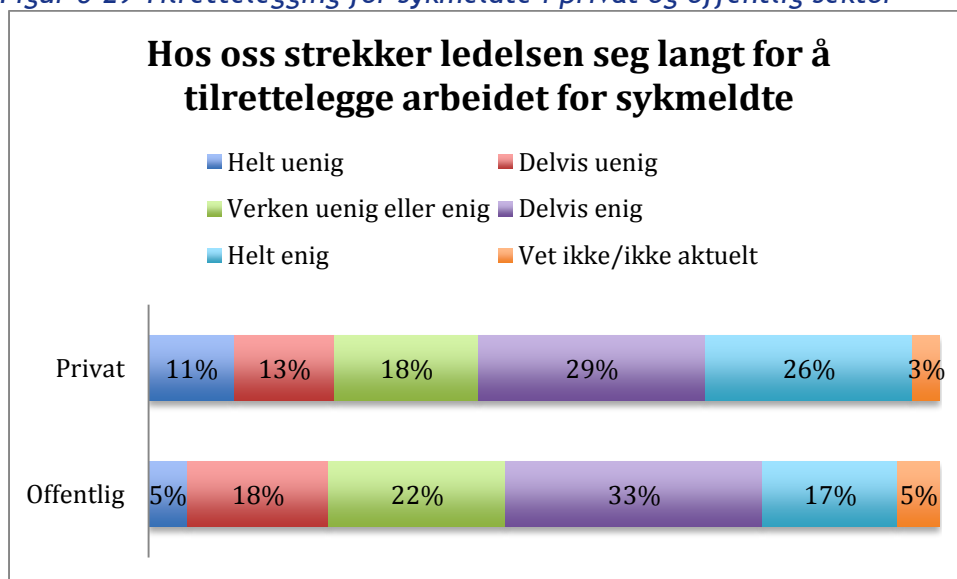
Figur 6-28 Støtte og hjelp til helseproblemer



N= 424

Vi ser at to av tre (66 prosent) av respondentene i private barnehager oppgir at de er delvis eller helt enige i påstanden at arbeidstakere med helseproblemer får hjelp og støtte til å klare jobben. Til sammenligning gjelder dette 63 prosent av respondentene i offentlige barnehager, hvor en lavere andel oppgir at de er helt enige i påstanden (23 prosent) sammenlignet med respondentene i private barnehager (32 prosent). Vi ser et lignende mønster på spørsmål om ledelsen strekker seg langt for å tilrettelegge arbeidet for sykemeldte:

Figur 6-29 Tilrettelegging for sykmeldte i privat og offentlig sektor



N= 421

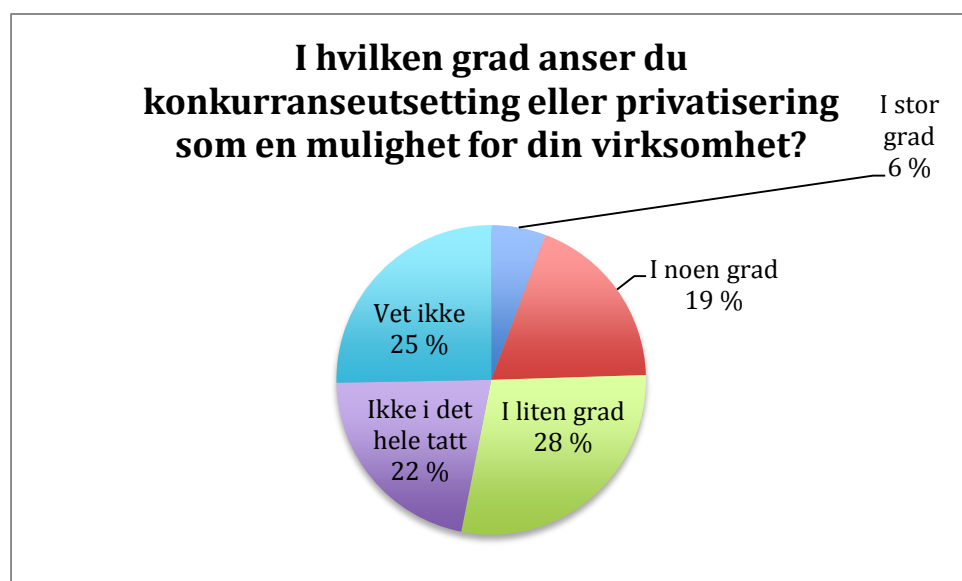
Mens 55 prosent av respondentene i private barnehager oppgir at de er helt eller delvis enige i påstanden at ledelsen strekker seg langt for å tilrettelegge arbeidet for sykemeldte gjelder dette 50 prosent av respondentene i offentlige barnehager. Igjen er forskjellen størst i andelen som oppgir at de her helt enige i påstanden; 26 prosent blant respondentene i private barnehager og 17 prosent i offentlige barnehager. Det er her imidlertid en betraktelig høyere andel blant respondentene i privat sektor som også oppgir at de er helt uenige i påstanden (11 prosent) sammenlignet med offentlig sektor (5 prosent).

### 6.3.7 Fremtidsutsikter og (u)trygghet

Som vi så over oppgir 20 prosent av respondentene fra Fagforbundet at konkurranse-/anbudsutsetting eller privatisering av virksomheten noen ganger eller ofte blir diskutert. Vi stilte i spørreundersøkelsen spørsmål til ansatte i offentlig sektor om hvorvidt man anser konkurranseutsetting eller privatisering som en mulighet for virksomheten. Følgende figur illustrerer svarfordelingen:



Figur 6-30 Konkurransetsetting/privatisering som mulighet for offentlig sektor



N= 245

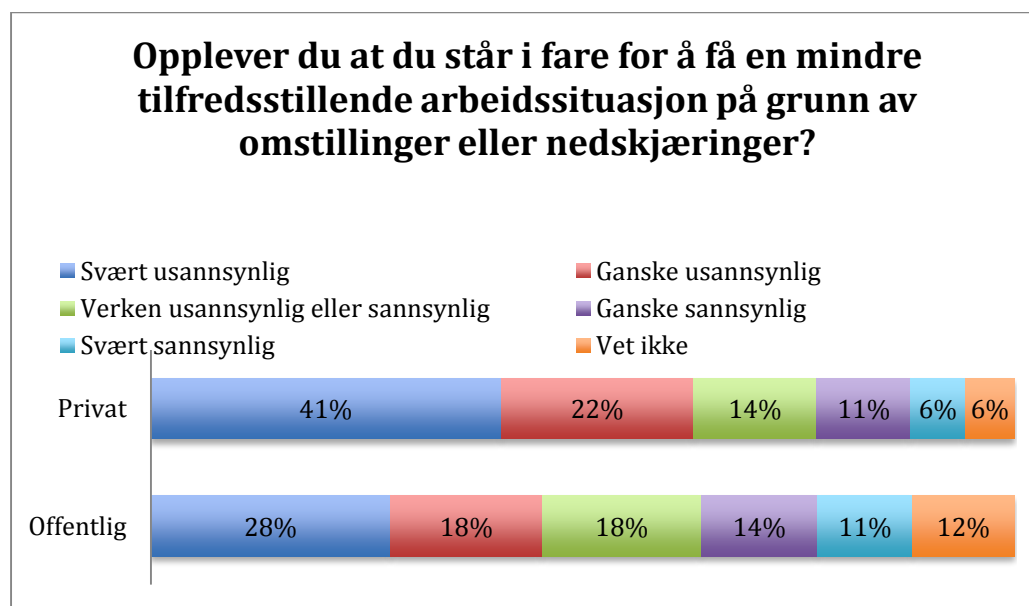
Som vi ser av figuren er det kun 6 prosent som i stor grad anser konkurransetsetting eller privatisering som en mulighet for virksomheten de jobber for. En høyere andel (19 prosent) anser dette som i noen grad en mulighet. Halvparten av respondentene fra offentlig sektor oppgir imidlertid at de i liten grad eller ikke i det hele tatt anser konkurransetsetting eller privatisering som en mulighet for virksomheten. Én av fire vet ikke om de anser dette som en mulighet.

Når det gjelder vurdering av egne framtidsutsikter er det også få signifikante forskjeller. Dette gjelder blant annet på vurderingen av hvor sannsynlig det er at man er i samme jobb om fem år og i samme yrke/bransje. Det er en noe høyere andel blant respondentene i offentlige barnehager som oppgir at det er svært sannsynlig at de om fem år er alderspensjonister sammenlignet med respondentene i private barnehager.

Det er ikke signifikante forskjeller i vurderingen av jobben som trygg og heller ikke i det å være bekymret for å miste jobben mellom respondentene i offentlige og private barnehager. Tre av fire (75 prosent) er enig eller sterkt enig i påstanden ”min jobb er trygg” og 60 prosent av utvalget oppgir at de ikke i det hele tatt er bekymret for å miste jobben. Det er en andel på 7 prosent som er meget bekymret og en andel på 10 prosent som er noe bekymret for å miste jobben totalt sett.

Det er igjen på spørsmålet om man opplever å stå i fare for å få en mindre tilfredsstillende arbeidssituasjon på grunn av omstillinger eller nedskjæringer signifikante forskjeller mellom respondentene i offentlig og privat sektor:

Figur 6-31 Opplevelse av fare for mindre tilfredsstillende arbeidssituasjon



N= 420

Mens 41 prosent av respondentene i private barnehager regner det som svært usannsynlig at de står i fare for å få en mindre tilfredsstillende arbeidssituasjon på grunn av omstillinger og nedskjæringer gjelder dette 28 prosent blant respondentene i offentlige barnehager. Blant de sistnevnte oppgir én av fire (25 prosent) at de regner det som ganske eller svært sannsynlig at de står i fare for en mindre tilfredsstillende arbeidssituasjon på grunn av omstillinger og nedskjæringer. Tilsvarende andel for respondentene i private barnehager er 17 prosent.

## 7 Sykehjem

Sykehjemansatte i vår undersøkelse deler seg i to tydelige leire; et flertall som i liten grad eller ikke i det hele tatt opplever konkurranse, og et mindretall som opplever konkurranse som en realitet. Generelt skiller spørsmålet om opplevelse av konkurranse respondentene sterkere enn om man jobber i privat eller offentlig sektor. Bransjen er dominert av offentlige aktører, men enkelte kommuner har valgt å sette sykehjem ut på anbud.

Innen sykehjem finner vi respondenter som har erfaringer med konkurranseutsetting. Disse rapporterer at konkurranseutsetting økte kravet til arbeidsintensitet, bidro til mer press i arbeidet, hadde negative virkninger for lønn og pensjon, men samtidig at mulighetene til kompetanseutvikling ble bedre. Generelt sier de som opplever konkurranse at utviklingen i arbeidslivet er blitt mer negativ sammenliknet med de som ikke opplever konkurranse.

Fagorganisering er lavere i privat sektor, og informantene påpekte et visst innslag av at fagorganisering av og til ble motarbeidet.

En oppsummering av andre sentrale egenskaper ved de spurte er gitt i tabellen under.

*Tabell 7-1 Beskrivelse av utvalget i spørreundersøkelse - sykehjem*

	Offentlig	Privat
Antall	202	138
Gjennomsnittsalder	47	45
Vanligst utdanning	Fagutdanning	Fagutdanning
Kvinneandel	93 %	87 %
Andel heltidsarbeidende	41 %	54 %

### 7.1 Om bransjen

Sykehjemsbransjen er dominert av offentlige aktører, men også sykehjem er et felt der det historisk sett har vært en betydelig andel private aktører. Som innenfor barnehjem og barnehage dreier det seg imidlertid stort sett om ideelle aktører, som tok del i etterkrigstidens utvidelse av det offentlige ansvaret for omsorg (se Seip 1994). Den kommersielle virksomheten på feltet er forholdsvis lite utbredt (Vabø m. fl. 2013: 163f). Bransjen er interessant av flere grunner. For det første har det tradisjonelt vært et svært begrenset innslag av kommersielle arbeidsgivere her,

mens vi de siste 10-15 årene har sett økende grad av konkurranseutsetting. For det andre benytter bransjen spesialisert arbeidskraft, med en kompetanse få andre bransjen etterspør. En person som er utdannet innen helse og omsorg vil dermed i liten grad få avkastning på sin utdanning i andre bransjer. Konkurranseutsettingen har dermed ført til en ny situasjon, der personer med den rette kompetansen kan tilby sin arbeidskraft til både offentlige og private arbeidsgivere. For det tredje har konkurranseutsettingen typisk skjedd ved virksomhetsoverdragelser, f.eks. ved at driften av et sykehjem er blitt satt ut på anbud. Dette er en form for aktiv konkurranseutsetting som kan ha større effekt for arbeidstakerne enn andre former for konkurranseutsetting, ettersom arbeidstakerne som er ansatt i virksomheten som overdras får ny arbeidsgiver, inkludert en ny pensjonsordning.

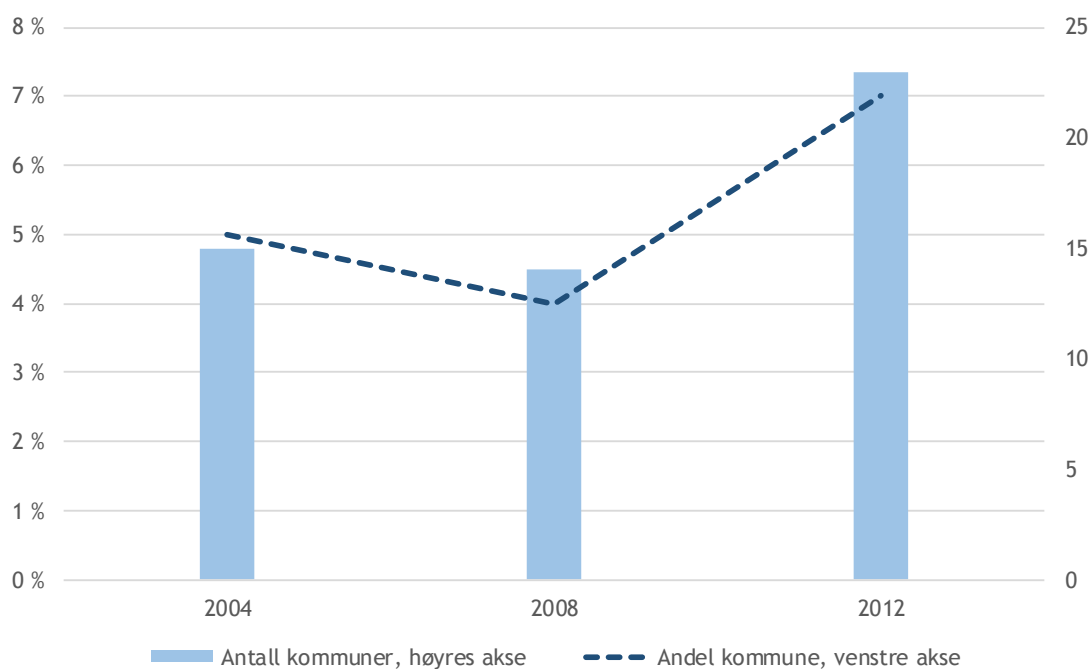
Det er kun et fåtall kommuner som per i dag har konkurranseutsatt tjenester innenfor helse og omsorg. Veksten i antall kommuner som har valgt å konkurranseutsette deler av sitt tjenestetilbud innen pleie og omsorg har imidlertid vært høy. Mellom 2008 og 2012 har antall kommuner som har konkurranseutsatt institusjonsbasert helse og omsorg økt med 9, hvilket tilsvarer en vekst på over 60 prosent. Sett som andel av hele kommune-Norge, er imidlertid andelen som har valgt å konkurranseutsette tjenester innenfor helse og omsorg fortsatt liten, kun 7 prosent, og disse har typisk kun konkurranseutsatt deler av tjenesteproduksjonen. På den annen side er det i hovedsak store kommuner som har valgt å konkurranseutsette tjenester innen helse og omsorg, så målt i andel av det nasjonale tjenestevolumet kan betydningen av konkurranseutsettingen være større enn andelen av kommunene som har valgt å konkurranseutsette tjenester.

Anbudsmarkedet for institusjonalisert helse og omsorg er dominert av kommersielle aktører, men offentlige foretak og ideelle organisasjoner har også deltatt i anbudskonkurranser. Mellom 1997 og 2012 ble det gjennomført 47 anbudsrunder, hvorav 38 ble vunnet av private kommersielle aktører. Bak disse 38 kontraktene stod det i utgangspunktet 11 selskaper, men grunnet oppkjøp og sammenslåinger har antallet aktører gått ned. Per 2012 er det i hovedsak fire foretak som er involvert i privat, kommersiell sykehjemsdrift i Norge.<sup>15</sup>

---

<sup>15</sup> Fafo (2013): Konsekvenser av konkurranseutsetting.

Figur 7-1 Kommuner med institusjonsbasert helse og omsorg på anbud



Kilde: NIBR (2012): Kommunal organisering 2012, NIBR-rapport 2012:21

## 7.2 Grad av konkurranseutsetting

Som vi ser av følgende figur er det en ganske stor andel av respondentene innenfor sykehjem som ikke opplever at virksomheten er utsatt for konkurranse i det hele tatt (27 prosent):

Figur 7-2 Opplevelse av konkurranse



N= 341

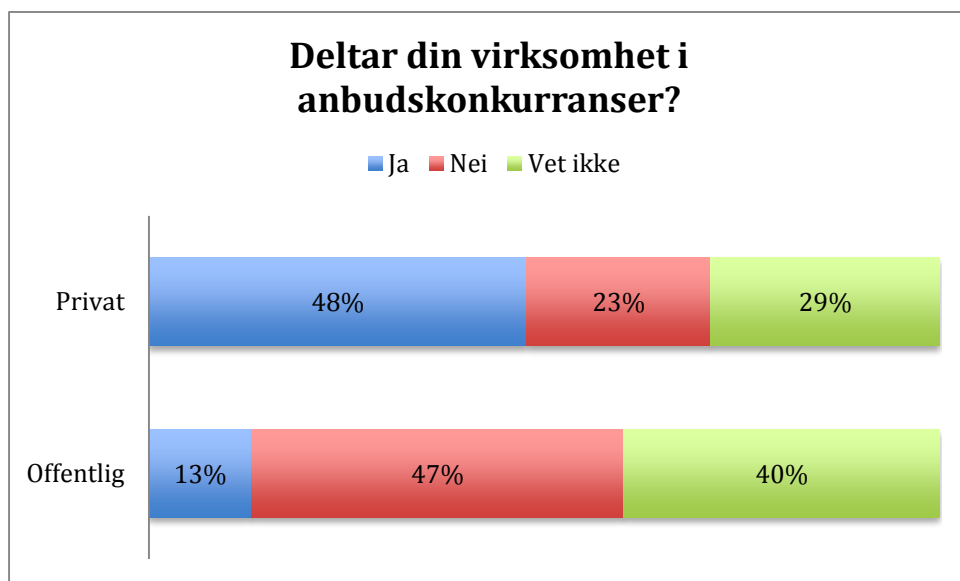
Figuren viser imidlertid også at 18 prosent i stor grad opplever at virksomheten er utsatt for konkurranse, og ytterligere 16 prosent at den i noen grad er det.

Vi har delt inn respondentene inn i to grupper avhengig om de oppgir at virksomheten i stor eller noen grad på den ene siden, og i liten grad eller ikke i det hele tatt på den andre, er utsatt for konkurranse. Disse gruppene skiller seg signifikant på en rekke av variablene som inngår i denne undersøkelsen innenfor sykehjem. Vi vil derfor i det følgende rapportere på disse to gruppene i tillegg til offentlig og privat sektor der det er relevant. Innad i gruppen som opplever at virksomheten i stor eller noen grad er utsatt for konkurranse oppgir 54 prosent at virksomheten deltar i anbudskonkurranser. Blant de som ikke deltar i anbudskonkurranser oppgir 25 prosent i denne gruppen at konkurranse-/anbudsutsetting eller privatisering ofte diskuteres. Videre oppgir 60 prosent at de jobber i privat sektor, og disse oppgir 49 prosent at virksomheten tidligere var offentlig eid/drevet, 59 prosent at virksomheten er et ordinært selskap (kommersielt), 72 prosent at virksomheten er del av et større konsern, en kjede eller en organisasjon.

Innad i gruppen som i liten grad eller ikke i det hele tatt opplever at virksomheten er utsatt for konkurranse oppgir 14 prosent at virksomheten deltar i anbudskonkurranser og 24 prosent at de jobber i privat sektor. Blant de som jobber i privat sektor og ikke opplever at virksomheten er utsatt for konkurranse oppgir 17 prosent at virksomheten tidligere var offentlig eid/drevet, 22 prosent at virksomheten er et ordinært selskap (kommersielt), 43 prosent at virksomheten er del av et større konsern, en kjede eller en organisasjon. Blant respondentene i offentlig sektor oppgir 46 prosent i gruppen som opplever virksomheten som konkurranseutsatt at de i stor eller noen grad anser konkurranseutsetting eller privatisering som en mulighet for virksomheten, mens tilsvarende andel blant respondenter i offentlig sektor som ikke opplever virksomheten som konkurranseutsatt er 17 prosent. Disse forskjellene er statistisk signifikante.

I vårt utvalg oppgir 27 prosent at virksomheten deltar i anbudskonkurranser. Det er her signifikante forskjeller på svarene vi har fått fra ansatte ved offentlige og private sykehjem:

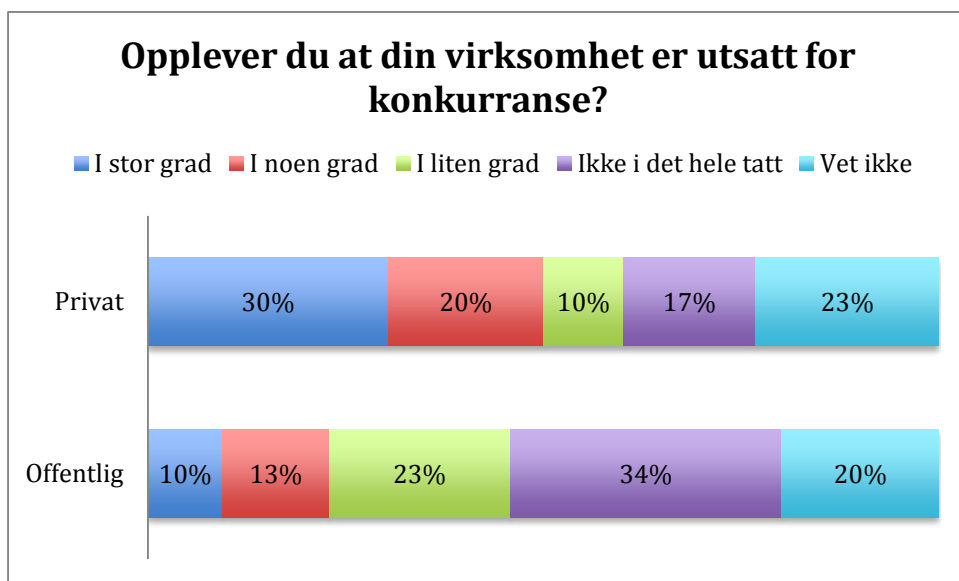
Figur 7-3 Deltakelse i anbudskonkurranser i privat og offentlig sektor



N= 338

Vi ser at 13 prosent av våre respondenter ved offentlige sykehjem oppgir at virksomheten deltar i anbudskonkurranser. Tilsvarende andel blant respondentene ved private sykehjem er 48 prosent. Det er med andre ord innslag av både offentlige og private aktører i anbudskonkurransene, men disse ser ut til å fortsatt være dominert av private sykehjem. Mens 47 prosent av respondentene ved offentlige sykehjem oppgir at virksomheten ikke deltar i anbudskonkurranser gjelder dette 23 prosent av respondentene i privat sektor. På denne bakgrunn er det kanskje ikke overraskende at det også er høyere andeler ved private sykehjem som opplever at virksomheten er utsatt for konkurranse enn ved offentlige sykehjem:

Figur 7-4 Opplevelse av konkurranse i offentlig og privat sektor



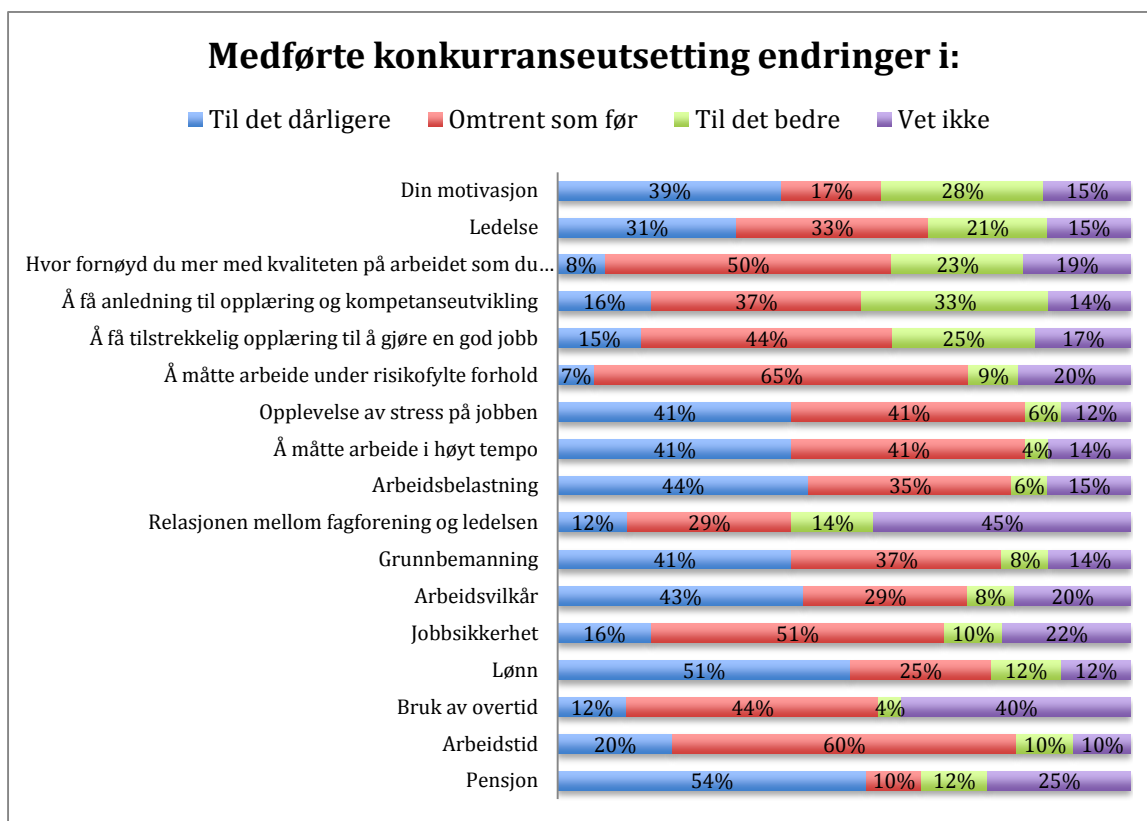
N= 339

Mens 30 prosent av respondentene ved private sykehjem oppgir at de i stor grad opplever at virksomheten er utsatt for konkurranse, gjelder dette 10 prosent av respondentene ved offentlige sykehjem. Blant de sistnevnte oppgir 34 prosent at de ikke opplever dette i det hele tatt. Tilsvarende andel blant respondentene i privat sektor er 17 prosent.

Som innenfor rutebuss har sykehjem den senere tiden blitt utsatt for konkurranse i strengeste forstand: anbudsrunder i kombinasjon med privatisering. For å få et tilstrekkelig antall ansatte fra private sykehjem ba vi Fagforbundet oversample ansatte innenfor sykehjem dekket av tariffavtaler innenfor privat sektor. I vårt utvalg oppgir 41 prosent at de jobber ved et sykehjem i privat sektor, og av disse svarer 39 prosent at virksomheten/arbeidsplassen tidligere var offentlig eid. Dette gjør at vi også innenfor sykehjem har kunne spørre direkte om konsekvensen av konkurranseutsetting på utvalgte områder:



Figur 7-5 Konsekvenser av konkurranseutsetting



N= 46-52

Som vi ser er det en størst andel som oppgir at konkurranseutsetting medførte endringer i negativ retning på områdene pensjon, lønn, arbeidsbelastning og arbeidsvilkår. Der hvor flest oppgir at konkurranseutsetting har hatt positive effekter er anledningen til opplæring og kompetanseutvikling, egen motivasjon, å få tilstrekkelig opplæring til å gjøre en god jobb og hvor fornøyd man er med kvaliteten på arbeidet man gjør. Når det gjelder hvor fornøyde arbeidstakerne er med kvaliteten på arbeidet de utfører, anledningen til opplæring og kompetanseutvikling og det å få tilstrekkelig opplæring til å gjøre en god jobb, oppgir en større andel at konkurranseutsetting har medført endringer til det bedre enn til det dårligere.

I flere av intervjuene ble det lagt vekt på at konkurranseutsetting har ført til en fragmentering av tjenesten som kan få følger for hvordan tjenesten utføres. Ifølge informantene (ansatt ved forbundskontor) medfører konkurranseutsetting «helt fra politisk nivå og til den utøvende pleier (...) en fragmentering av fullmakter og overblikk». Dette fører igjen til en fragmentering av «oppgaver og menneskelig forståelse» ettersom fag- og ledelsesområdene avgrenses i forhold til hverandre. De illustrerer påstanden om fragmentering med følgende eksempel:

Før var det en felles diskusjon mellom relevante aktører i kommunen når tjenester skulle utføres. Nå er det kanskje fire forskjellige private aktører inne i bildet - som hver for seg ikke klarer å danne et helhetlig bilde av fru Olsens sykehistorie. Hvordan er helsen? Hvordan ser det ut hjemme? Aktørene kommuniserer ikke.

Fragmenteringen kan også gå følger for den daglige tjenesteutøvelsen. Det som ifølge informantene (ansatt ved forbundskontor) ofte mangler i en konkurranseutsettingsprosess, er en forståelse for, og dermed en gjennomgang av, «hvordan oppgavene som skal løses er innvevd i hverandre». Et sentralt spørsmål gjelder hvilke oppgaver som skal tilhøre hvilke aktører. Som en av informantene uttrykte det (ansatt ved forbundskontor):

Hvem sitt ansvar er å gjøre noe med blod på gulvet? Hva gjør man når tjenesten å servere mat er skilt fra tjenesten ernæring? Det blir en utfordring å få på plass god kommunikasjon mellom ansatte hos ulike tjenesteleverandører. Det skjer en fragmentering som gjør at tjenesten som brukeren til slutt får levert sårbar for stopp i produksjonen. Enkelte ansatte er avhengig av at ansatte hos en annen tjenesteleverandør gjør en annen oppgave først eller på en bestemt måte. Leveringen av tjenesten blir dermed amputert.

«Amputasjonen» av tjenesteleveransen medfører ifølge informantene en risiko for «forringet kvalitet og også forringet faglig forsvarlighet», noe som igjen fører til «faglig stress» ettersom «det blir vanskelig for arbeidstakere å oppleve at tjenesten blir levert på en optimal måte». Fragmenteringen kan også føre til «fremmedgjøring» ettersom de ansatte ikke får jobbet med «helheten». Dette omfatter angivelig ikke bare arbeidstakerne, men også ledelsen:

Ledelsen blir også tvunget til å fokusere på de oppgavene som er inn under den tjenesten de i dag leverer. Den helhetlige ledelsen forsvinner. Dette gjør at det er lite rom for langsiktig planlegging. Det kan fortsatt være gode løsninger på enkeltsaker, men ikke på helheten.

Konkurranseutsetting legger press på offentlig sektor, ettersom offentlige utførere av tjenester måles mot private. Dette presset kan også bygge på en forventning om forverrede vilkår, slik en informant hevdet: «ansatte i kommunal sektor merker presset. Det har ikke vært lønnsnedgang, men det er en følelse av at dette kommer» (ansatt ved forbundskontor). Virkningene som konkurranseutsetting har på de tjenestene som forblir offentlig drevet, kan minne om en udefinert form for benchmarking, som vi har vært inne på tidligere. «Benchmarkingen» kan fungere slik at «hvis man under en konkurranseutsetting får folk til å gjøre mer, legger dette press på det kommunale», altså slik at private aktører legger premissene for driften av de tjenestene som forblir offentlige. Dermed opererer også de delene av offentlig

sektor som ikke formelt sett er konkurranseutsatt, likevel i konkurranse med markedsaktører.

Konkurranseutsetting kan også fungere mer direkte som å etablere en standard som kommunal drift må drive ut ifra. Et konkret eksempel på dette kan hentes fra en kommune som har vært gjennom en prosess der deler av sykehjemstjenestene ble konkurranseutsatt gjennom anbud der private aktører vant de første rundene, men der tjenestene nå er tilbake på kommunale hender. Etter to forsøk på å underby andre aktører vant kommunen driften tilbake. En tillitsvalgt beskrev prosessen slik:

Første gangen hadde de ikke sjans. Jeg skal være ærlig - da hadde ikke kommunen sjans. Da sov kommunen i timen. De gjorde så dårlig figur. De rett og slett strøk omtrent på første møtet. Nummer to var de heller ikke gode nok. Jeg kaller det som en sitron. Første gang du klemmer på en sitron kommer det veldig mye saft ut. Andre gang du presser på en sitron da får du litt mindre. Tredje gang får du nesten ikke noe ut. Dette var tredje gangen - da vant vi det tilbake. (...)

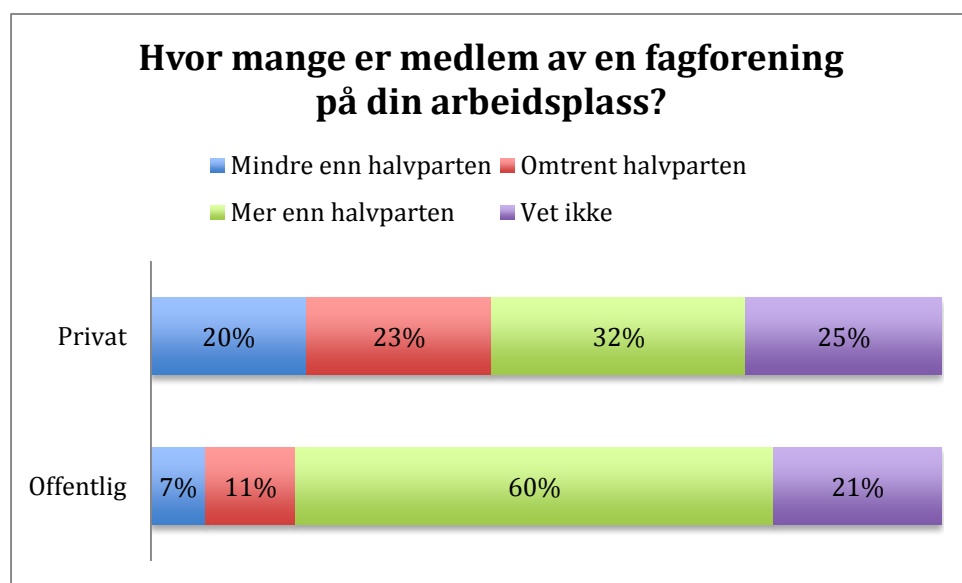
Ifølge informanten ble anbudet vunnet «både på kvaliteten og på pris». Hovedforklaringen på hvorfor anbudet ble vunnet, var endringer i arbeidsstokken:

Det er det jo de fleste i landet lurer på - hvordan dette kunne gå. Det er fordi de knapt har ufaglærte de har bare fagarbeidere og sykepleiere og minimalt med ufaglærte. Da kan du spare ganske kraftig ned på de ansatte på grunn av at da veit alle hva de gjør og du slipper å ha noen ekstra som går rundt med de.

### **7.3 Fagorganisering og samarbeidsklime**

Som vi også har sett innenfor de andre sektorene er det flere respondenter i offentlig sektor som oppgir at over halvparten av de ansatte på arbeidsplassen er medlem av en fagforening:

Figur 7-6 Organiseringsgrad i privat og offentlig sektor



N= 339

Mens 60 prosent av våre respondenter ved offentlige sykehjem oppgir at mer enn halvparten er medlem av en fagforening på arbeidsplassen er tilsvarende andel ved private sykehjem 32 prosent. Ved sistnevnte oppgir 20 prosent at mindre enn halvparten er organisert, mens det kun er 7 prosent som oppgir dette blant respondentene i offentlig sektor. På dette spørsmålet er det også signifikante forskjeller mellom gruppen som opplever at virksomheten er utsatt for konkurranse og gruppen som ikke opplever dette. Mens 38 prosent av respondentene som opplever at virksomheten er utsatt for konkurranse oppgir at mer enn halvparten av de ansatte på arbeidsplassen er medlem av en fagforening, er det til sammenligning 59 prosent som oppgir dette i gruppen som ikke opplever virksomheten som utsatt for konkurranse.

Slik informantene ved forbundskontoret ser det, forekommer det i en viss utstrekning "fagforeningsknusing". Dette henger dels sammen med det at det «[h]os noen private aktører er (...) engstelse for å være fagorganisert. Fagforeninger er lite ønsket fra arbeidsgiversiden». Men vanskelighetene med å organisere og etablere fagforeninger henger også sammen med konkurranseutsetting mer konkret. Ifølge informantene er det vanskelig å «holde en hånd inn i bedriftene etter konkurranseutsetting», og at fordi fenomenet konkurranseutsetting er relativt nytt, kan det være en utfordring å nå fram og etablere seg i de private bedriftene.

Om erfaringene med konkurranseutsetting, slik det har foregått i en norsk kommune, kan vi sitere følgende:

Gjennom konkurranseutsetting kom det en ny arbeidsgiver, og man måtte da etablere fagforeningen hos denne nye arbeidsgiveren. Det tar ca. ett år, og i løpet av den tiden snur holdningen seg blant potensielle medlemmer. Rommet for organisering lukkes. Ledelsen prøver å skape lojalitetsbånd med tillitsvalgt lokalt. Lojaliteten blir satt på prøve og den blir presset fra fagforeningen og over på arbeidsgiveren. Dette er en bevisst strategi for å få folk til å melde seg ut, det er en utmeldingsstrategi. Man lager en kultur, som skal være intern. Det blir forrædersk å ta kontakt med eksterne parter slik som forbundet sentralt. Medlemmer dropper av. De opprettholder ikke kontakten med fagforeningen sentralt. Organisasjonsforståelsen smuldrer opp. Identiteten som fagorganisert blir svekket. Identiteten som kommunalt ansatt smuldrer også bort. Denne oppsmuldringen startes veldig lett, og det er trist. Å dumpe kunnskapen om det organiserte arbeidsliv er enkelt. Det å overgi seg til arbeidsgiver og dårligere arbeidsvilkår oppleves som veldig enkelt, det glir for lett. De avfinner seg med at overtidsbetaling faller bort. Kunnskap forvitrer for fort. For enkelt å innføre dårligere vilkår, også blant norske arbeidstakere. De finner seg i mye! Det er ingen opprør. Har fått noen til å troppe opp i kommunestyret, men da har vi jobbet hardt. Denne aksepten for forverrede forhold kan komme av at ansatte vil trygge jobben.

Videre viser intervjuene at konkurranseutsetting kan få konsekvenser for relasjonen mellom fagforeningene og kommuneadministrasjonen. En organisasjonsansatt informant la vekt på at det var lite rom for å påvirke beslutningene i kommunen. En grunn til dette oppgis å være at kommuneadministrasjonen «bare får et mandat å jobbe ut i fra» etter at et politisk vedtak om konkurranseutsetting er gjort. En annen grunn oppgis å være at «drøftingsplikten før vedtak blir gjort (...) ofte [blir] brutt». Informanten utdyper på følgende måte:

De utfordringer vi har sett og som vi har fått tilbakemeldinger om - vi organiserer også en god del i administrasjoner - det vi ser er at det for så vidt positive samarbeidet som har vært opp gjennom tidene det endrer seg litt for det er ikke administrasjonen som får sette kriteriet, det er målet som er det viktige - fortest mulig - og det skaper ofte et annet klima fordi samarbeidsbiten hindrer tempoet i dette. Rådmannen og administrasjon er under et stort press fra politikerne som har vedtatt dette, og som skal ha resultat fortest mulig.

Informantens beskrivelse av fagforeningenes situasjon kan minne om beskrivelsen innenfor rutebuss, der bruttoanbud satte begrensninger for partsforholdet i bedriften siden deler av ansvaret for arbeidsvilkårene ved kontraktsinngåelse ble ført over til oppdragsgiver. Slik det fremstår av intervjuene kan anbudsutsetting medføre at rommet for ansattorganisasjonenes muligheter til å påvirke reduseres, ettersom en rekke forhold blir gjenstand for kontraktsforhandlinger mellom kommune og den som skal drive sykehjemmet. En hovedtillitsvalgt i en kommune

som har konkurranseutsatt flere offentlige tjenester la nettopp vekt på det å bygge relasjoner med kommunen som avgjørende for å få gjennomslag for sine synspunkter. Ifølge denne informanten stiller de tillitsvalgte i de offentlige virksomheten i en annen posisjon enn i de private når det gjelder mulighetene for å påvirke:

de har jo ikke samme mulighet til å være med på å påvirke - de private sier som oftest at dette er forretningshemmeligheter, det skal ikke dere får greie på, det er for tidlig i prosessen. Men sånn er det ikke i kommunen. Eller, det var sånn i begynnelsen, men så har man noen fighter og så setter man skapet på plass. Og etter det har det aldri vært problemer.

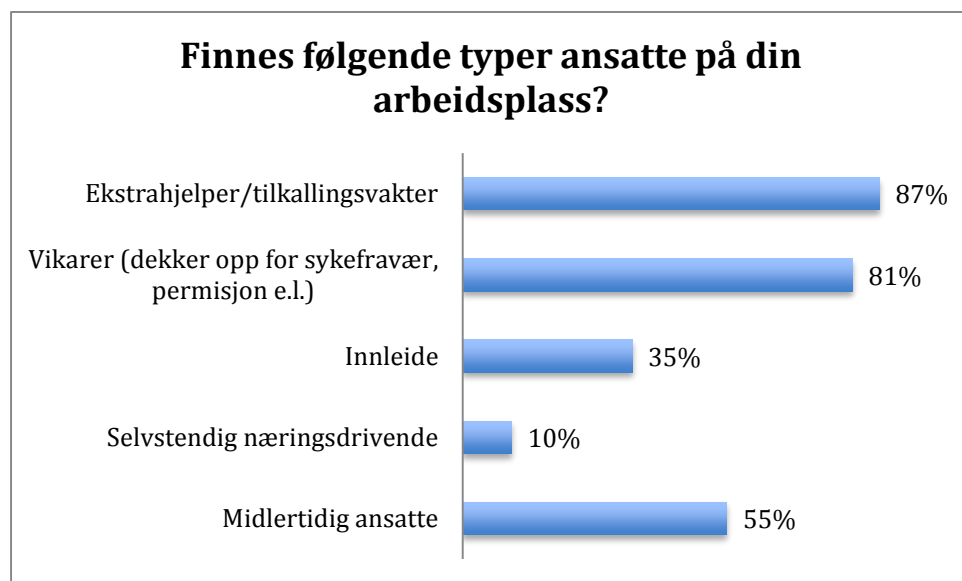
Avtaleverket ble sett som det avgjørende for å bli tatt med på råd: «Jeg bruker hovedavtalen. Det er bibelen vår. Der står det hvordan vi skal samhandle».

Blant våre respondenter innenfor sykehjem er det ikke signifikante forskjeller mellom ansatte ved offentlige og private sykehjem på spørsmålet om det jevnlig holdes møter mellom tillitsvalgte og ledere på arbeidsplassen. På dette spørsmålet skiller imidlertid gruppen som opplever at virksomheten er utsatt for konkurranse seg signifikant og gruppen som ikke opplever dette. Mens 57 prosent av respondentene som ikke opplever at virksomheten er utsatt for konkurranse oppgir at det jevnlig holdes møter mellom tillitsvalgte og ledere på arbeidsplassen, gjelder dette 40 prosent av respondentene som oppgir at de opplever at virksomheten er utsatt for konkurranse. Disse to gruppene skiller seg også i sin vurdering av lederne. Mens 44 prosent blant respondentene som opplever at virksomheten er utsatt for konkurranse er uenig eller sterkt uenig i påstanden at de har gode ledere, gjelder dette 22 prosent blant respondentene som ikke opplever at virksomheten er utsatt for konkurranse. Det er små forskjeller i hvordan respondentene i offentlig og privat sektor vurderer innflytelsen disse diskusjonene har på beslutninger som påvirker arbeidsforhold og arbeidsorganisering, selv om det er en noe høyere andel av respondentene i offentlig sektor som oppgir at diskusjonene har "ingen eller liten innflytelse".

#### **7.4 Ansettelsesformer og arbeidsstokk**

I vårt utvalg er 89 prosent fast ansatt. Som i de andre sektorene er det imidlertid store andeler som oppgir at andre ansettelsesformer er brukt på deres arbeidsplass:

Figur 7-7 Ansettelsesformer i virksomhet



N= 343

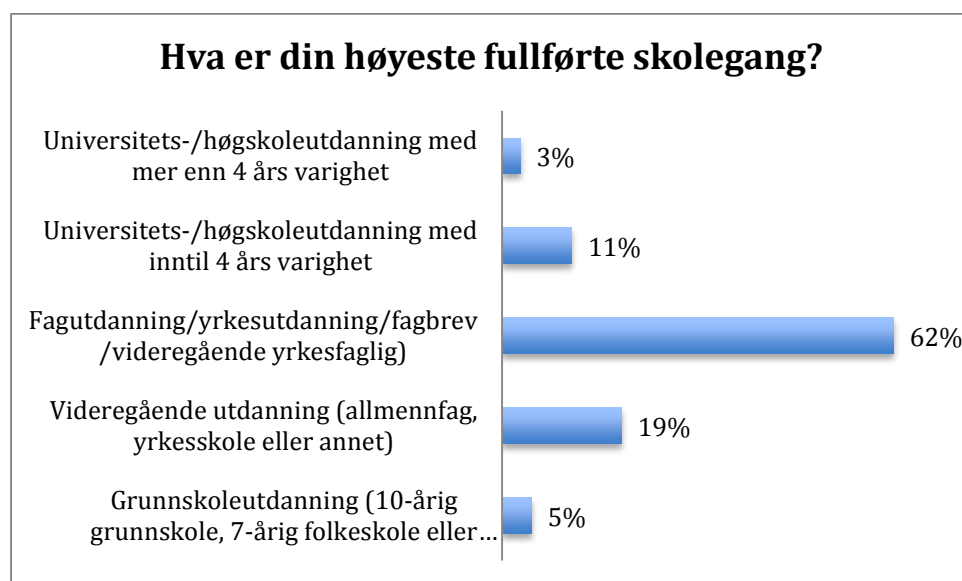
Også innenfor sykehjem er det størst andeler som oppgir at det på arbeidsplassen finnes ekstrahjelper/tilkallingsvakter (87 prosent) og vikarer som dekker opp for sykefravær, permisjon eller lignende (51 prosent). Over halvparten (55 prosent) av respondentene i vårt utvalg oppgir at det finnes midlertidig ansatte på deres arbeidsplass, mens andelen som har innleide på arbeidsplassen er 35 prosent. Én av ti oppgir at det på arbeidsplassen finnes selvstendig næringsdrivende. Det er kun på tilstedeværelsen av vikarer som dekker opp for sykefravær, permisjoner eller lignende at det er signifikante forskjeller mellom offentlig og privat sektor, hvor andelen er høyere i offentlig sektor (98 prosent) enn i privat sektor (92 prosent). På spørsmålet om det finnes innleide på arbeidsplassen skiller gruppen som opplever at virksomheten er utsatt for konkurranse seg signifikant fra gruppen som ikke opplever dette. Mens 69 prosent av de som opplever virksomheten som konkurranseutsatt oppgir at det finnes innleide på arbeidsplassen, gjelder dette for 46 prosent av de som ikke opplever at virksomheten er konkurranseutsatt.

Innenfor sykehjem er 90 prosent av vårt utvalg kvinner. Gjennomsnittsalderen i utvalget er 46,36 år, og gjennomsnittlig tjenesteansiennitet er 11,92 år. Gjennomsnittsalderen er signifikant lavere blant respondentene som oppgir at de opplever at virksomheten er utsatt for konkurranse (44,54 år) sammenlignet med respondentene som ikke opplever at virksomheten er utsatt for konkurranse (49,11

år). Det samme gjelder for gjennomsnittlig tjenesteansiennitet, hvor gjennomsnittet i førstnevnte gruppe er 10,47 år og i sistnevnte 14,26 år.

I vårt utvalgt er 78 prosent født i Norge, 5 prosent født i et land i Norden og 8 prosent født i et land i Asia. Det er ikke signifikante forskjeller på respondentene i offentlig og privat sektor hva angår kjønn, alder, tjenesteansiennitet, antall ansatte på arbeidsplassen eller utdanningsnivå. I utvalget totalt fordeler respondentene seg på følgende måte i forhold til utdanningsnivå:

*Figur 7-8 Fullført skolegang i utvalget*



N= 342

Over halvparten har fagutdanning (62 prosent), mens 14 prosent oppgir at de har utdanning på universitets- eller høgskolenivå uavhengig av dennes lengde. Det er videre 19 prosent som har videregående utdanning som høyeste fullførte utdanning, mens tilsvarende tall for grunnskoleutdanning er 5 prosent.

Når det gjelder bemanningen, kan den ifølge våre informanter reduseres allerede ved virksomhetsoverdragelsen. Dette gjelder imidlertid den totale bemanningen ved sykehjemmet, som omfatter flere enn de som er direkte involvert i omsorgsarbeidet. I en konkurranseutsettingsprosess, er det ifølge en ansatt ved forbundskontoret slik at sykepleiere, vaktmestere og renholdere ikke nødvendigvis blir værende hos samme arbeidsgiver. Hvorvidt de ulike gruppene blir ansatt i den nye virksomheten avhenger av om den nye virksomheten leverer alle tjenestene som eksisterte ved sykehjemmet før konkurranseutsetting.



Representanter for ledelsen i konkurranseutsatte sykehjem forteller på sin side at det er liten forskjell mellom konkurranseutsatte og offentlige virksomheters arbeidsstokk. I avtalene med kommunene gis det føringer antallet ansatte innenfor ulike fag- og kompetansegrupper. Vanligvis er det slik at ansatte i sykehjem som overdras til privat virksomhet stiller beholder sine individuelle rettigheter, og stillingsstørrelse er en av disse. Antallet beboere er også vanligvis på samme nivå som når tjenesten ble produsert i offentlig regi. En representant erfarte at det ved overtakelse av et sykehjem var behov for å si opp ansatte i støttefunksjoner som kjøkkenassistenter, renholdsarbeidere og sjåførere. En annen informant erfarte at han ut i fra kontrakten med kommunen var forpliktet til å beholde støttepersonell som rengjøringspersonell og at det ikke var rom for å gjøre tilpasninger etter virksomhetsovertagelsen. Dersom det private sykehjemmet ønsker å endre bemanningen eller kompetansesammensetningen av denne i forhold til avtalen med kommunen, må de søke kommunene om å endre dette.

## 7.5 Tariffavtaler og lønn

Ansatte ved alders- og sykehjem omfattes av ulike tariffavtaler, deriblant Pleie- og omsorgsoverenskomsten mellom Fagforbundet og NHO, og Landsoverenskomsten for helse og sosialtjenester mellom Virke og flere arbeidstakerorganisasjoner. Som vi så over var lønn ett av områdene hvor en relativt stor andel (51 prosent) av respondentene som hadde opplevd konkurranseutsetting i virksomheten/på arbeidsplassen mente at dette hadde negative konsekvenser. Vi finner imidlertid ikke statistisk signifikante forskjeller mellom respondenter ved offentlige og private sykehjem på hvor fornøyde de er med sin egen lønn. Det er heller ikke statistisk signifikante forskjeller mellom respondentene i offentlig og privat sektor på gjennomsnittlig samlet personlig bruttoinntekt eller gjennomsnittlig grunnlønn når vi ser kun på heltidsansatte. Vi vier likevel plass til å se litt grundigere på lønn i offentlig og privat sektor.

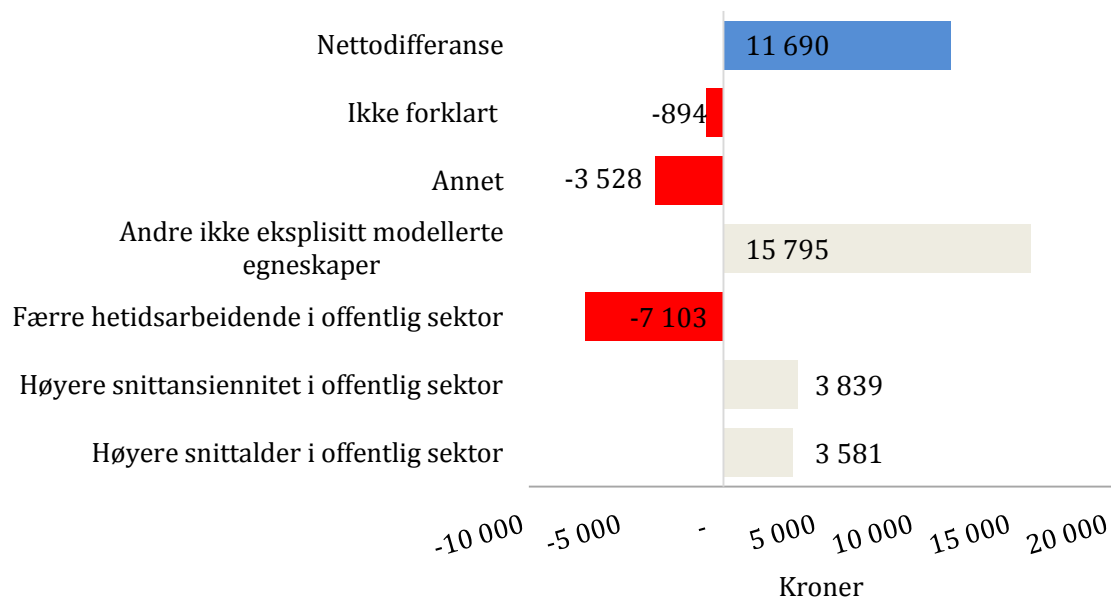
Tabellen under viser gjennomsnittlig bruttoinntekt i de to sektorene.

*Tabell 7-2 Gjennomsnittlig bruttoinntekt i privat og offentlig sektor*

	Gjennomsnittlig bruttoinntekt	Standardavvik	N
Offentlig	360245.3	96226.29	181
Privat	348555.6	101901.6	117

Basert på spørreundersøkelsen har vi dekomponert differansen i bruttoinntekt.

Figur 7-9 Dekomponering av lønnsforskjell i privat og offentlig sektor



Som figuren viser kan deler av forskjellen i inntekt forklares med at snittalderen er høyere i den delen av utvalget som jobber i offentlig sektor og at gjennomsnittlig ansiennitet er høyere. Disse effektene utlignes delvis av at andelen heltidsarbeidende er høyere i privat sektor. Brorparten av differensen kan imidlertid ikke forklares med forhold som dekkes og/eller kvantifiseres i spørreundersøkelsen. Andre ikke eksplisitt modellerte forhold utgjør den største delen av forskjellen.

I en undersøkelse utført av Fafo i 2013 som blant annet tok for seg lønns- og arbeidsvilkår i kommunale og privat-kommersielle sykehjem i fem case-kommuner, oppga informantene (deriblant ledere for sykehjem og tillitsvalgte) at ansatte i privat-kommersielle tjener noe mindre. Forskjellene er imidlertid ikke systematisk kartlagt (Gautun, Bogen og Grødem 2013).

Ifølge en informant (ansatt ved forbundskontoret) kan grunnlønnen være høyere i privat sektor. Man får imidlertid mindre betalt i form av ulike tillegg.

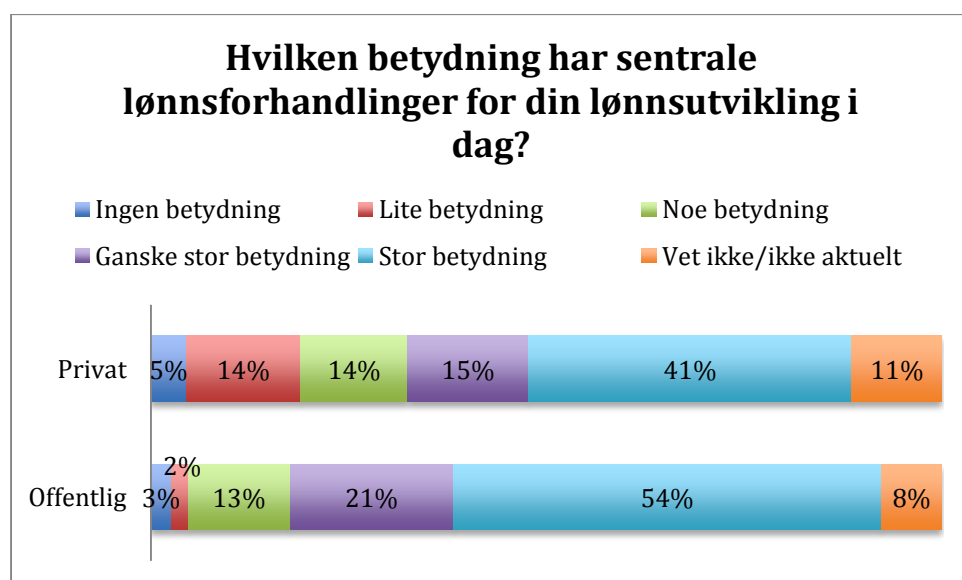
Det som ofte er med virksomhetsoverdragelse det er at de beholder den lønnen de har og så har de individuelle rettigheter til tariffavtalen fram til tariffavtalens utløp eller de blir omfatta av en ny. Det vi ser er at lønnsvilkårene er veldig forskjellig mellom privat og offentlig sektor. Iallfall på det som går på betaling i forhold til ubekvem arbeidstid - det er jo der de taper. For de har jo høyere lønn i første omgang, men den blir litt fryst.

Ledelsen i konkurranseutsatte sykehjem kan fortelle at de følger gjeldende tariffavtaler. Tariffavtaler i privat sektor (mellom NHO og fagforeninger) kan være

annerledes enn i offentlig sektor (mellom KS og fagforeninger). En informant forteller at i privat sektor angir tariffavtalen minstelønn, mens i tariffavtaler i offentlig sektor er mer detaljert/reguleres ut i fra tabeller. En informant forteller at ansatte i selskapets sykehjem har noe lavere lønn enn i offentlig sektor. Offentlig og privat sektor konkurrerer om samme arbeidskraft, og for å kunne rekruttere er de avhengig av å tilby lønnsvilkår som nærmer seg nivået i det offentlige uten å være lønnsledende i sin bransje.

Det kan videre se ut som at lønnsdannelsen er noe forskjellig. På spørsmål om hvilken betydning sentrale lønnsforhandlinger har for ens lønnsutvikling finner vi en signifikant forskjell mellom respondentene ved offentlige og private sykehjem:

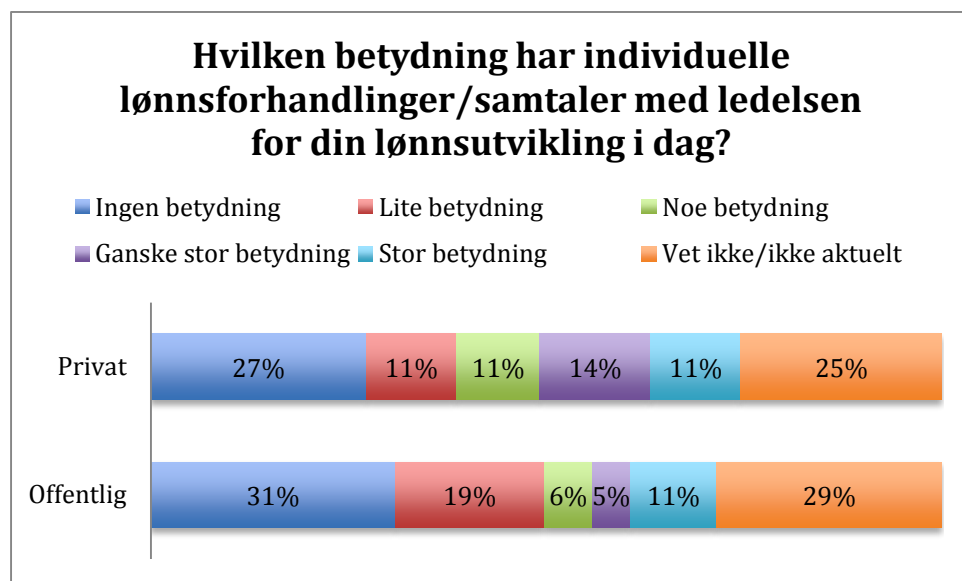
*Figur 7-10 Betydning av sentrale lønnsforhandlinger i privat og offentlig sektor*



N= 326

Som vi ser oppgir 54 prosent av respondentene ved offentlige sykehjem av sentrale lønnsforhandlinger har stor betydning for deres lønnsutvikling i dag. Tilsvarende tall ved private sykehjem er 41 prosent. Blant respondentene ved private sykehjem oppgir 19 prosent at sentrale lønnsforhandlinger har liten eller ingen betydning for deres lønnsutvikling. Dette gjelder til sammenligning 5 prosent av respondentene i offentlig sektor. Selv om forskjellene er ganske små og andelen som ikke vet er stor i begge gruppene, er det også signifikante forskjeller hva angår betydningen individuelle lønnsforhandlinger eller samtaler med ledelsen har:

Figur 7-11 Betydning av individuell lønnsforhandling i privat og offentlig sektor



N= 279

Vi ser at mens 50 prosent av respondentene ved offentlig sykehjem oppgir at individuelle lønnsforhandlinger eller samtaler med ledelsen har ingen eller lite betydning for deres lønnsutvikling i dag, gjelder dette 40 prosent av respondentene ved private sykehjem. Det er spesielt en høyere andel ved sistnevnte som oppgir at dette har noe betydning (11 prosent) eller ganske stor betydning (14 prosent) sammenlignet med respondentene ved offentlige sykehjem (henholdsvis 6 prosent og 5 prosent).

Det er signifikante forskjeller mellom gruppen som oppgir at de opplever at virksomheten er utsatt for konkurranse og gruppen som oppgir at de ikke opplever dette på spørsmålet om hva de synes om egen lønn. Mens 13 prosent i den førstnevnte gruppen oppgir at de er svært eller rimelig fornøyd med egen lønn, gjelder det 19 prosent det i den sistnevnte gruppen. På motsatt ende av skalaen oppgir 36 prosent av respondentene som opplever at virksomheten er utsatt for konkurranse at de synes de burde tjent vesentlig mer, mens dette gjelder 22 prosent av respondentene som ikke opplever at virksomheten er utsatt for konkurranse.

## 7.6 Opplevelse av pensjonsvilkår

Tilsvarende som med avtalene for barnevernsinstitusjoner, varierer tariffavtalene for ansatte ved alders- og sykehjem på spørsmålet om pensjon. På samme måte som innenfor barnevernsinstitusjoner inkluderer avtalen i Virke-området en tariffestet rett til pensjonsordninger tilsvarende de offentlige, mens dette er mer desentralisert

i NHO-området slik at for ansatte i virksomheter omfattet av Pleie- og omsorgsoverenskomsten gjelder pensjonsavtalen som til enhver tid er gjeldene i de ulike virksomhetene.

Sykepleiere, som utgjør en betydelig andel arbeidstakerne innen pleie- og omsorg, er dekket av en lovfestet pensjonsordning.<sup>16</sup> Denne pensjonsordningen tilsvarer ordningen for offentlig tjenstepensjon, med unntak av AFP. Retten til AFP er imidlertid regulert i tariffavtalene. Sykepleierpensjonsloven gjelder for sykepleiere ansatt i private, fylkeskommunale virksomheter, med noen få unntak. I et intervju med to informanter sentralt i Fagforbundet, ble sykepleiernes pensjonsordning holdt fram som en grunn til at man ikke har sett samme endringer i pensjonsvilkår blant sykepleiere som innenfor andre yrkesgrupper.

For andre yrkesgrupper innen sykehjem oppgis imidlertid konkurranseutsetting å medføre store endringer i pensjonsvilkårene, og sykehjem som helhet skiller seg således ikke fra de andre sektorene i vår undersøkelse. Ifølge en informant med tillitsverv er det «først og fremst i forhold til tilleggene og i forhold til pensjonsspørsmålet [at man merker endringer i lønnsnivået]. Det er jo der vi taper hundrevis av tusen hvis du summerer opp de mest uheldige». Pensjonstapet som de ansatte kan oppleve som en følge av konkurranseutsetting, er ifølge en tillitsvalgt et konkurransefortrinn for de private aktørene. Slik denne informanten så det, er det ikke konkurransen i seg selv, men det at privat og offentlig sektor konkurrerer på ulike vilkår som er problematisk: «Jeg har ikke noe mot konkurranse som konkurranse. Men den må være på like vilkår. Det er det som er problemet, at det er på helt andre vilkår. Vi har en bruttoordning i pensjon, mens de fleste har nettoordning.»

## 7.7 Arbeidsvilkår og arbeidstid

Det er innenfor sykehjem få signifikante forskjeller mellom offentlig og privat sektor på de fleste variablene som dreier seg om arbeidsvilkår. Dette gjelder blant annet å ha ujevn arbeidsbelastning, å måtte arbeide i høyt tempo, å ha for mye å gjøre, å være utslitt når man kommer hjem fra jobb, å oppleve arbeidet som stressende, å utføre hardt fysisk arbeid og å jobbe under risikofylte forhold.

Når det gjelder ujevn arbeidsbelastning skiller respondenter som opplever virksomheten som utsatt for konkurranse fra respondentene som ikke opplever

---

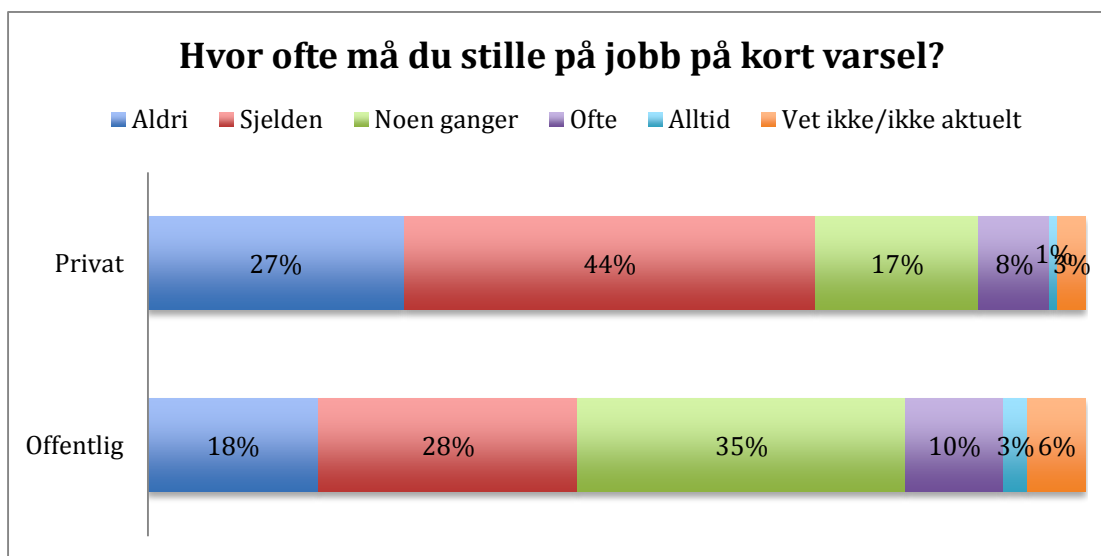
<sup>16</sup> Sykepleierpensjonsloven: <http://www.lovdatabasen.no/all/hl-19620622-012.html#8>

dette. Mens det blant førstnevnte er 54 prosent som oppgir at de ofte eller alltid har så ujevn arbeidsbelastning at arbeidet hopper seg opp, er det 36 prosent som oppgir dette blant respondentene som ikke opplever virksomheten som utsatt for konkurranse. Det samme gjelder å ha for mye å gjøre og å være utslitt når man kommer hjem fra jobben. Mens 64 prosent av respondentene som opplever at virksomheten er utsatt for konkurranse ofte eller alltid har for mye å gjøre, gjelder dette 49 prosent av respondentene som ikke opplever at virksomheten er konkurranseutsatt. På spørsmål om å være utslitt oppgir 64 prosent av respondentene som opplever at virksomheten er utsatt for konkurranse ofte eller alltid at de er utslitt når de kommer hjem fra jobben. Dette gjelder til sammenligning 48 prosent av respondentene som ikke opplever at virksomheten er utsatt for konkurranse.

Å være utslitt kan henge sammen med stress, og i gruppen som oppgir at de opplever at virksomheten er utsatt for konkurranse er det en større andel som svarer at de ofte eller alltid synes arbeidet kjennes stressende (61 prosent), sammenlignet med gruppen som ikke opplever at virksomheten er utsatt for konkurranse (39 prosent). Vi finner forskjeller i samme retning på spørsmålet om å måtte utføre hardt fysisk arbeid og å måtte arbeide under risikofylte forhold. Når det gjelder hardt fysisk arbeid oppgir 62 prosent av respondentene som opplever at virksomheten er utsatt for konkurranse at de ofte eller alltid må utføre hardt fysisk arbeid. Tilsvarende andel blant respondentene som ikke opplever at virksomheten er utsatt for konkurranse er 48 prosent. Ser vi på å arbeide under risikofylte forhold er det en andel på 29 prosent i førstnevnte gruppe som oppgir at de ofte eller alltid gjør det, mens andelen i sistnevnte gruppe er 12 prosent.

Der det dukker opp signifikante forskjeller mellom offentlig og privat sektor er på områder som berører arbeidstid. For eksempel er det en høyere andel respondenter ved offentlige sykehjem som oppgir at de jevnlig må stille på jobb på kort varsel:

Figur 7-12 Stille på jobb på kort varsel i privat og offentlig sektor

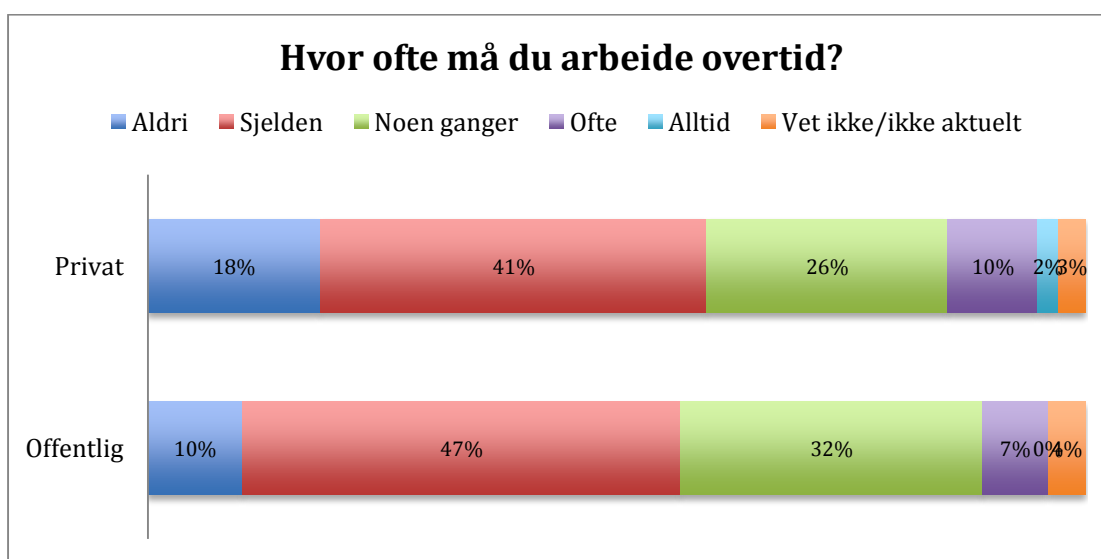


N= 324

Som vi ser svarer 35 prosent av respondentene ved offentlige sykehjem at de noen ganger må stille på jobb på kort varsel. Til sammenligning gjelder dette 17 prosent av respondentene ved private sykehjem. Det er også en høyere andel i offentlig sektor som oppgir at de ofte eller alltid må stille på jobb på kort varsel (13 prosent) sammenlignet med privat sektor (9 prosent).

Det er dessuten signifikante forskjeller på hvor ofte respondentene må arbeide overtid:

Figur 7-13 Overtidsarbeid i privat og offentlig sektor



N= 335

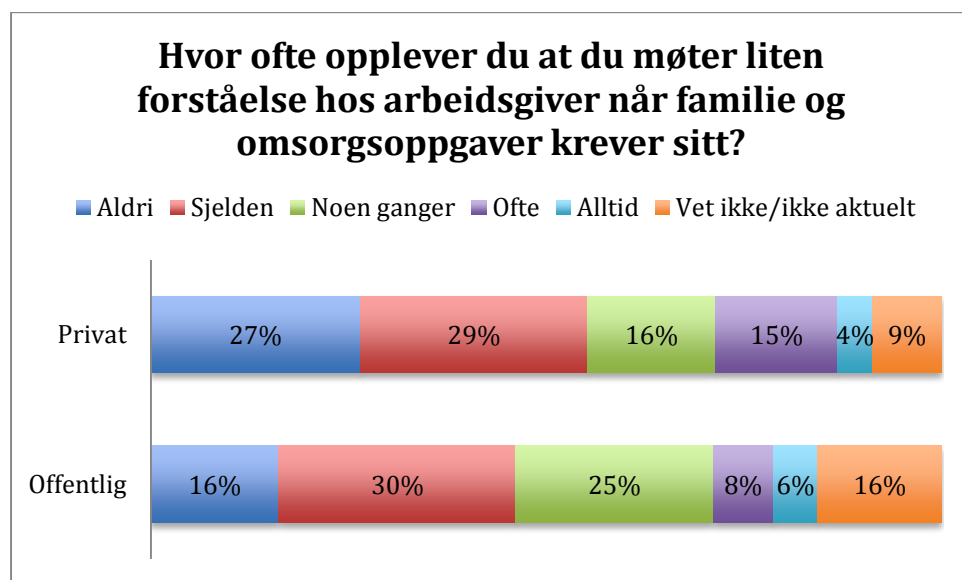
Mens 18 prosent av respondentene ved private sykehjem oppgir at de aldri må arbeide overtid gjelder dette 10 prosent av respondentene ved offentlige sykehjem. Det er imidlertid en høyere andel blant sistnevnte som oppgir at de sjelden må arbeide overtid (47 prosent) sammenlignet med ansatte i privat sektor (41 prosent) slik at det er ganske like andeler som oppgir at de sjelden eller aldri må arbeide overtid (59 prosent i privat sektor og 57 prosent i offentlig sektor). Det er en høyere andel som oppgir at de ofte eller alltid må arbeide overtid blant respondentene ved private sykehjem (12 prosent) enn ved offentlige (7 prosent). Representanter for ledelse i konkurranseutsatte sykehjem forteller at deres mål er å begrense bruk av overtid da dette er kostnadskrevende.

Det er signifikante forskjeller mellom respondentene som oppgir at de opplever at virksomheten er utsatt for konkurranse og de som oppgir at de ikke opplever dette på spørsmål om hvor ofte de opplever at arbeidsgivers krav om når de skal jobbe medfører problemer. Mens 38 prosent i førstnevnte gruppe oppgir at arbeidsgivers krav noen ganger, ofte eller alltid medfører problemer, gjelder det 19 prosent i sistnevnte gruppe.

Selv om det ikke er signifikante forskjeller mellom respondentene i offentlig og privat sektor på spørsmålet om arbeidsgivers krav til når de skal jobbe skaper problemer for dem, finner vi forskjeller hva angår forståelsen arbeidsgiver har når familie og omsorgsoppgaver krever sitt.



Figur 7-14 Forståelse for omsorgsoppgaver fra arbeidsgiver i privat og offentlig sektor



N= 333

Mens 56 prosent av respondentene ved private sykehjem sjelden eller aldri opplever å møte liten forståelse hos arbeidsgiver når familie og omsorgsoppgaver krever sitt, er andelen ved offentlige sykehjem 46 prosent. Det er imidlertid en høyere andel her som ikke vet eller som ikke regner spørsmålet som aktuelt. Det er også en høyere andel i privat sektor (19 prosent) som ofte eller alltid opplever liten forståelse på dette punktet hos arbeidsgiver sammenlignet med ansatte i offentlig sektor (14 prosent). På dette spørsmålet skiller også gruppene som henholdsvis opplever og som ikke opplever at virksomheten er utsatt for konkurranse seg. Mens 28 prosent i førstnevnte gruppe mener de ofte eller alltid møter liten forståelse hos arbeidsgiver når familie og omsorgsoppgaver krever sitt, er andelen i sistnevnte gruppe 7 prosent.

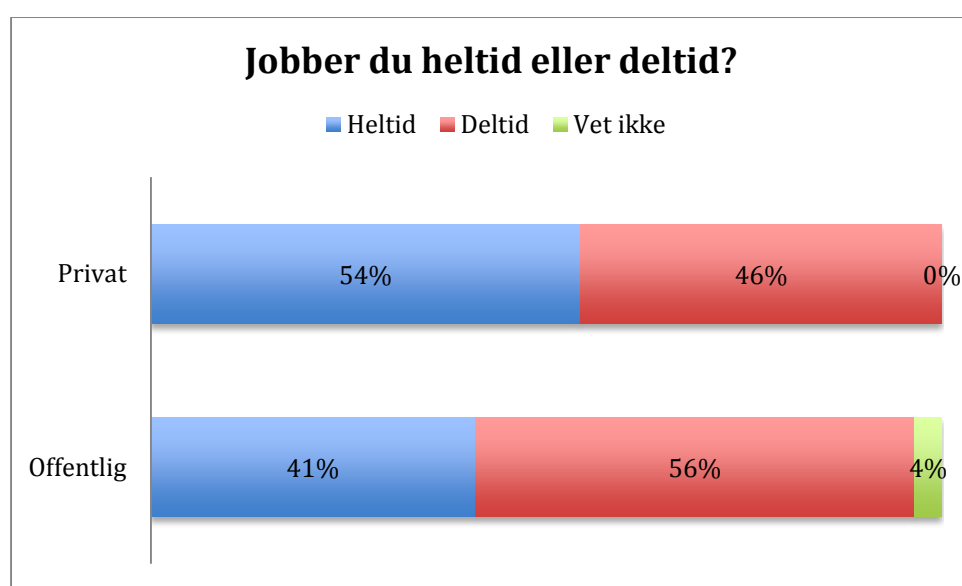
Når det gjelder opplevelse av om virksomheten er utsatt for konkurranse svarer respondentene ulikt når det gjelder om kravene på jobben går ut over familielivet. Mens 25 prosent av respondentene som oppgir at de opplever at virksomheten er utsatt for konkurranse svarer at kravene ofte eller alltid går ut over familielivet, gjelder dett for 13 prosent av respondentene som ikke opplever at virksomheten er utsatt for konkurranse. Vi ser samme mønster når det gjelder spørsmålet om man opplever tidspress for å rekke jobben og/eller andre forpliktelser etter jobb. Blant respondentene som opplever at virksomheten er utsatt for konkurranse oppgir 30 prosent at føler slikt tidspress ofte eller alltid, mens tilsvarende andel blant

respondentene som ikke opplever at virksomheten er utsatt for konkurranse er 13 prosent.

Todelt turnus på dagtid og ansatte som bare jobber nattevakter den vanligste måten å dele inn arbeidsdagen på sykehjem. De ansatte jobber vanligvis 3. hver helg. På enkelte sykehjem jobber de ansatte 4. hver helg, men dette er vanskelig å få til da det krever lengre vakter for de ansatte (12-15 timer).

Det er en høyere andel som jobber deltid blant respondentene ved offentlige sykehjem.

*Figur 7-15 Heltid og deltid i privat og offentlig sektor*



N= 338

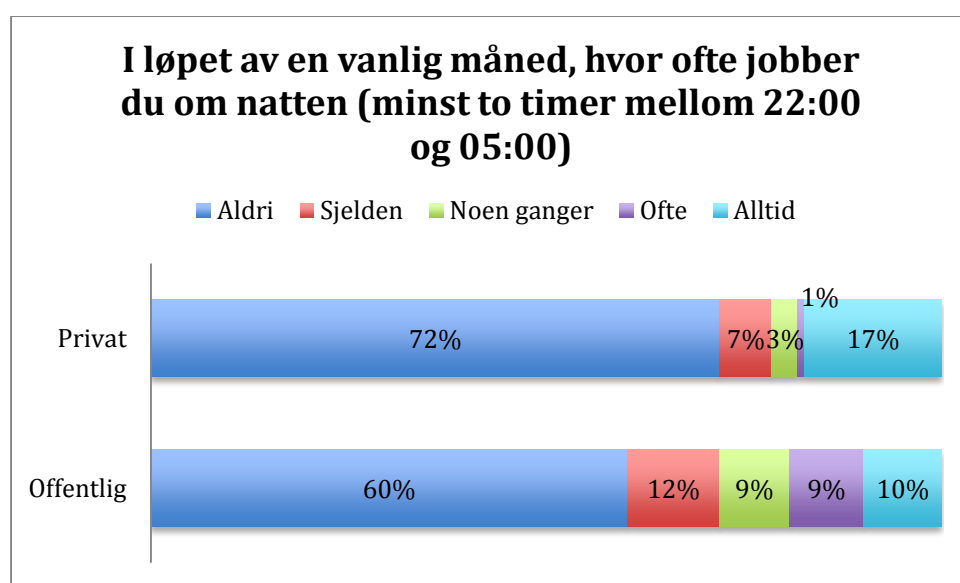
Som vi ser av figuren oppgir 56 prosent av respondentene i offentlig sektor at de jobber deltid, mens tilsvarende tall for respondentene i privat sektor er 46 prosent.

Lederne vi intervjuet i konkurranseutsatte sykehjem ønsker å ha flest mulig heltidsansatte, og dette er entydig blant våre informanter. Lederne erfarer at det er behov for en del midlertidige stillinger for å få turnusordninger til å gå opp, og sykehjemmene benytter for eksempel studenter og øvrige tilkallingsvikarer. Private sykehjem ønsker å begrense bruken av vikarbyråer da dette er kostnadskrevenne sammenliknet med bruk av eget personell og medfører risiko ved at de ikke kjenner det innleide personell. Flere representanter for ledelse i konkurranseutsatte virksomheter har erfart at ansatte i deltidsstilling har ønsket å øke sin stillingsprosent ved overdragelse av virksomhet, og at de ved

virksomhetsoverdragelse har samlet mindre stillinger til heltidsstillinger. En informant tror at private arbeidsgivere kan være mer bevisst på å samle mindre stillinger enn i det offentlige, og at de tar jobben med å «rydde opp» i lave stillingsprosjenter når de vinner anbud og/eller overdrar offentlige virksomheter. En annen representant peker på at utfordringen med å tilby folk fulle stillinger når de ansatte ikke jobber 2. hver helg gjør seg gjeldende i begge sektorer.

Det er ikke signifikante forskjeller mellom respondentene i offentlig og privat sektor på de ulike arbeidstidsordningene, med unntak av nattarbeid.

*Figur 7-16 Nattarbeid i privat og offentlig sektor*

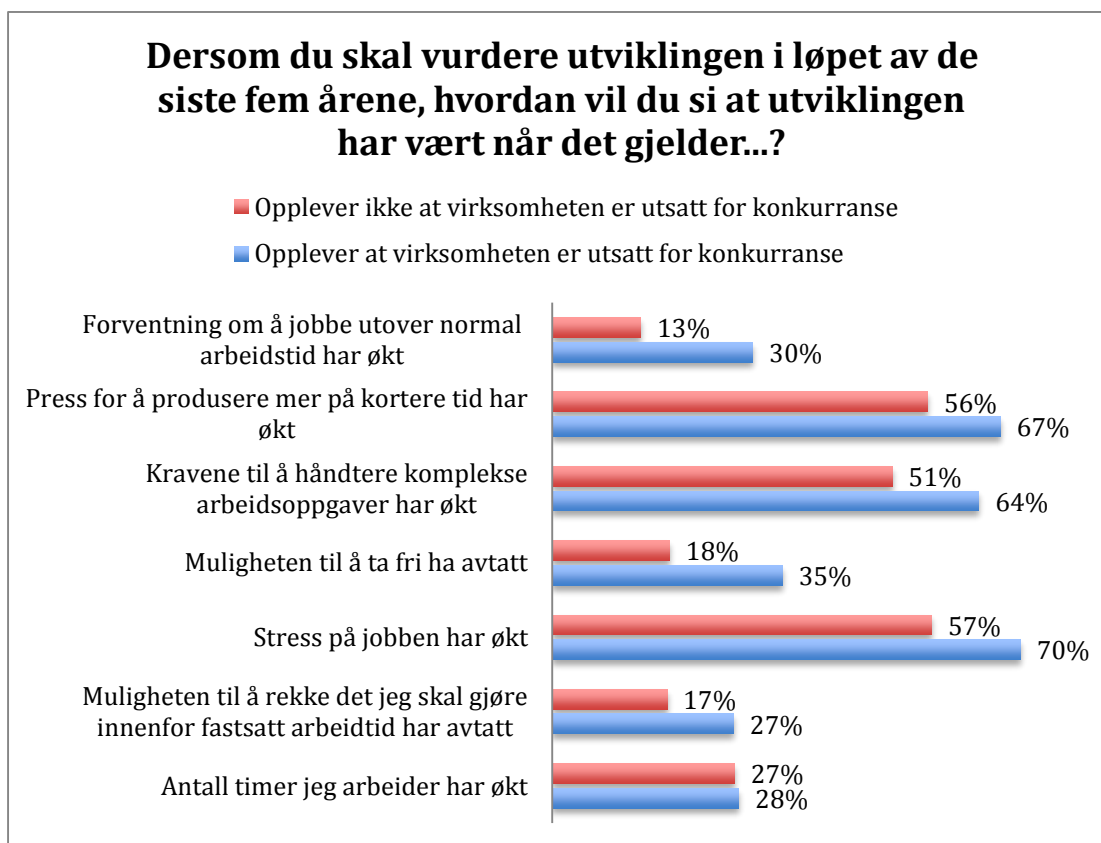


N= 302

Som vi ser av figuren er det høyere andeler som oppgir både at de aldri må jobbe om natten og at de alltid må gjøre det i løpet av en vanlig måned blant respondentene ved private sykehjem (henholdsvis 72 prosent og 17 prosent) enn ved offentlige sykehjem (henholdsvis 60 prosent og 10 prosent).

Når det gjelder vurdering av utviklingen de siste fem årene på områder som antall timer man arbeider, å rekke å gjøre jobben innenfor fastsatt tid, stress, det å måtte produsere mer på kortere tid, forventning om å jobbe ut over vanlig arbeidstid, muligheten for å ta fri, press for å lykkes, kompetansekravene og kravene til å håndtere komplekse oppgaver er det ikke signifikante forskjeller mellom respondentene ved offentlige og private sykehjem. Det er imidlertid forskjeller mellom respondentene som oppgir at de opplever at virksomheten er utsatt for konkurranse og de som ikke opplever dette på enkelte av disse spørsmålene:

Figur 7-17 Utvikling for arbeidsvilkår de siste fem år



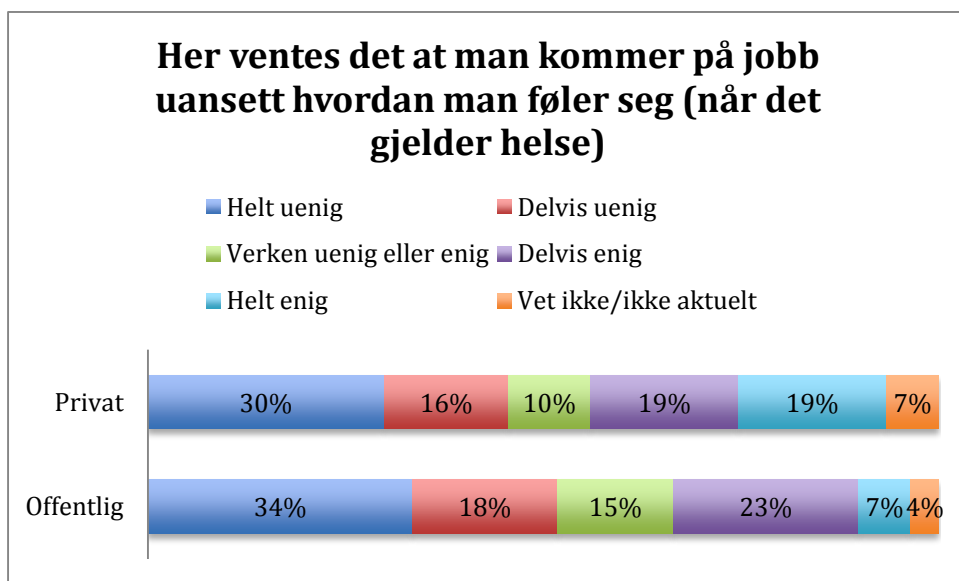
N= 260-265

Som vi ser av figuren vurderer respondenter som oppgir at de opplever at virksomheten er utsatt for konkurranse utviklingen de siste fem år mer negativt på alle variablene enn respondentene som oppgir at de ikke opplever at virksomheten er utsatt for konkurranse. Det er minst forskjell mellom disse to gruppene på spørsmålet om antall timer har økt, er uendret eller har avtatt de siste fem årene.

Det er en større andel av respondentene ved offentlige sykehjem som oppgir at arbeidsplassen er tilsluttet IA-avtalen (77 prosent) sammenlignet med respondentene ved private sykehjem (57 prosent). Det er også en høyere andel blant respondentene som ikke opplever at virksomheten er utsatt for konkurranse som svarer bekreftende på at arbeidsplassen er tilsluttet IA-avtalen (80 prosent) enn blant respondentene som opplever at virksomheten er utsatt for konkurranse (64 prosent).

På de fleste spørsmål som dreier seg om "IA-kultur" er det ikke signifikante forskjeller mellom offentlig og privat sektor, med ett unntak:

Figur 7-18 IA-kultur privat og offentlig sektor

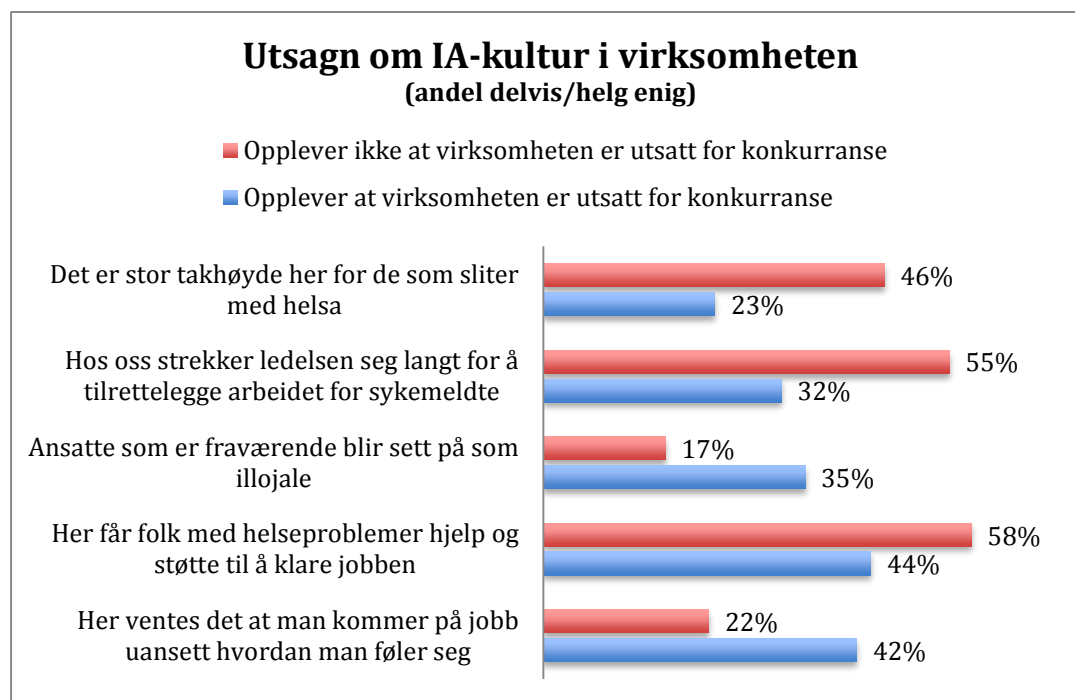


N= 331

Figuren viser at 38 prosent av respondentene ved private sykehjem sier seg helt eller delvis enige i påstanden at det ventes at man kommer på jobb uansett hvordan man følers seg når det gjelder helse, mens dette gjelder for 30 prosent av respondentene ved offentlige sykehjem. Ved de sistnevnte oppgir 52 prosent at de er helt eller delvis uenige. Tilsvarende tall for respondenter fra private sykehjem er 46 prosent.

Det er flere forskjeller mellom gruppen som opplever virksomheten som konkurranseutsatt og gruppen som ikke gjør det på spørsmålene om IA-kultur. Følgende figur illustrerer disse forskjellene:

Figur 7-19 Utsagn om IA-kultur



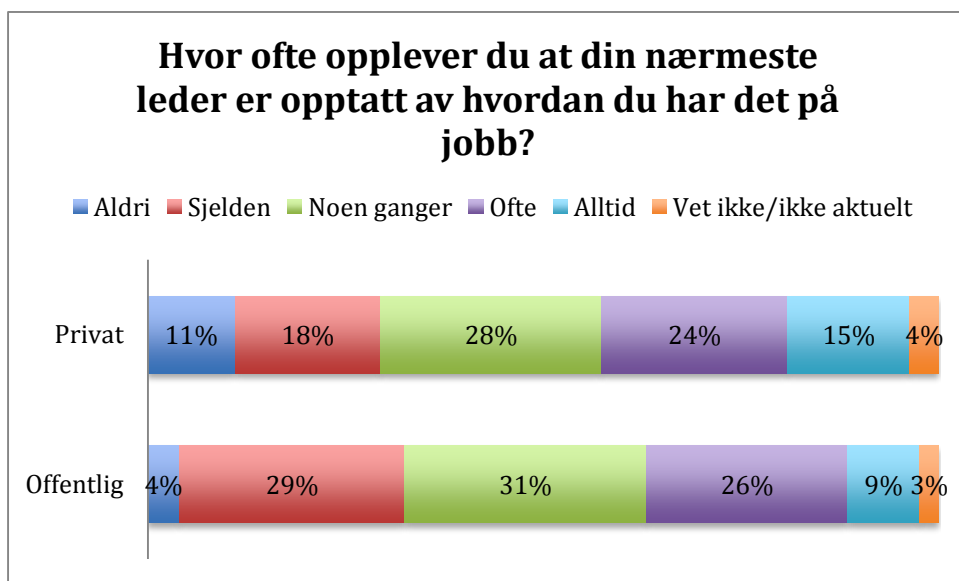
N=262-265

Figuren viser at respondentene som oppgir at de opplever at virksomheten er utsatt for konkurranse gjennomgående i mindre grad opplever en "IA-kultur" i virksomheten i form av stor takhøyde for de som sliter med helsa, tilrettelegging for sykemeldte, respekt for fravær, hjelp og støtte til å klare jobben til tross for helseproblemer og forventninger til å jobbe også om man føler seg dårlig.

Det er signifikante forskjeller mellom gruppen som opplever virksomheten som konkurranseutsatt og gruppen som ikke gjør det på spørsmål om hvor ofte det skaper problemer for kollegaene når man er borte fra jobb. I førstnevnte gruppe oppgir 38 prosent at fravær ofte eller alltid skaper problemer for kollegaene, mens det i sistnevnte gruppe er 21 prosent som oppgir det samme.

Respondentene i offentlig og privat sektor har en noe forskjellig oppfatning av ledelsen. For eksempel oppgir en litt større andel ved private sykehjem at nærmeste leder ofte eller alltid er opptatt av hvordan de har det på jobb:

Figur 7-20 Opplevelse av leders fokus på ansattes trivsel

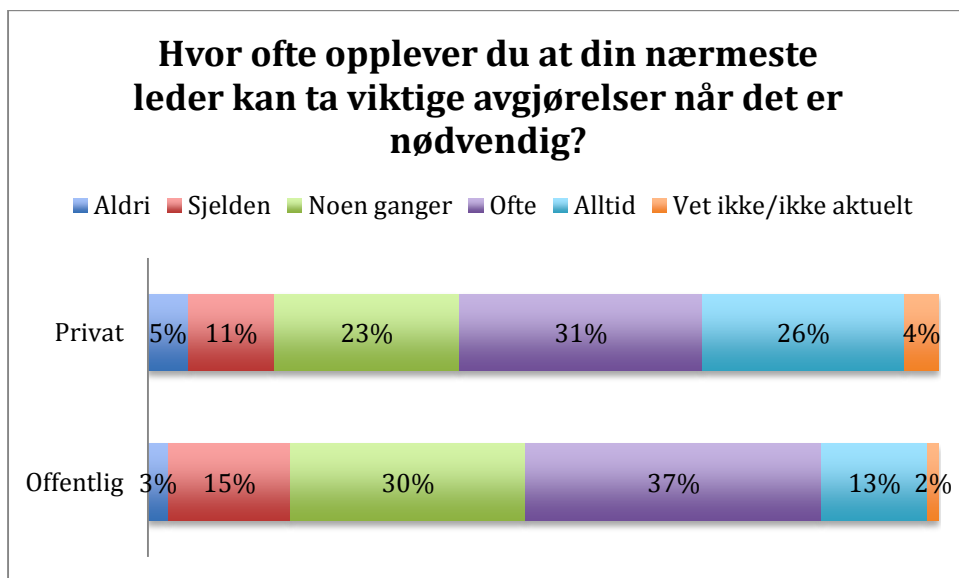


N= 336

Som figuren viser er det imidlertid også en større andel av respondentene ved private sykehjem som aldri opplever at nærmeste leder er opptatt av hvordan de har det på jobb (11 prosent) sammenlignet med offentlig sektor (4 prosent). Ved offentlige sykehjem er det 29 prosent som sjelden opplever dette, sammenlignet med 18 prosent ved private sykehjem. Totalt er det, som nevnt, en litt større andel av respondentene ved private sykehjem som ofte eller alltid opplever at nærmeste leder er opptatt av hvordan de har det på jobb (39 prosent) enn ved offentlige sykehjem (35 prosent).

Vi finner også at en noe høyere andel av respondentene ved private sykehjem opplever at nærmeste leder ofte eller alltid kan ta viktige avgjørelser når det er nødvendig (57 prosent) sammenlignet med ved offentlige sykehjem (50 prosent). Andelene som svarer sjelden eller aldri er imidlertid nesten like, jmfør figur under. Flere representanter for ledelse i konkurranseutsatte sykehjem mener at drift i privat regi er mer fleksibelt enn offentlig. Beslutningsveiene er kortere og endringer kan gjennomføres raskere. Kortere beslutningsveier gjør at de ansatte i større grad kan være med på å påvirke sin arbeidsplass, og dette er med på å skape trivsel på arbeidsplassen.

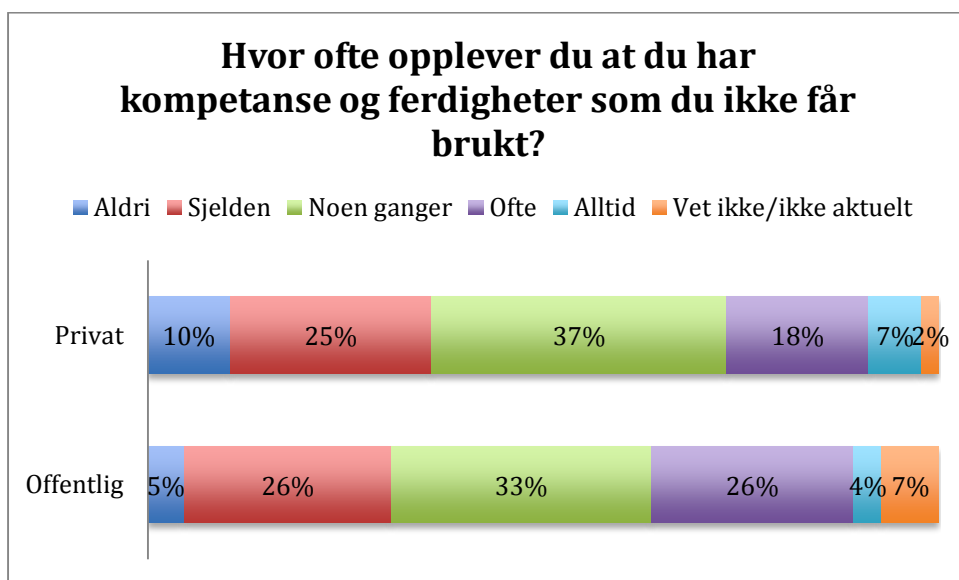
Figur 7-21 Opplevelse av leders mulighet til å ta viktige avgjørelser i privat og offentlig sektor



N= 332

Som vi så over var områdene hvor en høyere andel av de som har opplevd konkurranseutsetting som oppga at endringene dette medførte var til det bedre knyttet til opplæring og kompetanseutvikling. Følgende figur viser at det også er en lavere andel ved private sykehjem som ofte eller alltid opplever at de har kompetanse og ferdigheter som de ikke får brukt:

Figur 7-22 Kompetanse og ferdigheter som ikke brukes i privat og offentlig sektor



N= 329

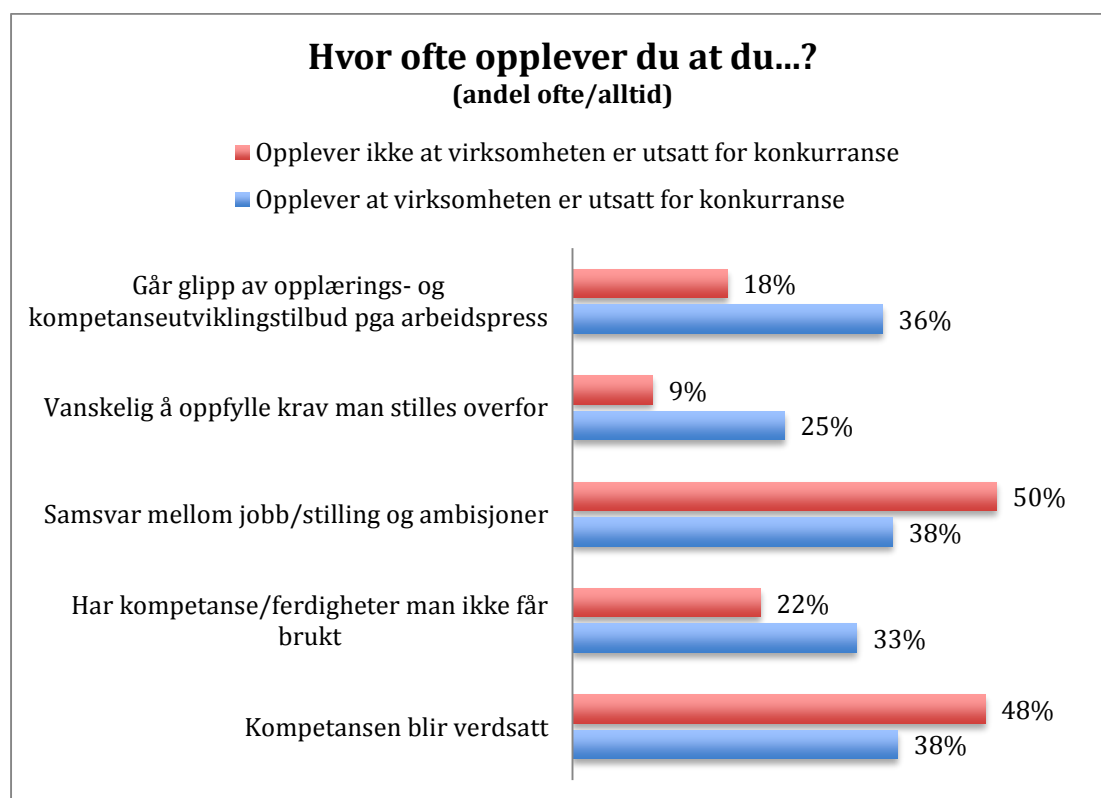
Mens tre av ti (30 prosent) respondenter ved offentlige sykehjem oppgir at de ofte eller alltid opplever å ha kompetanse og ferdigheter de ikke får brukt gjelder dette



én av fire (25 prosent) ved private sykehjem. Én av ti ved private sykehjem opplever aldri dette, mens det samme gjelder for 5 prosent av respondentene ved offentlige sykehjem.

Det er videre signifikante forskjeller mellom respondentene som oppgir at de opplever at virksomheten er utsatt for konkurranse og de som ikke opplever dette på noen spørsmålene knyttet til opplæring, kompetanse, mestring og utnyttelse av kompetanse:

Figur 7-23 Opplæring, mestring, kompetanse og utnyttelse av denne

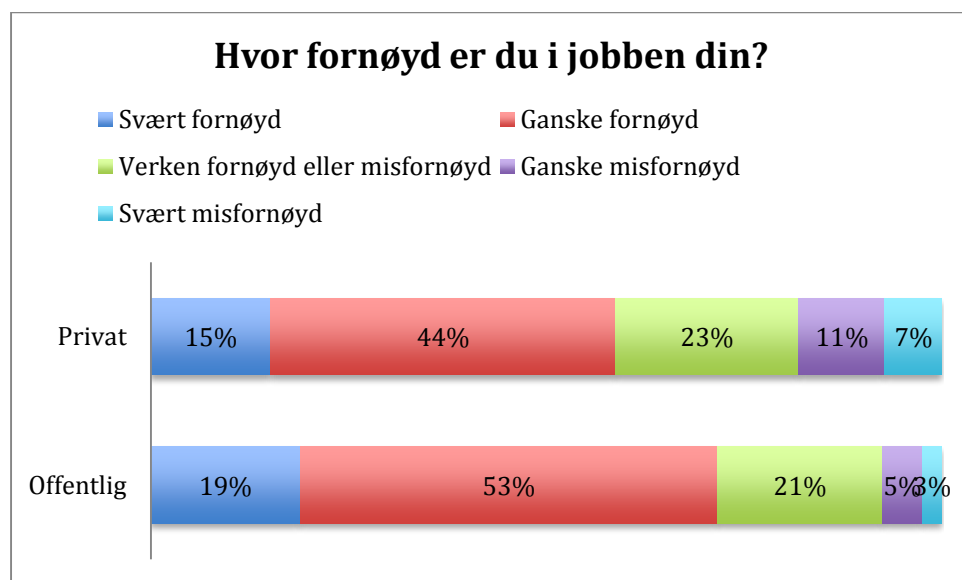


N= 260-264

Vi ser igjen at respondentene som opplever at virksomheten er utsatt for konkurranse gjennomgående har mindre positive opplevelser på samtlige variable hva angår verdsetting av kompetanse, å få brukt kompetanse, å mestre arbeidsoppgavene og å få anledning til å benytte seg av opplærings- og kompetanseutviklingstilbud. Til dette bildet kommer det at samme gruppe i mindre grad uttrykker at de er fornøyd med mengden arbeid de får gjort. Mens det blant respondentene som opplever at virksomheten er utsatt for konkurranse er 51 prosent som ofte eller alltid er fornøyd med mengden arbeid de får gjort, er tilsvarende andel blant respondentene som ikke opplever at virksomheten er utsatt for konkurranse 74 prosent (ikke vist i figuren).

Vi stilte i spørreundersøkelsen også spørsmål direkte om hvor fornøyde respondentene er i jobben. Følgende figur illustrerer signifikante forskjeller mellom de ansatte ved offentlige og private sykehjem:

Figur 7-24 Jobbtilfredshet i privat og offentlig sektor



N= 339

Som vi ser er flertallet av respondentene fra sykehjem fornøyde med jobben, både i privat og offentlig sektor. Det er likevel en noe høyere andel som oppgir både at de er svært fornøyde (19 prosent) og at de er ganske fornøyde (53 prosent) ved offentlige sykehjem enn ved private sykehjem (henholdsvis 15 prosent og 44 prosent). Blant respondentene ved private sykehjem oppgir 18 prosent at de er ganske eller svært misfornøyde, mens dette gjelder 8 prosent ved offentlige sykehjem.

På dette spørsmålet skiller også respondentene som henholdsvis oppgir at de opplever og at de ikke opplever at virksomheten er utsatt for konkurranse seg. Mens andelen som er ganske eller svært fornøyd i sistnevnte gruppe er 77 prosent, er den til sammenligning 57 prosent blant respondentene som opplever at virksomheten er utsatt for konkurranse.

## 7.8 Fremtidsutsikter og (u)trygghet

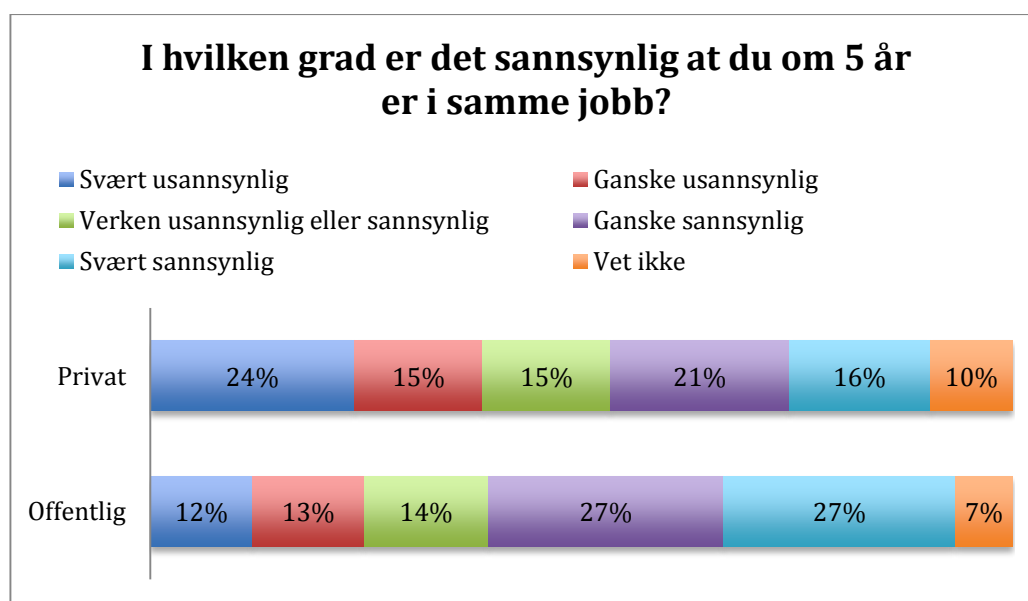
Vi så over at 89 prosent i utvalget totalt har fast ansettelse. Det er ikke signifikante forskjeller mellom respondenter i offentlig og privat sektor hva angår vurdering av jobbsikkerhet og bekymring for å miste jobben. I utvalget er 67 prosent enig eller sterkt enig i påstanden at jobben er trygg, mens 17 prosent er uenig eller sterkt

uenig. Her er det imidlertid signifikante forskjeller mellom gruppen som opplever at virksomheten er utsatt for konkurranse og gruppen som ikke opplever dette. Mens det blant førstnevnte er 28 prosent som er uenig eller sterkt uenig i påstanden om at jobben er trygg, gjelder dette 8 prosent i den sistnevnte gruppen.

Når det gjelder bekymring for å miste jobben oppgir 60 prosent i utvalget totalt at de ikke er bekymret i det hele tatt, mens 9 prosent er meget bekymret og ytterligere 11 prosent er noe bekymret. Til sammen kan vi dermed si at 20 prosent har en viss bekymring for å miste jobben. Vi finner tilsvarende forskjell som for vurdering av jobbsikkerhet i bekymring for å miste jobben når det gjelder respondentene som henholdsvis opplever at virksomheten er utsatt for konkurranse og de som ikke gjør det. Mens det blant respondentene som opplever at virksomheten er utsatt for konkurranse er en andel på 27 prosent som er noe eller meget bekymret er tilsvarende andel blant respondentene som ikke opplever at virksomheten er utsatt 12 prosent.

Respondentene ved offentlige og private sykehjem vurderer imidlertid sannsynligheten for at de er i samme jobb om fem år forskjellig. Siden det ikke ser ut til å være forskjeller i hvor trygg man oppfatter jobber, kan det ha sammenheng med forskjellen vi observerte i fornøydhet over, og dermed være et uttrykk for selvvalgt bytte. Følgende figur illustrerer den nevnte forskjellen:

*Figur 7-25 Sannsynlighet for å fortsette i samme jobb*



N= 329

Mens 39 prosent av respondentene ved private sykehjem anser det som svært eller ganske usannsynlig at de om fem år er i samme jobb gjelder dette 25 prosent av ansatte ved offentlige sykehjem. Blant sistnevnte oppgir over halvparten (54 prosent) at de regner det som ganske eller svært sannsynlig ta de er i samme jobb om fem år. Tilsvarende andel i privat sektor er 37 prosent. Her skiller også respondentene som henholdsvis opplever og ikke opplever at virksomheten er konkurransutsatt seg. Mens det i førstnevnte gruppe er 43 prosent som regner det som svært eller ganske usannsynlig at de om fem år er i samme jobb, er tilsvarende andel i sistnevnte gruppe 22 prosent.

Som vi så innledningsvis er det en ganske stor andel av respondentene innenfor sykehjem som ikke opplever at virksomheten er utsatt for konkurranse. En relativt stor andel anser imidlertid konkurranseutsetting eller privatisering som en mulighet for sin virksomhet. Konkurransutsetting kan på denne måten ha indirekte konsekvenser gjennom å være en (foreløpig urealisert) mulighet. I vårt utvalg oppgir 34 prosent av ansatte i offentlig sektor at de ofte eller noen ganger opplever at konkurranse-/anbudsutsetting eller privatisering diskuteres. Videre vurderer 24 prosent av respondentene ved offentlige sykehjem det slik at de i noen eller stor grad anser konkurranseutsetting eller privatisering som en mulighet for virksomheten:

*Figur 7-26 Konkurransutsetting/privatisering som en mulighet for offentlig sektor*



N= 199

Vi ser av figuren at 55 prosent i liten eller ingen grad anser konkurranseutsetting eller privatisering som en mulighet for virksomheten. Det er videre innenfor sykehjem ingen signifikant forskjell mellom respondentene ved offentlige og private sykehjem hva angår opplevelsen av å stå i fare for en mindre tilfredsstillende arbeidssituasjon på grunn av nedskjæringer og omstillinger. Det er imidlertid forskjell mellom respondentene som opplever at virksomheten er utsatt for konkurranse og de som ikke opplever dette. Mens det i førstnevnte gruppe er 41 prosent som regner det som ganske eller svært sannsynlig at de står i fare for å få en mindre tilfredsstillende arbeidssituasjon på grunn av nedskjæringer og omstillinger, er det i sistnevnte gruppe 21 prosent som gjør samme vurdering.

De kvalitative intervjuene er med informanter som i kraft av sine posisjoner som tillitsvalgte eller ansatte i et fagforbund har kjennskap til konkurranseutsettingens virkninger for de ansatte. Virksomhetsoverdragelse, som er den formen for konkurranseutsetting som er mest utbredt innenfor sykehjem, fører ifølge informantene til en usikkerhet hos de ansatte. Ifølge en informant (ansatt ved forbundskontor) er det slik at hvis resultatet av en politisk prosess blir en virksomhetsoverdragelse, «så kommer jo usikkerheten helt ut (...) det forsurer miljøet alle plasser. For de opplysningene og den informasjonen som blir gitt i forhold til deres framtid den er alltid mangelfull». Et vesentlig usikkerhetsmoment ved virksomhetsoverdragelse kan, som nevnt, være at den nye arbeidsgiveren kan ta i bruk reservasjonsretten mot tariffavtalen som tidligere arbeidsgiver var bundet av (se også Gautun, Bogen og Grødem 2013).

En informant i en kommune der deler av sykehjemstjenestene hadde vært anbudsutsatt, ble bedt om å beskrive forskjellen mellom privat og offentlig sektor, og la vekt på forholdene i offentlig sektor: «Jeg tenker på at selvfølgelig er ikke vi lønnsledende men vi har jo en trygg jobb, du har jobb år etter år, du veit hva du har og så veit du at det er ikke pengene som driver deg, du er med å levere noe, ordnede lønnsforhold, alt er i ordnede former.» Når det gjaldt konkurranseutsetting var den største forskjellen: «lønns- og pensjonsordningene og at du slipper å tenke på at nå er det fem år til så skal vi ut på nytt anbud.»

## 8 Oppsummering - konkurranseutsetting og arbeidsvilkår

Det er vanskelig, basert på våre funn, å si om arbeidsvilkårene generelt blir bedre eller verre som følge av konkurranseutsetting. Bildet er nyansert, og det er store forskjeller mellom de undersøkte bransjene.

I tabellen under gis en oppsummering av forskjell/endring i de ulike vilkårene for arbeidstakerne i privat/konkurranseutsatt virksomhet.

Tabell 8-1 Oppsummering: Konsekvenser av konkurranseutsetting for arbeidstakere

Tema	Rutebuss	Barnevern	Barnehage	Sykehjem
<b>Fagorganisering og samarbeidsklima</b>	Dårligere relasjoner mellom fagforening og ledelse ifølge enkelte, god relasjon til ledelse ifølge andre	Færre møter mellom ledere og ansatte ifølge enkelte, godt forhold til ledelsen ifølge andre	Færre møter mellom ledere og ansatte	Ikke signifikante forskjeller for møter mellom ledere og ansatte. Noe motstand mot fagorganisering ifølge enkelte
<b>Ansettelsesformer og arbeidsstokk</b>	Ansatte opplever at det er lavere grunnbemanning	Flere selvstendig næringsdrivende og innleide arbeidstakere	Ikke signifikante forskjeller for ansettelsesformer	Ikke signifikante forskjeller for ansettelsesformer
<b>Tariffavtaler og lønn</b>	Ansatte svarer at lønn er dårligere	Ikke signifikante forskjeller	Ansatte svarer at lønn er dårligere	Ikke signifikante forskjeller
<b>Opplevelse av pensjonsvilkår</b>	Ansatte svarer at pensjon er dårligere	(ikke omtalt)	Ansatte svarer at pensjon er dårligere	Dårligere pensjonsvilkår, ifølge tillitsvalgte informanter (ikke omtalt)
<b>Arbeidsvilkår og arbeidstid</b>	Mer stress og arbeidsbelastning	Mer kveldsarbeid, nattarbeid og lørdagsarbeid	Mindre stress	Ikke signifikante forskjeller for arbeidsvilkår Heltid er mer utbredt
<b>Framtidsutsikter og (u)trygghet</b>	Mindre jobbsikkerhet for enkelte, mer for andre	Ikke signifikante forskjeller for jobbsikkerhet i spørreundersøkelse, mindre jobbsikkerhet ifølge kvalitativt materiale	Ikke signifikante forskjeller for jobbsikkerhet i spørreundersøkelse, mindre jobbsikkerhet ifølge kvalitativt materiale	Mindre jobbsikkerhet for enkelte
<b>Pensjon - funn fra delrapport</b>	Enkelte får forbedrede vilkår, andre dårligere	Dårligere	Enkelte får forbedrede vilkår, andre dårligere	Dårligere

## 9 Konsekvenser for arbeidstakerorganisasjonene

Som vi har vært inne på i de sektorspesifikke kapitlene får konkurranseutsetting virkninger for arbeidstakerorganisasjonene på flere områder.

Organisasjonsgraden er lavere i private enn i offentlige virksomheter. Ved konkurranseutsetting er det videre behov for tilpasning av organisasjonsapparatet til en ny arbeidsgiver. Innenfor barnehage og sykehjem oppleves posisjonen overfor arbeidsgiver å svekkes som en følge av desentraliseringen av medbestemmelsesordningene som skjer ved en virksomhetsoverdragelse.

Relasjonen mellom arbeidstaker og arbeidsgiver, og deres organisasjoner, kan også påvirkes dersom en privat virksomhet overtar for en offentlig. Konkurranseutsetting kompliserer partenes ansvar og myndighet ved at det innføres en ny aktør, oppdragsgiver, som spesielt ved bruttoanbud er premissgivende hva angår rammene for økonomi og tjenesteproduksjon, og i neste omgang lønns- og arbeidsvilkår. Vi så blant annet innenfor rutebuss at bruttoanbud satte begrensninger for partsforholdet siden deler av ansvaret for arbeidsvilkårene ble overført til oppdragsgiver ved kontraktsinngåelse. Formulert annerledes, innebærer anbudsutsetting i form av bruttoanbud at feltet for det som kan forhandles om for de som etter eksisterende lov- og avtaleverk er parter i forhandlinger begrenses, hvilket har betydning for arbeidstakerorganisasjonenes rolle. Lignende tilfeller kan også finnes innenfor sykehjem og barnehage. Anbudsutsetting kan føre til at det som har vært en sak mellom arbeidstakerorganisasjoner og offentlig myndighet som arbeidsgiver, i stedet blir kontraktsforhandlinger mellom offentlig myndighet som oppdragsgiver og utfører av tjenesten. Videre vil en overgang til privat virksomhet øke sannsynligheten for at arbeidsgiver bytter arbeidsgiverforening, med den konsekvens at forpliktelsene i den fremforhandlede tariffavtalen kan unngås.

Den norske modellen, inkludert arbeidslivsmodellen, er et resultat av mange års sosiale og politiske kamper og kompromisser (Mjøset 1987, Moene 2007). Den norske arbeidslivsmodellen er bygget på et innbyrdes jevnt styrkeforhold mellom arbeidstaker- og arbeidsgiverorganisasjonene samt en felles kultur eller forståelse knyttet til samfunnsutviklingen. Selv om denne modellen har sine særnorske preg har vi sett lignende modeller i de andre nordiske landene, og enkelte snakker dermed om en nordisk modell.



Følgende tabell oppsummerer forskjellene i andel som oppgir at mer enn halvparten av de ansatte på arbeidsplassen er medlem av en fagforening:

	Offentlig sektor	Privat sektor
Rutebuss	n.a.	78 %
Barnevern	51 %	21 %
Barnehage (UDF)	72 %	51 %
Barnehage (Fagforbundet)	64 %	34 %
Sykehjem	60 %	32 %

Respondentenes inntrykk av lavere organisasjonsandel i privat sektor bekreftes i intervjuene, og gjelder på tvers av de ulike sektorene - bortsett fra rutebuss hvor alle respondentene befinner seg i privat sektor.

Vi så i kapitlet om sykehjem at respondentene i offentlig sektor i mindre grad opplevde at diskusjonene i møtene mellom tillitsvalgte og ledelse hadde innflytelse på arbeidsforhold og arbeidsorganisering. Det var imidlertid ikke signifikante forskjeller mellom offentlig og privat sektor på dette spørsmålet innen de tre andre bransjene.

Det er signifikante forskjeller mellom hva respondentene i offentlig og privat sektor svarer på spørsmål om det jevnlig holdes møter mellom tillitsvalgte og ledelse på deres arbeidsplass. Følgende tabell oppsummerer funnene når det gjelder andel som svarer bekreftende på dette spørsmålet:

	Offentlig sektor	Privat sektor
Rutebuss	n.a.	60 %
Barnevern	71 %	42 %
Barnehage (UDF)	60 %	34 %
Barnehage (Fagforbundet)	49 %	28 %
Sykehjem	n.a.	n.a.

Som vi ser, skiller rutebuss seg ut ved at det er en høyere andel enn ellers i privat sektor som oppgir at det jevnlig holdes møter mellom tillitsvalgte og ledelse på arbeidsplassen. For barnevern og barnehage er det en høyere andel i offentlig enn i privat sektor som oppgir at slike jevnlig møter avholdes. Innenfor sykehjem var det ikke signifikante forskjeller på dette spørsmålet.

Som vist i kapitlene om rutebuss og barnevern, som er de eneste sektorene der vi har intervjuet informanter på virksomhetsnivå, karakteriseres samarbeidsklimaet og forholdet til ledelsen som godt, men personavhengig og dermed varierende. Spesielt innen rutebuss ble imidlertid anbudsutsetting opplevd som problematisk siden det innebærer gjentatte utskiftninger når det gjelder hvilken ledelse og arbeidsgiver man som tillitsvalgt og fagforening skal forholde seg til. En av informantene innen rutebuss la vekt på hvordan dette førte til at mye innsats gikk med til å etablere forhold til ny ledelse. Konkurransetsetting kan altså svekke muligheten for dannelsen av langvarige relasjoner.

Arbeidstakeres lønnsvilkår påvirkes stort sett i liten grad av konkurransetsetting, ikke engang ved anbudsutsetting der man kunne tro at leverandørene konkurrerte på pris og dermed lønnskostnader. En av grunnene som blir trukket frem er den norske arbeidslivsmodellens avtalestruktur. Som vi så innenfor rutebuss legges det inn i anbudet at man skal følge tariffavtalen og at dette gjør at konkurranse ikke medfører særlige forskjeller i lønn mellom sjåførere i ulike selskaper. Det betyr også at selskapene per nå ikke kan konkurrere direkte på lønnsvilkår.

## 10 Referanser

- Aarhaug, J. (2009). Konkurransen og anbud i lokal rutebiltrafikk. TØI rapport 1031/2009. TØI. Oslo
- Anttonen, A. & G. Meagher. 2013. Mapping marketisation: concepts and goals. Meagher, G. & M. Szebehely (red.) Marketisation in Nordic eldercare: a research report on legislation, oversight, extent and consequences. Stockholm University, Stockholm.
- Alsos, K., Ø. M. Berge og J. R. Steen (2013). Norske kommunepolitikeres holdninger til konkurranseutsetting. Fafo-rapport 2013: 30.
- Askildsen, T. C. (2011). Sjøførere i langtransport - en intervjuundersøkelse. TØI rapport 1138/2011. TØI. Oslo, TØI.
- Backe-Hansen, E. (red.) 2011. Institusjonsplassering - siste utvei? Betydningen av barnevernsreformen fra 2004 for institusjonstilbudet. Rapport nr. 21/11. NOVA/Fafo.
- Barker, K. & K. Christensen. 1998. Introduction: Controversy and Challenges Raised by Contingent Work Arrangements. In K. Barker & K. Christensen. Contingent Work: American Employment Relations in Transition. Cornell University Press, Ithaca.
- Benum, Edgeir 2005. Overflod og fremtidsfrykt 1970-2000. I Knut Helle m. fl. (red.), Aschehougs norgeshistorie. Bind 12. Oslo Aschehoug.
- Bergene, A. C. & A. Underthun. 2012. Transportarbeid i Norge: Trender og utfordringer. AFI-rapport 10/2012. Arbeidsforskningsinstituttet, Oslo.
- Bergene et al. 2013. Norsk arbeidsliv 2013: Stabilitet og sårbarhet. YS Arbeidslivsbarometer. YS, Oslo.
- Bergh, T. (2010). Hovedavtalen og den norske arbeidslivsmodellen. Avtalt spill. T. Bergh. Oslo, LO & NHO.

BERR (2008), Public Services Industry Review - Understanding the Public Services Industry: How big, how good, where next?

Bhøg Andersen, L. & M. Blegvad. 2006. Does Ownership Matter for the Delivery of Professionalized Public Services?

Christensen, T. & P. Lægreid. 2001. New Public Management i norsk statsforvaltning. Den fragmenterte staten. Tranøy B. S. & Ø. Østerud (red.). Gyldendal, Oslo

Dicken, P. (2003). Global Shift: reshaping the global economic map in the 21st century. New York, Sage.

Domberger, S. & P. H. Jensen. 1997. Contracting out by the Public Sector: Theory, Evidence, Prospects. *Oxford Review of Economic Policy*, 13. 67-78.

Jensen, R. S., B. Jordfald og M. Bråten (2014). Norsk transport - veien videre. Fafo-rapport 2014: 03.

Flecker, J. & C. Hermann. 2011. The liberalization of public services: Company reactions and consequences for employment and working conditions. *Economic and Industrial Democracy*, Vol. 32, No. 3. 523-544.

Gautun, H., H. Bogen og A. S. Grødem (2013). Konsekvenser av konkurranseutsetting. Kvalitet, effektivitet og arbeidsvilkår i sykehjem og hjemmetjenester. Fafo-rapport 2013:24.

Grønlie, Tore og Yngve Flo 2009. Sentraladministrasjonens historie etter 1945. Bind II. Bergen: Fagbokforlaget.

Gustavsen, B. (2010). Den nordiske modellen og ideen om bred medvirkning. Avtalt spill. T. Bergh. Oslo, LO & NHO.

Hagen, I. M. & S. Trygstad. 2007. Ledelse, organisering og styring av offentlige virksomheter - ideer, realiteter og utfordringer. Dølvik, J. E. et al. (red). Hamskifte: Den norske modellen i endring. Gyldendal, Oslo.

Hansen, P. B. 2011. "Eneste farbare vei": Forbundsledelsen i Norsk Postforbund og forretningsorienteringen i Postverket i perioden 1981 til 1996. Masteroppgave levert ved Institutt for Arkeologi, Konservering og Historie, Universitetet i Oslo.

Heiret, Jan 2007. "Arbeidslivsrelasjonsforskning på norsk - mellom sosial ingeniørkunst og kritisk forståelse." I Johs. Hjelldrekk, Ole Johnny Olsen og Rune Sakslind (red.) Arbeid, kunnskap og sosial ulikhet. Oslo: Unipub.

Hernes, G. (2006). Den norske mikromodellen: virksomhetsstyring, partssamarbeid og sosial kapital. Fafo-notat 2006:25. FAFO. Oslo, FAFO. 25.

Herning, Linn 2009. Fra etat til konsern. En historisk-komparativ studie av den norske stats engasjement i norsk nettbasert infrastruktur fra 1970 til 2006. Masteroppgave i historie: UiO.

Hovik, S. & I. M. Stigen (2008). Kommunal organisering 2008: Redegjørelse for kommunal- og regionaldepartementets organisasjonsdatabase. NIBR-rapport 2008:20.

Jessop, B. 2002. Capitalism, the regulation approach, and critical realism. Brown, A. et al. (red). Critical Realism and Marxism. Routledge, London.

Korsvold, T. (1998). For alle barn! Barnehagens framvekst i velferdsstaten. Abstrakt forlag, Oslo.

Lie, K. (red.) 2013. Konsekvenser av overgangen til rammefinansiering av barnehagesektoren. TF-notat nr. 5, 2013. Telemarksforskning/Telemarksforskning Notodden/Ernest & Young.

LO. 2012. Dagsorden pkt. 9 del 2: Grensetvister, kampkraft og tariffpolitisk styrke. Forslag og innstillinger. LO, Oslo.

Longva, F. og Osland, O. (2008), Anbud på norsk.

Losnegård, G. (2008). Norsk rutebilhistorie. Skald: Leikanger.

Messel, J. (2013). I velferdsstatens frontlinje. Barnevernpedagogers, sosionomers og vernepleieres historie. Universitetsforlaget.

Mjøset, L. (1987). "Nordic Economic Policies in the 1970s and 1980s." *International Organization* 41(3): 403-456.

Moene, K. O. (2007). "Den nordiske modellen." ESOP working paper: 1-12.  
NIBR 2012. Kommunal organisering. NIBR-rapport 2012:21

NOU 2000:19. Bør offentlig sektor eksponeres for konkurranse? En gjennomgang av nasjonale og internasjonale erfaringer. Utredning av et utvalg oppnevnt av Arbeids- og administrasjonsdepartementet. Statens forvaltningstjeneste, Oslo.

Nyhlen, B. 2004. Privatisering som konsekvens av og middel i organiseringen av forvaltningen. Erfaringer med private barneverninstitusjoner. *Norsk statsvitenskapelig tidsskrift*. Nr. 3, 2004.

Osland, O. & M. D. Leiren (2006). Anbud, virksomhetsoverdragelse og ansettelsesforhold i lokal kollektivtransport. TØI rapport 860/2006. TØI. Oslo, TØI.

Oslo Economics (2013). Det offentliges bruk av markedsaktører - en analyse av trender og resultater. Utarbeidet for NHO. Oslo Economics-rapport 2013-15. Oslo Economics, Oslo.

Oslo Economics (2013). Effektivitet i fylkeskommunalt kjøp av lokal kollektivtransport. Utarbeidet for NHO Transport. 13. mars 2013. Oslo Economics, Oslo.

Oslo Economics (2013). Sykehjemsdrift i Oslo - effekten av konkurranse. Utarbeidet for NHO Service. Oslo Economics-rapport 2013-2. Oslo Economics, Oslo.

Pedersen, A. W. 2000. Konkurransetsetting og pensjon. En kvalitativ undersøkelse av pensjonsforholdene blant private bedrifter i tre utvalgte bransjer. Fafo-rapport nr 338. Fafo, Oslo.

Petersen, O. H., Hjelmar, U., Vrangbæk, K. & Cour, L. (2011), Effekter ved udlicitering af offentlige oppgaver - En forskningsbaseret gjennomgang af danske og internationale undersøgelser fra 2000-2011.

Pettersen, K-S. & D. Olberg. (2006) Arbeidstid i barneverninstitusjonene og behandlingstiltaket MST. NOVA-rapport 8/06.

Rönngren, B., M. Segerdahl, et al. (2008). The Worth of Work: the fight against social dumping in the transport industry. Oslo, Nordic Transport Workers' Federation.

Seip, A.-L. (1994). Veiene til velferdsstaten. Norsk sosialpolitikk 1920-75. Gyldendal Norsk Forlag. Oslo

Seip, Å. A. (2009) Regulering av arbeidstid. Arbeidstidsordninger i statlig barnevern og jernbane. Fafo-rapport 2009:44.

Svalund, J. 2009. Vold og trusler om vold i offentlig sektor. Fafo-rapport 2009:30. Fafo, Oslo.

Det kongelige barne- og likestillingsdepartement (2007). Oppgave- og ansvarsfordeling mellom kommune og statlige barnevernmyndigheter - herunder om betalingsordninger i barnevernet. Rundskriv Q-06/2007.

Wills, J. (2009). "Subcontracted Employment and Its Challenge to Labor." Labor Studies Journal 34(4): 441-460.

## Vedlegg A: Data og metode

For å kunne besvare problemstillingene knyttet til konsekvenser av konkurranseutsetting av offentlige tjenester på lønnsvilkår, arbeidstidsordninger, arbeidsstokk og arbeidstakerorganisasjonenes rolle har vi anlagt et metodisk design som kombinerer kvantitative og kvalitative data samlet inn i fire utvalgte sektorer: sykehjem, rutebuss, barnehage og barnevern. I det følgende vil vi beskrive metodene for datainnsamling.

### Nærmere om valg av sektorer

Analysen kartlegger konsekvensene for arbeidstakere ved konkurranseutsetting for fire utvalgte sektorer innenfor kommune, fylkeskommune og stat:

- Sykehjem
- Barnehage
- Institusjonsplasser innen barnevern
- Kollektivtransport

Utvalget av sektorer er gjort med sikte på å belyse virkninger av konkurranseutsetting for arbeidskraft med ulike kompetanse, erfaring og bakgrunn. Den er også gjort med bakgrunn i at konkurranseutsetting i ulike grad gjør seg gjeldende i de ulike bransjene, og at konkurranseutsettingen tar ulike former. Utvalget sikrer også at analysen inkluderer både kommunale tjenester sykehjem, fylkeskommune (kollektivtransport) og stat (institusjonsplasser innen barnevern).

Sektorene i studien skiller seg på flere områder, blant annet hva angår omfang av og type konkurranseutsetting, samt tilstedeværelse av private aktører, tjenestenes kompleksitet og kjennetegn ved arbeidstakerne i sektoren. I det følgende redegjøres det for kjennetegn ved de valgte sektorene og utviklingen i sektoren fram til i dag på et overordnet nivå. Dette omfatter også en overordnet gjennomgang av i hvilken grad pensjonsforhold inngår i eksisterende tariffavtaler i de utvalgte sektorene. Slike forhold er for øvrig også nærmere omtalt senere i rapporten.

### Datainnsamling

Denne rapporten hviler på både kvantitative og kvalitative data. For det første har vi benyttet oss av det kvantitative datamaterialet samlet inn i forbindelse med YS Arbeidslivsbarometer. Arbeidslivsbarometeret er en årlig undersøkelse og



gjennomføres av AFI ved at et spørreskjema blir sendt ut til medlemmer av TNS Gallups respondentpanel (GallupPanelet). YS Arbeidslivsbarometer har nå gått i fem år. Dersom vi slår sammen datasettene for disse fem årene er vi oppe i 14.612 respondenter.

Deltagerne i GallupPanelet er rekruttert tilfeldig gjennom andre undersøkelser. Målgruppen for barometerundersøkelsene er den yrkesaktive befolkningen i Norge i alderen 18-67 år. Bruttoutvalget er trukket stratifisert for å sikre representativitet med hensyn til respondentenes alder, kjønn, utdanning, geografi, bransje og antall ansatte i bedriften. Til tross for at bruttoutvalget er trukket stratifisert gjør mer eller mindre systematisk frafall at det likevel kan være forskjeller mellom bruttoutvalget og populasjonen med hensyn til enkelte bakgrunnskjenntegn. Svarprosenten var i 2013 på 32,4 prosent. Dette er lavt, men ikke lavere enn det som er vanlig for andre surveyundersøkelser av denne typen. Et slikt frafall vil også være en annen kilde til potensiell skjevhet i det endelige analyseutvalget (nettutvalget).

I planleggingen av arbeidet ble det lagt opp til at det i stor grad skulle benyttes informasjon, både kvalitativ og kvantitativ, fra arbeidsgiversiden. Dette gjaldt spesielt informasjon om lønn i private og offentlige virksomheter. Det viste seg imidlertid å være krevende å få inn denne informasjonen, så vi har derfor i større grad basert oss på spørreundersøkelsen. Den relevante informasjonen som har blitt samlet inn fra arbeidsgiversiden er presentert i rapporten.

### **Kvalitative intervjuer**

Kvalitative metoder er spesielt godt egnet til å belyse problemstillinger som relaterer seg til opplevelser, forståelser og usikkerhetsmomenter. Kvalitative data oppnådd gjennom intervjuer gir innsikt i hvordan konkurranseutsetting oppleves og hvordan de ulike aspektene henger sammen. Data fra de kvalitative intervjuene vil styrke rapporteringen gjennom beskrivelser av konkrete opplevelser og refleksjoner.

I dette prosjektet har vi foretatt kvalitative semi-strukturerte intervjuer med ansatte i fire forbund med seks personer: Norsk Transportarbeiderforbund som organiserer innenfor rutebuss, Fellesorganisasjonen som organiserer ansatte ved barnevernsinstitusjoner, Utdanningsforbundet som organiserer universitets- og høyskoleutdannede innenfor barnehage og Fagforbundet som organiserer ved sykehjem og i barnehager. Disse intervjuene ble gjort i første ledd av datainnsamlingen for å gi oss tilstrekkelig kontekstforståelse til å utforme

spørreskjema og til å intervju tillitsvalgte. Med andre ord var hensikten både å understøtte den etterfølgende datainnsamlingen og fullverdige intervjuer i seg selv.

I tillegg gjennomførte vi åtte kvalitative, semi-strukturerte telefonintervjuer med ni personer, fordelt på de fire valgte sektorene. Vi ba forbundene om hjelp til å finne tillitsvalgte, og sørget for å intervju tillitsvalgte både i virksomheter som er konkurranseutsatt og virksomheter som ikke er det.

Intervjuene har spent over tema som gir mest mulig innsikt i de sentrale problemstillingene for prosjektet; hvordan konkurranseutsetting påvirker lønns- og arbeidsvilkår, pensjonsbetingelser og arbeidstakerorganisasjonene.

Vi har også intervjuet arbeidsgiversiden i konkurranseutsatte virksomheter, og har her valgt å konsentrere oss om to av de fire sektorene som belyses i denne rapporten: sykehjem og barnevernsinstitusjonsplasser.

Det er gjennomført fem kvalitative, semi-strukturerte intervjuer med representanter fra og daglig ledelse og konsernledelse i selskaper som drifter private sykehjem. Disse representerer de største aktørene innenfor helse- og omsorgstjenester for eldre i Norge.

Det er gjennomført ett kvalitativt, semi-strukturert intervju med ledelse for selskap som drifter private barnevernsinstitusjonsplasser. Tema for intervjuene med ledelse har vært særtrekk ved lønnsvilkår, arbeidstidsordninger, arbeidstakers tilknytningsform og arbeidsstokk i konkurranseutsatt sektor.

Alle informanter er blitt anonymisert i overensstemmelse med NSDs instruks og veiledning.

Det er i denne forbindelse viktig å understreke at informantene som har latt seg intervjuet har bidratt med fortellinger og betraktninger knyttet til opplevelser og erfaringer med konkurranseutsetting som *ikke er representative* i kvantitativ forstand. Beskrivelsene og fortellingene bør i stedet forstås som uttrykk for hvilke erfaringer, forståelser og tolkninger som er *legitime og meningsfulle* i forbindelse med fenomenet som utforskes.

## Spørreundersøkelse

Gjennom de kvalitative intervjuene har vi fått gode innblikk i hvordan tillitsvalgte og ansatte i forbundene sentralt tenker om konkurransesituasjonen i sin egen bransje

samt hvilke erfaringer de har gjort. Vi kan imidlertid ikke si noe om i hvilken grad disse synspunktene gjelder for alle, et flertall eller et mindretall av arbeidstakerne. For å dekke dette formålet er det nødvendig å undersøke synene til flere arbeidstakere.

Et viktig datagrunnlag for å besvare deler av prosjektets problemstillinger har dermed vært en kartlegging av hvilke oppfatninger og erfaringer arbeidstakerne i de aktuelle bransjene har i forhold til konkurranseutsetting. Vi foretok dermed en egen spørreundersøkelse. Kartleggingen ble gjennomført ved å sende ut et elektronisk spørreskjema til medlemmer av forbund som organiserer arbeidstakerne i bransjene. I denne spørreundersøkelsen brukte vi samme spørsmålsformuleringer som i barometerundersøkelsen for å kunne sammenligne svargivingen.

Vi kontaktet fire forbund med anmodning om å få gjennomføre en spørreundersøkelse blant medlemsmassen; Utdanningsforbundet (barnehage), Fagforbundet (sykehjem og barnehage), Fellesorganisasjonen (barnevern) og Norsk Transportarbeiderforbund (NTF).

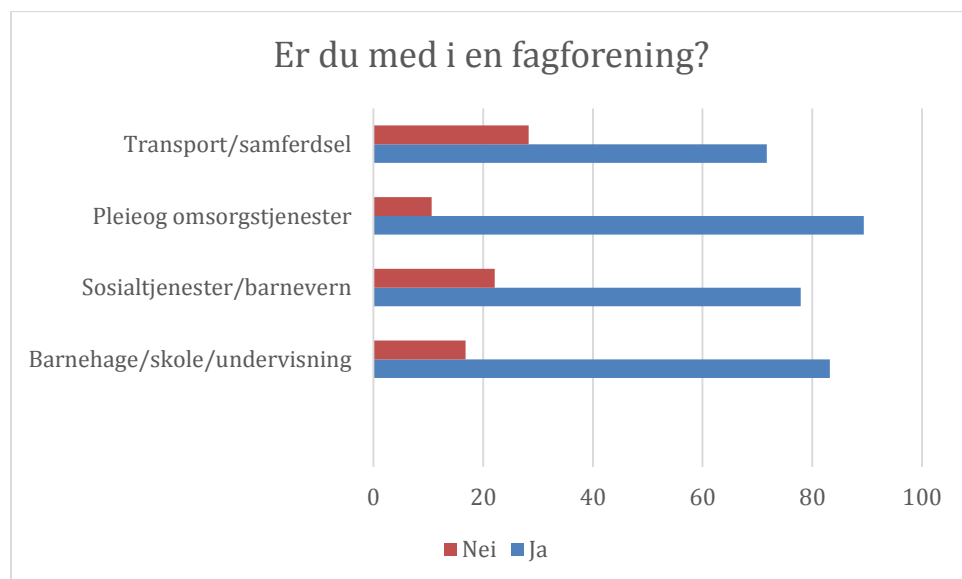
Vi vil nå kort redegjøre for hvilke skjevheter denne undersøkelsen kan ha, gitt at den kun ble sendt ut til fagforeningsmedlemmer og gitt en lav svarprosent.

### Organiserte versus uorganiserte

Det finnes ikke et register over alle arbeidstakere. Den eneste praktikable veien vi kan nå arbeidstakerne er gjennom forbundenes medlemsregistre. Forbundene har etter hvert komplettert sine medlemsregistre med e-postadresser og kjører jevnlig medlemsundersøkelser elektronisk. Dekningsprosenten av korrekte e-postadresser varierer blant forbund. Fra tidligere undersøkelser har vi sjekket e-post kvaliteten opp mot opplysninger i medlemsregisteret i utvalgte forbund (se for eksempel Bergene et al. 2013). Et generelt inntrykk er at denne kvaliteten er ganske god. Vi har derfor ikke betenkeligheter med å bruke medlemsregistrenes e-postadresser.

Et annet spørsmål er i hvilken grad fagforeningsmedlemmer er representative for alle arbeidstakere. Gjennom Arbeidslivsbarometeret som AFI lager for YS har vi etter hvert et godt grunnlag for å studere forskjeller mellom organiserte og uorganiserte. For det første er organisasjonsandelene i de aktuelle «bransjegruppene» som bransjene tilhører svært høy. For eksempel anslår Rönngren et al. (2008) at 98 prosent av ansatte i busselskap i Norge er organisert. Vi kan på bakgrunn av følgende

figur basert på data fra Arbeidslivsbarometeret anta at minst 8 av 10 er organisert i de bransjene vi studerer:

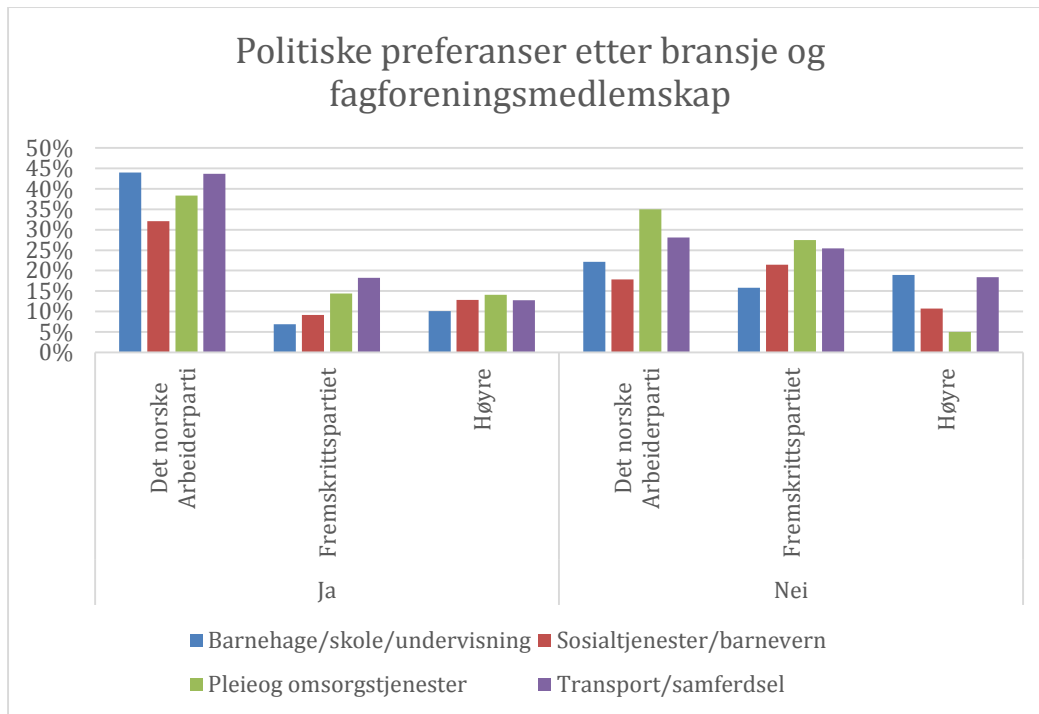


YS Arbeidslivsbarometer 2009-2013 n=3332

Det er derfor god grunn til å bruke de organiserte som informanter for arbeidstakerne. De uorganiserte vil typisk være personer som har kort ansettelsestid i bransjen, er i bransjen på midlertidig basis eller ikke ser verdien av fagforeningsmedlemskap.

Vi har valgt å se nærmere på forskjeller i politiske preferanser<sup>17</sup> mellom organiserte og uorganiserte i de utvalgte bransjene fordi spørsmålet om konkurranseutsetting på mange måter er et politisk spørsmål. Vi finner størst forskjeller i barnehage/undervisning hvor andelen som stemte på Arbeiderpartiet ved sist Stortingsvalg er dobbelt så stor blant organiserte som blant uorganiserte. Innenfor pleie/omsorg er imidlertid de politiske preferansene ganske like. Selv om det skulle være en sammenheng mellom politisk preferanse og syn på anbud og konkurranse på egen arbeidsplass, vil dette med andre ord trolig ha marginal betydning for resultatene for arbeidstakerne som helhet både fordi de uorganiserte er få, men også fordi forskjellene i politiske preferanser ikke er så store. Det finnes «rødgrønne» og «blå-blå» sympatier i alle leire. Figuren viser de tre største partienes tilslutning etter fagorganisering og bransje:

<sup>17</sup> Uttrykt ved hva du stemte ved sist Stortingsvalg.



YS Arbeidslivsbarometer 2009-2013 n= 2671

## Gjennomføring

Samtlige forbund svarte positivt og stilte sine medlemsregistre til disposisjon. Følgende invitasjon til deltakelse ble sendt ut til medlemmer av forbundene:

Arbeidsforskningsinstituttet ([www.afi.no](http://www.afi.no)) gjennomfører i vinter en undersøkelse om arbeidsvilkår ved konkurranseutsetting av offentlige tjenester. Oppdragsgiver for prosjektet er Arbeidsdepartementet. Undersøkelsen skjer i samarbeid med Oslo Economics og Actecan. Undersøkelsen du nå har fått tilsendt skal danne grunnlag for en forskningsrapport. Undersøkelsen skal samle kunnskap om hvilke konsekvenser konkurranseutsetting av offentlig tjenesteproduksjon fra kommuner, fylkeskommuner og statlig sektor har for arbeidstakernes lønns- og arbeidsvilkår. Arbeidsdepartementet har satt i gang dette utredningsprosjektet for å få et bedre kunnskapsgrunnlag om konsekvensene for arbeidstakere ved konkurranseutsetting. Dine svar er viktige for oss.

Forbundene hadde noe ulik praksis på om de ville utlevere opplysninger fra medlemsregistrene eller om de ønsket å distribuere lenke til undersøkelsen selv, og om de ønsket å sende undersøkelsen til alle eller om det skulle trekkes et utvalg. Forbundene fikk med andre ord i noen grad selv bestemme hvordan undersøkelsen skulle gjennomføres. Forbundene valgte ulike modeller for gjennomføring;

- Norsk Transportarbeiderforbund sendte selv ut e-post med lenke til sine medlemmer basert på tariffavtale innenfor rutebussområdet. Det ble også lagt ut lenke på forbundets hjemmeside, og sendt ut påminnelse per sms.

- Utdanningsforbundet trakk to separate utvalg fra henholdsvis privat (50 prosent) og offentlig sektor (50 prosent) blant medlemmer med tariffavtale innenfor barnehagesektoren og distribuerte lenke gjennom e-post.
- Fagforbundet trakk også utvalg selv blant medlemmer fra henholdsvis privat og offentlig sektor innenfor pleie og omsorg samt barnehage. Også her ba vi om en 50-50 sampling for å sikre nok antall svar fra privat sektor.
- Når det gjelder ansatte i barnevernet sendte AFI selv ut spørreskjemaet til alle medlemmer av Fellesorganisasjonen og brukte screeningsspørsmål for å komme fram til målgruppa.

De ulike praksisene for utvalgs- og kontaktetablering er, som nevnt, begrunnet i praktiske forhold knyttet til medlemsregister og fagforbundenes ulike interne policyer når det gjelder medlemsundersøkelser.

Variasjonen i gjennomføring har konsekvenser for i hvilken grad ideelle metodologiske krav til utvalgstrekkning er innfridd, noe som igjen har konsekvenser for med hvor stor sikkerhet vi kan generalisere funnene i undersøkelsen til hele populasjonen, det vil si hvor sikre vi kan være på at funnene i undersøkelsen er gjelder for alle fagorganiserte i bransjen.

Svarprosent i en utvalgsundersøkelse beregnes ved antall som har besvart dividert på antallet som har hatt mulighet til å svare. I en elektronisk spørreundersøkelse kan det være usikkerhet med hensyn til antall som har mottatt invitasjon til deltakelse. I vårt tilfelle spiller også de ulike utsendelsesmåtene inn. Vi vet på grunn av disse ikke hvor mange som faktisk har hatt muligheten til å delta. Vi har grunn til å tro at antallet som har hatt mulighet for å delta er langt lavere enn hva som var planlagt utsendt. Hovedårsaken til dette er den store variasjonen i svarprosent etter bransje/forbund:

#### *Utvalg for bransjer i undersøkelsen*

	<b>Teoretisk bruttoutvalg</b>	<b>Mottatte svar</b>	<b>Svarprosent ut fra teoretisk bruttoutvalg</b>
Norsk Transportarbeiderforbund	2500	407	16 %
Fellesorganisasjonen	20863	4403	21 %
Fagforbundet	8600	772	9 %
Utdanningsforbundet	3000	182	6 %

Vi har grunn til å tro at når det gjelder gjennomføringen blant Fagforbundets og Utdanningsforbundets medlemmer fikk langt færre mulighet til å delta enn hva det teoretiske bruttoutvalget skulle tilsi. Denne mistanken beror dels på den lave svarprosenten, dels på tilbakemeldinger om spamfilterproblemer i disse to bransjene og dels på at det i Fagforbundets første utsending må ha skjedd noe ettersom responsen på purringen ble unormalt stor. For å opprettholde anonymiteten ble purringen fra Fagforbundet også sendt til de som hadde svart. Purringen resulterte i at antall svar økte fra 140 til 772. Dette underbygger at det må ha vært noe feil i første utsending. Vi vet imidlertid at de trolige feilene ikke har vært systematiske med hensyn til privat og offentlig sektor (som er særlig viktig for vår analyse). Fra Utdanningsforbundet fordelte svarene seg 52/48 mellom offentlig og privat sektor. Fra Fagforbundet fikk vi 58-41 i barnehage og 59-41 i sykehjem. Vi fikk altså en viss overrepresentasjon fra offentlig sektor, men den tyder ikke på systematiske skjevheter i forhold til offentlig og privat sektor. Når det gjelder rutebuss og barnevern, har vi fått normale, men lave svarprosenten og også tilstrekkelige antall svar.

Konklusjonen er at det hefter en viss usikkerhet med hensyn til dataenes generaliseringsevne. Usikkerheten er størst i barnehage og sykehjem. Vi vil derfor der det er relevant i de videre analysene i noen grad skjele til resultatene fra Arbeidslivsbarometeret. Her har vi god kontroll på representativiteten. På den annen side er ikke bransjedefinisjonene like. Spesielt rutebuss kan vanskelig sammenlignes med barometerbransjen «transport/samferdsel» ettersom det er mange andre virksomhetstyper innen transportsektoren. En sammenligning mellom våre data fra rutebuss og Arbeidslivsbarometeret vil fort bli en sammenligning mellom rutebuss og andre transportnæringer. Tilsvarende gjelder sammenligningen mellom barnehage og «barnehage, skole, undervisning».

Antall svar innenfor bransjene fordelt på privat og offentlig sektor fremgår av resultatdelen. Vi har med denne inndelingen oppnådd et tilstrekkelig antall for analyse. Vi har gjennomgående kjørt ordinære signifikanstester ( $p \leq 5$ ) som i sin tur forutsetter at dataen er generert tilfeldig med samme sannsynlighet. Signifikanstestene sier noe om forskjeller i svar kan skyldes tilfeldigheter eller er uttrykk for reelle forskjeller. På grunn av begrensninger i utvalget har vi valgt å bruke sammenligninger mellom offentlig og privat sektor for å tilnærme oss spørsmålet om virkningene av konkurranseutsetting i alle bransjene unntatt

rutebuss. Innenfor barnehage, barnevern og sykehjem er det såpass få respondenter som oppgir at virksomheten deltar i anbudskonkurranser at skillet mellom anbudsutsatt og ikke anbudsutsatt ikke gir signifikante forskjeller. Innenfor rutebuss er problemstillingen motsatt: respondentene er utelukkende fra privat sektor og andelen som oppgir at virksomheten ikke deltar i anbudskonkurranser er så lav at vi ikke kan bruke dette skillet i analysen.

Resultatene fra spørreundersøkelsene viser forøvrig få oppsiktsvekkende funn som tyder på alvorlige skjevheter blant respondentene. Vi sendte utkast av analysene til forbundene med spørsmål om de syntes noen av funnene var oppsiktsvekkende eller ikke stemte overens med deres erfaring. Alle forbundene svarte at de ”kjente igjen” både problemstillingene og respondentene basert på deres bakgrunnskjenntegn og svar. Vi konkluderer derfor med at dataene kan brukes til å besvare hvordan arbeidstakere opplever anbud og konkurranseutsetting.



## Vedlegg B: Lønnsregresjon og dekomponering av lønnsforskjeller

For å dekomponere lønnsforskjeller mellom offentlig og privat sektor er det gjennomført lønnsregresjoner for samtlige bransjer. Ved å gjennomføre lønnsregresjoner søker vi først og fremst å tallfeste forhold som påvirke lønn, som for eksempel utdanning, alder og ansiennitet, for å deretter vurdere hvorvidt forskjeller i disse størrelsene kan forklare lønnsforskjeller mellom offentlig og privat sektor. Den siste vurderingen gjøres ved å se gjennomsnittsverdier, for eksempel for utdanningsnivå, for henholdsvis offentlig og privat sektor i en gitt bransje i sammenheng med relasjonen mellom utdanning og lønn for en denne bransjen.

Analysen tar utgangspunkt i følgende generelle ligning for å bestemme lønn på individnivå:

$$\begin{aligned} \text{bruttoårsinntekt}_i = & \beta_0 + (\beta_1 + \beta_2 \text{alder}_i) \text{alder}_i + (\beta_3 + \\ & \beta_4 \text{ansiennitet}_i) \text{ansiennitet}_i + (\beta_5 + \beta_6 \text{utdanningsnivå}_i) \text{utdanningsnivå}_i + \\ & \beta_7 \text{offentlig}_i + \beta_8 \text{heltid}_i + \beta_9 \text{kvinne}_i + \varepsilon_i \end{aligned}$$

Ligningen inkluderer kvadrerte ledd for å fange opp eventuelle ikke-lineære sammenhenger mellom utfallsvariabelen *bruttoårsinntekt* og forklaringsvariablene. Vi har også inkluderer dummyvariabler for om individet jobber heltid, er kvinne og jobber i offentlig sektor. Disse dummyvariablene fanger opp systematiske forskjeller som er korrelert med lønn, men som ikke dekkes ved de øvrige forklaringsvariablene.

Vi har videre estimert modellen for samtlige bransjer ved OLS. Modelleringsstrategien vår er generell til spesifikk. Det vi si at vi tar utgangspunkt i den generelle modellen over for så å ekskludere forklaringsvariabler som ikke ser ut til å forklare lønnsforskjeller i våre data.

Basert på de estimert sammenhengene og gjennomsnittsverdier for forklaringsvariabler for offentlig og privat sektor, kan vi deretter dekomponere lønnsforskjeller. For eksempel kan forskjellen i lønn som følger av ulik gjennomsnittsalder uttrykkes som følger:

$$\widehat{\beta}_1(\overline{\text{alder}}_{\text{offentlig}} - \overline{\text{alder}}_{\text{privat}}) + \widehat{\beta}_2(\overline{\text{alder}}_{\text{offentlig}}^2 - \overline{\text{alder}}_{\text{privat}}^2)$$

Tilsvarende gjøres for de andre forklaringsvariablene. Ulike komponenter kan dra i ulik retning og summen utgjør den forklarte differansen.