

Sosial dumping og andre regelbrudd i tilknytning til offentlig sektor

Rapport fra partssammensatt
arbeidsgruppe

9. desember 2011

I.	INNLEDNING.....	4
II.	OM SOSIAL DUMPING OG OFFENTLIG SEKTOR.....	5
III.	REGELVERK.....	6
a.	Utsendte arbeidstakere	6
b.	Allmenngjøring.....	7
c.	Utlendingsloven	7
d.	Offentlige kontrakter.....	7
IV.	AKTØRENE	9
a)	Hva menes med offentlig sektor?.....	9
b)	Det offentliges kjøp av tjenester fra andre tjenesteytere	9
c)	Bemanningsforetak	10
V.	HVA SLAGS LOVBRUDD ER AVDEKKET?	11
a)	Arbeidstilsynets erfaringer	11
b)	Arbeidsdepartementets kartlegging av statlige virksomheter	15
c)	Andre prosjekter for innhenting av mer kunnskap	16
VI.	UTVIKLINGSTREKK OG UTFORDRINGER	20
a)	Samfunnsmessige endringer	20
b)	Prioriteringer i offentlige budsjetter	21
c)	Offentlige anskaffelser / konkurranseutsetting.....	21
d)	Bruk av bemanningsforetak	22
VII.	PRAKSIS/RUTINER HOS OPPDRAGSGIVERE OG OPPDRAGSTAKERE FOR Å SIKRE ETTERLEVELSE AV LØNNS- OG ARBEIDSVILKÅR I OFFENTLIGE KONTRAKTER – INNSPILL FRA ORGANISASJONENE OG FAD.....	23
a)	Arbeidsgiverforeningen Spekter	23
b)	KS.....	24
c)	NHO	25

d)	Virke	27
e)	Unio	28
f)	LO	28
g)	YS.....	29
h)	FAD	29
VIII. TILTAK REGJERINGEN HAR GJENNOMFØRT OG VURDERER		30
IX. ARBEIDSGRUPPENS VURDERINGER OG FORSLAG		31
a)	Innledning.....	31
b)	Arbeidsgruppens oppsummering av funn som er gjort	32
c)	Arbeidsgruppens vurderinger	33
d)	Forslag til nye tiltak	37
VEDLEGG 1 – ARBEIDSGRUPPENS MANDAT		41

I. Innledning

Arbeidslivs- og pensjonspolitisk råd besluttet 1. mars 2011 å nedsette en partssammensatt arbeidsgruppe som skal vurdere tiltak mot sosial dumping og andre regelbrudd knyttet til offentlig sektors kjøp av tjenester fra private virksomheter. Gruppen har vært ledet av statssekretær Jan-Erik Støstad i Arbeidsdepartementet. Medlemmene i gruppen har vært Geir Høin (LO), Jarle Hammerstad (Virke), Jon Olav Bjergene (Unio), Jorunn Leegaard (KS), Kristin Juliussen (Spekter), Nina Melsom (NHO), Nina Sverdrup Svendsen (Akademikerne), Ørnulf Kastet (YS), Linn Ising (Kommunal- og regionaldepartementet), Liv Lunde (Fornyings-, administrasjons- og kirkedepartementet), Yvonne Larssen (Fornyings-, administrasjons- og kirkedepartementet), Øyvind Sollie (Helse- og omsorgsdepartementet) og Dorthe Henden Clark/ Werner Dagsland fra september 2011 (Arbeidstilsynet). Sekretariatet har bestått av Eli Mette Jarbo, Bodil Stueflaten og Jørgen Teslo/Maria Sogn-Skeie (alle Arbeidsdepartementet).

Bakgrunnen for at arbeidsgruppen er nedsatt er i følge mandatet at gjentatte tilfeller av brudd på lønns- og arbeidsvilkår i offentlig sektor viser at det er behov for en forsterket innsats mot sosial dumping og andre regelbrudd knyttet til offentlig sektor.

Gruppen skal i henhold til mandatet:

- Kartlegge og drøfte risikofaktorer for sosial dumping og andre regelbrudd knyttet til offentlig sektor.
- Kartlegge og gjennomgå hvilke rutiner som finnes hos hhv. oppdragsgiver og tjenesteyter for å sikre at regelverket om lønns- og arbeidsvilkår i offentlige kontrakter etterleves både ved kontraktsinngåelse og underveis i kontraktsforholdet.
- Komme med forslag til aktuelle tiltak hos myndighetene og partene selv, særlig rettet mot å sikre at regelverket etterleves på en bedre måte enn i dag, herunder vurdere behovet for evt. å utvikle en "beste praksis"-veileder for oppfølging av regelverket.
- Drøfte tiltak for å sikre en bemanningsbransje som følger regelverket.

Kjøp av tjenester og innleie av arbeidskraft utgjør en relativt liten del av den totale virksomheten i offentlig sektor. Slike tjenestekjøp er imidlertid økende innenfor deler av offentlig sektor.¹ Siden omfanget målt i kroner likevel er relativt stort, vil det omfatte forholdsvis mange arbeidstakere. Det er uansett vesentlig at offentlige virksomheter ikke bare sørger for ryddige forhold i egen virksomhet, men også for de som utfører tjenester for det offentlige. Et slikt ansvar følger av nasjonalt og internasjonalt regelverk.

Arbeidsgruppen har drøftet begrepet sosial dumping. Arbeidsgruppen viser til den første handlingsplanen mot sosial dumping som ble lagt frem i forbindelse med revidert nasjonalbudsjett i 2006, hvor regjeringen definerte sosial dumping som nedenfor.

¹ Jf. bl.a. Fafo-rapport 2011: 14, Anbud og arbeidstakerrettigheter. En studie av bransjene renhold, vakt og anlegg, og nedenfor under pkt 4 b).

Denne definisjonen av sosial dumping kan brukes på ulike måter, og ulike aspekter i definisjonen kan vektlegges i større eller mindre grad:

”Etter Regjeringens vurdering er det sosial dumping av utenlandske arbeidstakere både når de utsettes for brudd på helse-, miljø- og sikkerhetsregler, herunder regler om arbeidstid og krav til bostandard, og når de tilbys lønn og andre ytelser som er uakseptabelt lave sammenliknet med hva norske arbeidstakere normalt tjener, eller som ikke er i tråd med allmenngjøringsforskrifter der slike gjelder. Sosial dumping er i tillegg uheldig for andre arbeidstakere og virksomheter i Norge, fordi det kan føre til en urettferdig konkurransesituasjon med urimelig press på opparbeidete rettigheter og svekket rekruttering til særlig utsatte yrker og bransjer, og fordi seriøse bedrifter kan tape oppdrag og kunder til useriøse aktører”.

II. Om sosial dumping og offentlig sektor

Meld. St. 29 (2010-2011) Felles ansvar for eit godt og anstendig arbeidsliv (arbeidslivsmeldingen) viser at arbeidsforholdene i Norge er gode for det store flertallet, og jevnt over bedre enn i andre land².

Tilstandsrapporten identifiserer likevel utfordringer som er viktige i enkelte bransjer, og i for eksempel byggebransjen, landbruket, deler av transport og servicebransjen (renhold, hotell- og restaurantbransjen), finnes det useriøse virksomheter og sosial dumping.

Arbeidet mot sosial dumping har vært et sentralt satsingsområde for regjeringen de siste årene. Siden 2006 har det vært lagt fram to handlingsplaner mot sosial dumping, og det er innført tiltak som blant annet effektivisering av allmenngjøringsordningen, solidaransvar, registreringsordning i bemanningsbransjen og id-kort i byggebransjen. En ny forskrift om regionale verneombud i hotell- og restaurantbransjen og i renholdsbransjen trådte i kraft 1. januar 2011. I tillegg er det besluttet å etablere en godkjenningsordning for alle virksomheter som skal drive renholdsvirksomhet. Id-kort tilsvarende ordningen i byggebransjen vil være et sentralt element i godkjenningsordningen. Ettersom flere av tiltakene er nylig iverksatt, er det for tidlig å måle den fulle effekten av dem.

Arbeidstilsynet har fått økte budsjettmidler over flere år for å styrke innsatsen mot sosial dumping. Det har blant annet ført til rekruttering av polsk-, litauisk-, russisk- og bosnisktalende inspektører og informasjonsmedarbeidere, og at aktuell informasjon er gjort tilgjengelig på flere språk. Informasjon og veiledning er et viktig virkemiddel som når mange, og som blir aktivt benyttet både i samarbeidet med arbeidslivets parter, næringslivsbransjer og aktuelle myndigheter. Det er stor pågang til servicesentrene i Stavanger, Kirkenes og Oslo. Det samme gjelder for Arbeidstilsynets polske svartelefon. Det siste året har etaten i tillegg kunnet ta imot telefonhenvendelser på russisk og litauisk.

² St. meld. 29 (2010-2011) side 15.

Innføring av minstevilkår gjennom bruk av allmenngjøringsinstituttet har også vært et tiltak i utsatte bransjer. Per i dag er det fastsatt allmenngjøringsforskrifter for byggeplasser, i skips- og verftsindustrien og i jordbruks- og gartnerinæringene og private renholdsbedrifter. Forskriftene stiller spesifiserte krav til lønns- og arbeidsvilkår for disse bransjene. Foruten minimumslønn kan det dreie seg om skift- og overtidstillegg, utgifter til reise, kost og losji og arbeidstid.

Til tross for tiltakene i handlingsplanene avdekkes det fremdeles brudd på arbeidsmiljø- og sikkerhetsregelverket og kravene til lønns- og arbeidsvilkår etter allmenngjøringsforskriftene og utlendingsregelverket, særlig i noen utsatte bransjer. Dette gjelder blant annet i byggebransjen, landbruket, deler av transport og servicebransjen (renholds- og hotell- og restaurantbransjen).³ Problemene, som til dels har eksistert i lang tid i enkelte av disse bransjene tydeliggjøres og forsterkes ofte ved økt tilstrømming av utenlandske arbeidstakere.

I innsatsen mot sosial dumping har offentlig sektor gjerne vært vurdert som et mindre risikofylt område enn privat sektor, bl.a. fordi offentlig sektor har vært mindre preget av arbeidsinnvandring enn privat sektor. Imidlertid foretar det offentlige innkjøp gjennom anbud og inngår kontrakter om levering av tjenester fra private aktører. Det gjelder også fra de bransjene som har utfordringer knyttet til sosial dumping.

III.Regelverk

For å sikre et anstendig arbeidsmarked med rettferdig konkurranse og arbeidstakere med akseptable arbeidsvilkår, er det fastsatt ulike regler både nasjonalt og internasjonalt.

a. Utsendte arbeidstakere

Regler om utsendte arbeidstakere kom inn i arbeidsmiljøloven i 1999 og ble flyttet til utsendingsforskriften⁴ i 2005. Reglene har som formål å sikre at utenlandske arbeidstakere som sendes til Norge skal omfattes av en rekke nærmere angitte bestemmelser om arbeids- og ansettelsesvilkår i blant annet arbeidsmiljøloven og ferieloven. Forskriften gjennomfører utsendingsdirektivet⁵ som skal sikre arbeidstakere visse minimumsrettigheter i forbindelse med arbeid over landegrensene i EØS-området. I Norge er det partene i arbeidslivet som fastsetter lønn, enten gjennom tariffavtaler eller i arbeidsavtaler som inngås mellom arbeidsgiver og arbeidstaker. Utenfor tariffavtaledekkede områder er det ingen krav til minimumslønn. Et unntak fra dette systemet er allmenngjøringsinstituttet hvoretter det kan fastsettes minimumsbestemmelser om lønn i allmenngjøringsforskrifter.

³ Disse lovbruddene er ikke nødvendigvis knyttet til offentlig sektor.

⁴ Forskrift av 16. desember 2005 nr. 1566 om utsendte arbeidstakere

⁵ Direktiv 96/71/EØS om utsending av arbeidstakere i forbindelse med tjenesteyting

b. Allmenngjøring

Allmenngjøringsloven⁶ trådte i kraft samtidig med EØS-avtalen i 1994 og har som formål å sikre utenlandske arbeidstakere lønns- og arbeidsvilkår som er likeverdige med de vilkår norske arbeidstakere har. Loven skal også hindre konkurransevridning til ulempe for det norske arbeidsmarkedet.

Det følger av loven at Tariffnemnda kan fastsette minimumskrav til lønns- og arbeidsvilkår der det er dokumentert at utenlandske arbeidstakere utfører eller kan komme til å utføre arbeid på vilkår som samlet sett er dårligere enn det som gjelder etter landsomfattende tariffavtaler for vedkommende fag eller bransje eller det som ellers er normalt for vedkommende sted og yrke.

Per i dag er det fastsatt følgende forskrifter om allmenngjøring:

- Forskrift om allmenngjøring av tariffavtale for byggeplasser i Norge
- Forskrift om delvis allmenngjøring av Verkstedsoverenskomsten for skips- og verftsindustrien
- Forskrift om allmenngjøring av tariffavtale for jordbruks- og gartnerinæringene.
- Forskrift om allmenngjøring av Overenskomst for Renholdsbedrifter.

c. Utlendingsloven

I henhold til utlendingsregelverket gjelder det krav om at arbeidsinnvandrere fra land utenfor EØS-området bl.a. skal ha lønns- og arbeidsvilkår som ikke må være dårligere enn etter gjeldende tariffavtale eller regulativ for bransjen. Dersom slik tariffavtale eller regulativ ikke foreligger, skal lønns- og arbeidsvilkår ikke være dårligere enn det som er normalt for vedkommende sted og yrke. Arbeidstilsynet fører tilsyn med at bestemmelsen etterleves.

d. Offentlige kontrakter

Forskriften om lønns- og arbeidsvilkår i offentlige kontrakter ble vedtatt i 2008 og skal bidra til at ansatte i virksomheter som utfører tjenester og bygge- og anleggsarbeider for offentlige oppdragsgivere, ikke har dårligere lønns- og arbeidsvilkår enn det som følger av allmenngjøringsforskrifter eller minstevilkårene i gjeldende landsomfattende tariffavtale. Forskriften sikrer ikke tariffavtalte tjenstepensjonsrettigheter, herunder ytelsesnivå og uføredel.

Ved konkurranseutsetting av offentlig virksomhet gjennom virksomhetsoverdragelse sikres arbeidstakernes rettigheter etter reglene i arbeidsmiljøloven kap 16.

Tjenstepensjonsrettighetene, herunder ytelsesnivå og uføredel sikres imidlertid ikke, se arbeidsmiljøloven § 16-2 (3). Den nye arbeidsgiver kan gjøre sin eksisterende pensjonsordning gjeldende. I offentlig sektor utgjør tjenstepensjonene 15-20 % av lønnskostnadene, mens minimumskravet etter lov om obligatorisk tjenstepensjon er 2 prosent.

Særmerknad fra arbeidsgruppens representanter fra NHO, KS, Spekter og Virke:

⁶ Lov av 4. juni 1993 nr. 58 om allmenngjøring av tariffavtaler m.v. (allmenngjøringsloven)

”Det at det finnes ulike lovbestemte og avtalefestede pensjonsordninger i Norge representerer verken regelbrudd eller sosial dumping. Synspunkter om ordningenes innretning faller utenfor arbeidsgruppens mandat.”

Forskriften om lønns- og arbeidsvilkår i offentlige kontrakter gjelder for staten, kommuner og fylkeskommuner og alle offentligrettslige organer som er omfattet av anskaffelsesregelverket. Forskriften gjennomfører ILO konvensjon nr. 94 om arbeidsklausuler i offentlige arbeidskontrakter i norsk rett.

Det følger av forskriften at den offentlige oppdragsgiveren skal informere om klausulen allerede i starten av en anbudskonkurranse, dvs. i kunngjøringen eller konkurransegrunnlaget, og at det i kontraktene stilles krav om at ansatte hos leverandører og underleverandører har lønns- og arbeidsvilkår som ikke er dårligere enn det som følger av allmenngjøringsforskrifter eller minstevilkårene i gjeldende landsomfattende tariffavtale for den aktuelle bransjen. Med lønns- og arbeidsvilkår menes bestemmelser om minste arbeidstid, lønn, herunder overtidstillegg, skift- og turnustillegg og ulempetillegg, samt dekning av utgifter til reise, kost og losji, i den grad slike bestemmelser følger av tariffavtalen.

Oppdragsgiver skal i kontrakten kreve at leverandører og underleverandører på forespørsel dokumenterer at lønns- og arbeidsvilkårene til de ansatte er i overensstemmelse med forskriften, samt forbeholde seg retten til å gjennomføre nødvendige sanksjoner dersom leverandøren eller underleverandørene ikke etterlever kravene. Sanksjonen som skal iverksettes skal være egnet til å påvirke til oppfyllelse av kontraktsklausulen. En slik sanksjon kan for eksempel være å holde tilbake hele eller deler av kontraktssummen inntil lønns- og arbeidsvilkår er brakt i samsvar med regelverket.

Arbeidstilsynet har ikke tilsynsmyndighet med forskriften, men har tilsyn med at arbeidsgiver etterlever f.eks. arbeidsmiljøloven og allmenngjøringsloven overfor sine arbeidstakere.

Forskriften ble endret 15. november 2011, blant annet fordi man så behov for å klargjøre innholdet i forpliktelsene for å sikre størst mulig forutsigbarhet for både oppdragsgivere og oppdragstakere. Tanken var at en klargjøring av forskriften også vil bedre muligheten for kontroll med etterlevelsen av forpliktelsene. Endringene er også ment å bidra til å imøtekomme de vesentligste av de innvendinger ESA har mot forskriften. ESA kom 29. juni 2011 med en grunngitt uttalelse, der de gjør gjeldende at forskriften ikke tilfredsstillers utsendingsdirektivets krav til å være en forskrift og at forskriften utgjør en restriksjon på den frie flyten av tjenester fordi den bare gjelder i offentlig sektor. Norge besvarte den grunngitte uttalelsen i brev 15. november 2011 til ESA.

Særmerknad fra arbeidsgruppens representanter fra NHO, KS, Spekter og Virke:

”ESAs kritikk mot forskriften er todelt: For det første tilfredsstillers ikke forskriften utsendingsforskriftens krav til å være ”forskrift”, fordi det ikke oppstilles et klart krav til

hvilke lønns- og arbeidsbetingelser som skal gjelde ved gjennomføring av anskaffelser. For det annet utgjør forskriften en restriksjon på den frie flyten av tjenester som ikke kan begrunnes ut fra hensynene til å beskytte arbeidstakerne, fordi forskriften bare gjelder for offentlig sektor. Arbeidsgiversiden deler ESA sin oppfatning av forskriften.”

IV. Aktørene

a) Hva menes med offentlig sektor?

Med offentlig sektor menes i denne sammenheng statlige, kommunale og fylkeskommunale myndigheter og offentligrettslige organer.

Offentligrettslige organer er nærmere definert i forskriften om offentlige anskaffelser og kjennetegnes ved at de er selvstendig rettssubjekter, tjener allmennhetens behov, og ikke er av industriell eller forretningsmessig karakter, og at de er finansiert av eller kontrollert av det offentlige.

Tjenester som tjener allmennhets behov er eksempelvis helse- og sosialtjenester. Helseforetakene er eksempler på offentligrettslige organer som vil være omfattet av regelverket.

b) Det offentliges kjøp av tjenester fra andre tjenesteytere

Med andre tjenesteytere menes i denne sammenheng alle andre aktører som leverer tjenester til det offentlige.

Det offentlige er en stor innkjøper av mange ulike tjenester. Som utbygger og drifter av store bygg og med en omfattende tjenestesektor er det offentlige avhengig av eksterne leverandører og underleverandører. Innenfor flere av sektorene som det offentlige kjøper tjenester fra, finnes det virksomheter med utfordringer knyttet til sosial dumping. Det er flere eksempler, blant annet knyttet til bygge-, renholds- og renovasjonsoppdrag for både stat og kommune, der det er avdekket sosial dumping og andre regelbrudd.

I 2010 kjøpte kommuneforvaltningen (kommunene og fylkeskommunene) tjenester fra private produsenter for om lag 21 milliarder kroner. Dette utgjorde omtrent 8 prosent av det kommunale konsumet. Denne andelen har vært stabil de siste tre årene. Barnehager utgjør den største andelen av utgiftene (om lag 60 prosent i 2010), og videre skolefritidstilbud, aktivisering av og servicetjenester overfor eldre og funksjonshemmede, transporttilbud, tilskudd til allmennleger og fysioterapeuter.⁷

For statlige virksomheter finnes det per i dag ikke tall som gir et godt bilde av omfanget av kjøp av tjenester. Regjeringen har tidligere adressert problemet og igangsatt tiltak for å forbedre tallgrunnlaget for offentlige innkjøp.⁸ Samlet størrelse på offentlige

⁷ Rapport fra Det tekniske beregningsutvalg for kommunal og fylkeskommunal økonomi, november 2011.

⁸ St.meld. nr. 36 (2008-09) Det gode innkjøp

innkjøp av varer og tjenester, inklusiv petroleumssektoren, var i 2009 på 385,9 milliarder kroner. Innkjøp i statsforvaltningen utgjorde 171,5 milliarder kroner, mens kommuneforvaltningen utgjorde 130,5 milliarder kroner.⁹

c) Bemanningsforetak

Bemanningsforetakenes formål er å dekke midlertidige behov for arbeidskraft. Utleide arbeidstakere er ansatt i og mottar lønn fra utleieren, men utfører arbeid hos en kunde under ledelse av denne, ofte i samarbeid med kundens egne ansatte.

Fra 1. mars 2009 skal alle som driver utleie av arbeidskraft i Norge (vikarbyrå) være registrert hos Arbeidstilsynet. Det er pr. mai 2011 registrert ca. 1300 virksomheter i registeret, mens det i følge NHO Service var mellom 600 og 800 bedrifter som leverte bemanningstjenester i det norske markedet i 2010.

De 10 største virksomhetene hadde 82 % av de totale markedsandelene. De aller fleste virksomhetene er små, gjerne med kun en ansatt. 70 virksomheter har mer enn 50 ansatte.¹⁰

Det var en vekst i utleie av arbeidskraft etter EU-utvidelsen i 2004. Det nådde en topp i 2008 med 45.131 sysselsatte. Deretter har sysselsettingen sunket noe, og i 4. kvartal 2010 var det registrert 27 457 sysselsatte i næringen. Dette utgjorde 1,05 % av de sysselsatte.¹¹

Bemanningsbransjen leverer først og fremst tjenester til privat sektor. I 2008 var 12 % av virksomheten i bransjen rettet mot offentlig sektor. Offentlig sektor etterspør først og fremst innleid arbeidskraft innen yrkesområdene helse og omsorg, økonomi og regnskap, kontor/administrasjon og undervisning/barnehage.¹²

Helseforetakene benytter innleie av arbeidskraft i liten grad sett i forhold til det totale antall vakter. Spekter opplyser at kun 0,6 prosent av antall vakter ved helseforetakene utføres ved bruk av innleid personell.

Halvparten av bemanningsforetakene oppgir at den vanligste ansettelsestid er under 3 måneder. Både antall bosatte arbeidstakere med utenlandsk bakgrunn i bemanningsbransjen, og antall arbeidstakere på korttidsopphold (ikke registrert som bosatt) økte sterkt fra 2000 til 2007. I 2007 hadde 39 prosent av alle personer som var innom bemanningsbransjen utenlandsk bakgrunn, mot 20 prosent i 2000.¹³ Om lag 1 av

⁹ www.ssb.no/offinnkj

¹⁰ Bemanningsbarometeret 2010 – bemanningsbransjens årsstatistikk, NHO Service. Statistikken omfatter ulike typer av bemanningsforetakenes virksomhet (utleie, omstilling, rekruttering og outsourcing). Iflg. statistikken sto utleie av arbeidskraft for 93 % av bemanningsforetakenes omsetning i 2010. Virksomheter som er organisert i NHO Service sto for 80-90 % av omsetningen.

¹¹ NAV/SSB

¹² Econ rapport nr. 2009-083, Bemanningsbransjen. Struktur, utvikling og rolle

¹³ Registerdata fra Statistisk Sentralbyrå.

5 lønnstakere på kortidsopphold i 2009 var ansatt i virksomheter som leide ut arbeidskraft.¹⁴

Enkelte bemanningsforetak har også drevet tjenesteyting utover utleie av arbeidskraft. Slik virksomhet faller inn under avsnittet om ”andre tjenesteytere” over.

Basert på tall fra arbeidskraftundersøkelser legges det til grunn at 6 % av de sysselsatte i privat sektor er midlertidig ansatt. Tilsvarende tall i det offentlige er 11,4 %. Samtidig er det altså kun 1,05 % av de sysselsatte som arbeider gjennom bemanningsbransjen.

Til tross for endringer i arbeidsmarkedet er det lite som tyder på at det har vært en økning i såkalte atypiske tilsettingsforhold (midlertidige tilsetninger og deltidsarbeid)¹⁵

V. Hva slags lovbrudd er avdekket?

Arbeidsgruppen finner grunn til å presisere at arbeidsforholdene i Norge generelt sett er gode. Ifølge tilstandsbeskrivelsen i arbeidslivsmeldingen viser både norske og utenlandske undersøkelser det¹⁶. At arbeidstakere i enkelte bransjer arbeider under uryddige og til dels ulovlige arbeidsforhold hører til unntakene i norsk arbeidsliv. Som eksempel på bransjer med særlige utfordringer trekker meldingen frem renholds- og restaurantbransjen. Det samme gjelder helse- og omsorgssektoren og deler av transportsektoren.

Useriøse aktører og virksomheter som tilbyr arbeidsvilkår som er langt dårligere enn den etablerte norske arbeidslivsstandarden er imidlertid alvorlig for de det gjelder.

Det finnes ikke noen samlet oversikt over tilfeller av sosial dumping og andre regelbrudd i offentlig sektor. Fremstillingen nedenfor baserer seg derfor på erfaringer som Arbeidstilsynets har gjort og funn i undersøkelser foretatt av forskningsinstitusjoner og andre.

a) Arbeidstilsynets erfaringer

Gjennom sin tilsynsvirksomhet har Arbeidstilsynet erfart ulike typer regelbrudd som for eksempel:

Brudd på allmenngjøringsregelverket

Allmenngjøringsforskriftene stiller krav til lønns- og arbeidsvilkår innenfor visse bransjer. Forskrift om informasjons- og påseplikt inneholder krav om at oppdragsgivere må informere om/påse at bestemmelsene om lønns- og arbeidsvilkår etterleves nedover i rekken av underleverandører. Videre inneholder allmenngjøringsloven krav

¹⁴ Det var i 4. kvartal 2009 74 654 lønnstakere på korttidsopphold i Norge. 21 prosent av lønnstakerne på korttidsopphold var i samme periode ansatt i bedrifter som leide ut arbeidskraft. Kilde: Statistisk Sentralbyrå.

¹⁵ Meld. St. 29 (2010-2011) kapittel 5.3.5

¹⁶ Meld. St. 29 (2010-2011) kapittel 12.3

om at leverandører på nærmere vilkår er solidarisk ansvarlige for krav på lønn, overtidstillegg og feriepenger for ansatte hos underleverandører.

Det er særlig forskriften om allmenngjøring av tariffavtale for byggeplasser i Norge og forskriften om allmenngjøring av tariffavtale for renholdsbedrifter som er aktuell i forhold til kjøp av tjenester fra offentlig sektor. Den siste forskriften trådte i kraft 1. september 2011, den første 1. januar 2007. I flere saker er det avdekket brudd på allmenngjøringsforskriften i virksomheter som leverer tjenester til eller utfører oppdrag for det offentlige i byggebransjen.

Særmerknad fra arbeidsgruppens representanter fra NHO, KS, Spekter og Virke:

"Arbeidsgiversiden finner grunn til å peke på at det ikke er fremlagt noen statistikk som viser antall brudd på allmenngjøringsforskriften i virksomheter som leverer til eller utfører oppdrag for det offentlige i byggebransjen. Med utgangspunkt i dette er det vanskelig å ha noen formening om omfanget."

Brudd på arbeidsmiljøloven

Aktuelt i denne sammenheng er særlig kravet om arbeidskontrakt og minimumskravene til innholdet i en kontrakt, arbeidstidsreglene, kravet til overtidsbetaling og kravene til innkvartering der arbeidsgiver stiller dette til disposisjon.

I løpet av siste halvår har det vært avdekket en rekke brudd på arbeidstidsbestemmelsene innenfor helsesektoren. Bruddene omfatter også innleide arbeidstakere.

Arbeidstilsynet har ikke tilsynsmyndighet etter forskriften om lønns- og arbeidsvilkår i offentlige kontrakter. Imidlertid vil avdekking av brudd på allmenngjøringsforskrifter, arbeidsmiljøloven, ferieloven og utlendingsloven hos virksomheter som leverer tjenester til offentlig sektor, også kunne innebære at offentlig sektor bryter forskriften om lønns- og arbeidsvilkår i offentlige kontrakter. Omfanget av brudd på reglene for lønns- og arbeidsvilkår i forbindelse med innleie av arbeidstakere og kjøp av tjenester i offentlig sektor har så langt vært lite kjent.

Særmerknad fra arbeidsgruppens representanter fra NHO, KS, Spekter og Virke:

"I løpet av siste halvår har Arbeidstilsynet avdekket flere brudd på arbeidstidsbestemmelsene innenfor den offentlige helse- og omsorgssektoren. Dette har igangsatt en debatt med spørsmål om det skyldes arbeidsmiljølovens arbeidstidsbestemmelser og avtaleverket. "

Bemanningsbransjen

Arbeidsgruppen er spesielt bedt om å se på forholdene i bemanningsbransjen. I mars varslet Arbeidstilsynet en opptrapping av tilsynsinnsatsen med arbeidsforholdene i virksomheter som driver med utleie og innleie av arbeidskraft. Bakgrunnen for tilsynskampanjen var Arbeidstilsynets tilsynserfaringer og kunnskap om arbeids- og

risikoforhold i ulike bransjer, samt ny kunnskap om forhold som kom frem gjennom media. Tilsynet retter seg primært mot bemanningsforetak som har som hovedformål å drive utleie av arbeidskraft. For å få et helhetlig bilde av om utleide ansatte blir ivaretatt på en forsvarlig måte blir det også gjennomføre tilsyn hos innleiare. En del av disse har vært offentlige virksomheter. Tema for tilsynet inngår allerede delvis i Arbeidstilsynets planlagte og pågående aktiviteter og prosjekter. Hovedtema er arbeidsforholdene for utleide og innleide ansatte, med særlig vekt på å kontrollere om arbeidsgiver har ivaretatt sitt ansvar for å planlegge, følge opp og kontrollere at arbeidsmiljølovens bestemmelser om arbeidstid og overtid er fulgt.

Hittil i år¹⁷ har Arbeidstilsynet gjennomført 356 tilsyn i forbindelse med satsingen mot utleie- og innleie av arbeidskraft. 151 hos utleiare og 205 hos innleiare. Tilsynene har vært gjennomført innen helsesektoren (sykehjem, hjemmepleie, sykehus), renhold, hotell, restaurant, bygg, verft, næringsmiddelindustri og bemanning. Samtlige av Arbeidstilsynets regioner har vært med på å gjennomføre tilsynene. Satsingen har vært koplet på andre pågående prosjekter, f. eks. "På lag" (IA-prosjekt). Det innebærer at spørsmål knyttet til utleie og innleie har kommet i tillegg til andre sjekkpunkter som allerede har ligget inne i prosjektene.

Det er til sammen gitt 598 pålegg; 217 til utleiare og 381 til innleiare. Flertallet av de lovbruddene som er avdekket er i helsesektoren, og de fleste gjelder brudd på arbeidsmiljølovens bestemmelser om arbeidstid, overtid og arbeidsfri, reglene om vernetjeneste og arbeidsgivers plikt til å gjennomføre et systematisk forebyggende helse-, miljø- og sikkerhetsarbeid. At det er avdekket flest lovbrudd i helsesektoren, har ikke nødvendigvis sammenheng med at det er her det er flest lovbrudd, men det er her Arbeidstilsynet har gjennomført flest tilsyn. Mange av tilsynene er gjennomført på bakgrunn av tips.

Arbeidsgruppen viser til at Arbeidstilsynets vurderinger må sees i lys av at etaten driver risikobasert tilsyn, slik at resultatene fra tilsynsvirksomheten ikke nødvendigvis beskriver bransjen som sådan.

Arbeidsgruppen har ikke kjennskap til hvor mange av bruddene som knytter seg til bruken av bemanningsbyråer. Det er derfor ikke mulig å vurdere om omfanget av bruddene som knytter seg til innleie/utleie er større eller mindre enn i de tilfellene der det offentlige utfører oppgavene/tjenestene i egen regi.

Alvorlige og systematiske brudd på arbeidsmiljølovens arbeidstidsbestemmelser over lang tid innebærer blant annet flere hundre timer overtid utover det som er lovlig, mange doble vakter over lange perioder og arbeidsøkter som er uforsvarlig lange.

Arbeidstilsynet har så langt politianmeldt 15 virksomheter, hovedsaklig for brudd på bestemmelsene om arbeidstid, overtid og arbeidsfri og omfatter både utleiare og

¹⁷ Per 20. oktober 2011

innleiere. I tillegg vurderer Arbeidstilsynet anmeldelse av ytterligere cirka 20 virksomheter.

Arbeidstilsynets mål med satsingen er å bidra til at utleide og innleide arbeidstakere på lik linje med andre ansatte har lovlige arbeidsforhold. Etaten ser at tilsyn og pålegg sammen med all oppmerksomhet i den offentlige debatten har ført til bedring, og at bevisstheten og viljen til endring har økt hos både utleiere og innleiere.

I tillegg til lovbrudd, har Arbeidstilsynet også fått bekreftet at mange opplever at utleie og innleie av arbeidskraft kan medføre uklare ansvarsforhold mellom utleier som arbeidsgiver, oppdragsgiver som innleier og arbeidstakeren.

Arbeidstilsynets vurdering av hva som er hovedutfordringene for utleiere

Mange utleiere har ikke gode nok systemer for oppfølging og kontroll av arbeidstiden til utleide arbeidstakere. Mange av de utleide er langpendlere (svenske eller østeuropeiske) som ønsker å arbeide mye når de først arbeider for så heller å reise hjem i perioder. Mange ønsker også å arbeide mye fordi de opplever at det er usikkert når de får tilbud om neste oppdrag eller om de i det hele tatt får et nytt tilbud. Mange av innleierne har et stort udekket behov for arbeidskraft som gjør at utleide arbeidstakere stadig får tilbud om å dekke ekstravakter. Utleier får ikke kjennskap til faktisk arbeidstid før timelistene for utført arbeid blir sendt inn.

Det er også en utfordring å få verneombudsordningen til å fungere i samsvar med intensjonene i arbeidsmiljøloven. Det varierer hvorvidt bemanningsforetakene har verneombud; noen kjenner ikke kravet, mens andre mangler forståelse for hva som er hensikten, og hva som er arbeidsmiljøutfordringene til de som arbeider som utleide arbeidstakere. Det kan også være utfordrende å få innleiers forståelse for at verneombudet må bruke tid på vervet. Etaten opplever at enkelte store entreprenører krever i sine kontrakter at bemanningsforetaket har eget verneombud på arbeidsplassene.

Utleier har ofte liten oppfølging og ivaretaking av utleide arbeidstakere i sitt systematiske HMS-arbeid. Videre at det er uklare ansvarsforhold og fravær av rutiner og avklaringer om hvordan HMS skal ivaretas mellom utleier og innleier. Det meldes få avvik når det gjelder systematisk HMS-arbeid internt i utleievirksomheten.

Arbeidstilsynets vurdering av hva som er hovedutfordringene for innleiere

Mange innleiere har manglende kontroll med arbeidstiden, både når det gjelder egne ansatte og innleide arbeidstakere. Rutiner og systemer for å kontrollere arbeidstiden er ikke tilfredsstillende. Manglende kontroll og oppfølging av arbeidstiden må ses i sammenheng med at mange arbeidstakere ønsker å arbeide mye. Det finnes eksempler på at arbeidstakere avtaler merarbeid direkte med innleier.

Tilsyn med innleie- og utleiebransjen forsetter ut 2011 og vil ha høy prioritet også i 2012.

Særmerknad fra arbeidsgruppens representanter fra NHO, KS, Spekter og Virke:

”Disse medlemmer viser til særmerknaden under kapittel IX og finner grunn til å understreke at i den grad regelbrudd begås, må disse selvsagt tas på alvor. Gruppens gjennomgang av erfaringer fra ulike deler av offentlig sektor, viser at regelbrudd knyttet til arbeidstidsbestemmelser ikke kan relateres til innleie som sådan. Mange eksempler, hvorav noen også er beskrevet i media, viser at slike regelbrudd i vel så stor utstrekning kan knyttes til virksomhetens bruk av egne ansatte som til innleid personell. Uten bruk av innleid arbeidskraft, ville bemanningssituasjonen forverres og antall regelbrudd sannsynligvis vært høyere. Forhold som dette er lite belyst i rapporten. De erfaringer som er presentert fra Arbeidstilsynets side er basert på et særlig fokus på innleie av arbeidskraft som sådan. Med en slik tilsynsmetodikk har man gått glipp av en helhetlig kartlegging av situasjonen. Medlemmene mener det er en svakhet at arbeidsgruppen ikke har foretatt en sammenliknende analyse av de brudd som er funnet på arbeidstidsbestemmelsene innenfor den offentlige helse- og omsorgssektoren.”

b) Arbeidsdepartementets kartlegging av statlige virksomheter

For å få mer kunnskap om statlige virksomheters kjøp av tjenester og oppfølging av forskriften om lønns- og arbeidsvilkår i offentlige kontrakter ba Arbeidsdepartementet i januar 2011 alle departementene med underliggende etater om en redegjørelse for omfanget av bruk av renholdstjenester, hvor stor del av oppdragene som leveres av utenlandske firmaer og hvor stor andel utenlandske arbeidstakere som leies inn. I tillegg ble det bedt om at oversikten også skulle dekke andre bransjer som er kjent for å ha utfordringer knyttet til sosial dumping, som bygg, helse- og omsorg og transport. Departementet ba også om en redegjørelse for hvordan departementene og underliggende etater følger opp forpliktelsene etter forskriften om lønns- og arbeidsvilkår i offentlige kontrakter.

En gjennomgang av tilbakemeldingene viser at de fleste stiller krav til lønns- og arbeidsvilkår som en del av kontraktene, noen har også lønns- og arbeidsvilkår med i leiekontraktene der virksomhetene leier lokaler hvor renholdet er en del av leiekontrakten. Det generelle inntrykket er at det som regel henvises til forskriftens krav til lønns- og arbeidsvilkår uten at kravene gjengis eksplisitt. Enkelte av virksomhetene har ikke hatt lønns- og arbeidsvilkår med i kontraktsvilkårene slik forskriften krever. De aller fleste etatene opplyser at de vil presisere kravene til lønns- og arbeidsvilkår i konkurransegrunnlaget i nye anbudskonkurranser. Flere oppgir at de stiller krav til lønns- og arbeidsvilkår i samsvar med forskriften også i de tilfellene tjenestekjøpene ligger under terskelverdiene i forskriften § 4.

Til tross for at mange har stilt krav om lønns- og arbeidsvilkår i kontraktene, er det få som har fulgt opp med kontroller og eventuelt sanksjoner. Noen har oppgitt at de har tatt opp lønns- og arbeidsvilkår i jevnlige kontraktsmøter i kontraktsperioden. De som benytter seg av godkjente renholdsbedrifter har i stor grad tatt for gitt at kontrollen har blitt ivaretatt gjennom f.eks. ”Ren Utvikling”. Noen etterlyser rutiner for oppfølging. I de tilfellene man har avdekket brudd på regelverket, har offentlige etater tilkjennegitt stor vilje til å rydde opp og kontrakter med useriøse firmaer er sagt opp.

Tilbakemeldingene viser relativt liten bruk av innleid arbeidskraft utover situasjoner hvor det oppstår spesielle behov, sykdom osv.¹⁸

c) Andre prosjekter for innhenting av mer kunnskap

Evalueringen av handlingsplanene mot sosial dumping

På oppdrag fra Arbeidsdepartementet evaluerer Fafo de to handlingsplanene mot sosial dumping. Evalueringen omfatter en rekke tiltak fra de to handlingsplanene, og skal gi svar på følgende tre hovedspørsmål:

- I hvilken grad har de iverksatte tiltakene bidratt til måloppnåelse i forhold til å forhindre sosial dumping i norsk arbeidsliv?
- Hvilke effekter har tiltakene gitt?
- Hvordan er tiltakene gjennomført og fulgt opp?

Evalueringen er delt i to – første fase om Arbeidstilsynets myndighetsinnsats og reaksjonsbruk og id-kortordningen på bygge- og anleggsplasser ble avsluttet i november 2010. Delrapporten ga et positivt bilde av tiltakenes virkning i forhold til bekjempelse av sosial dumping. Andre fase omfatter en helhetlig vurdering av regjeringens innsats mot sosial dumping og en samlet rapport skal presenteres i Arbeidslivs- og pensjonspolitisk råd 13. desember 2011.

Kunnskapsgrunnlag for treparts bransjeprogram i renholdsbransjen

Som ledd i trepartsprogrammet i renholdsbransjen har Fafo gjennomført et utredningsprosjekt for Arbeidsdepartementet som skal gi et best mulig kunnskapsgrunnlag for den videre utformingen av bransjeprogrammet for renhold.

I rapporten *Til renholdets pris*¹⁹ er det redegjort for:

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

Rapporten peker på noen utfordringer i bransjen:

- Renholdsbransjen er en anbudsutsatt bransje preget av sterk priskonkurranse. Dette påvirker både arbeidsgiveres og arbeidstakers rammebetingelser.

¹⁸ Ifølge Spekter gjelder dette også helseforetakene. For disse er det etablert rammeavtaler med bemanningsbyråer som forvaltes av Helseforetakenes Innkjøpsservice AS. Helseforetakene har hatt en omfattende gjennomgang av avtalene også før "Adecco-saken", og i foretaksprotokollen fra januar 2011 stilles det større krav enn tidligere til kvalitet i anskaffelsesprosessene også når det gjelder lønns- og arbeidsvilkår.

¹⁹ Fafo-rapport 2011:18, Trygstad, Sissel C., Kristine Nergaard, Kristin Alsos, Øyvind M. Berge, Mona Bråten og Anne Mette Ødegard

- Det er store innslag av useriøsitet i bransjen og virksomheter som legger vekt på å drive seriøst opplever at de utkonkurreres av virksomheter som tilbyr sine tjenester svært billig.
- Rapporten hevder den useriøse delen av bransjen kjennetegnes ved lønn og arbeidsvilkår langt under tariffavtale eller hva som er gjengs i bransjen, utnyttning av arbeidstakere, uregistrerte ansatte, ikke moms eller skatt, kompliserte selskapsstrukturer for å skjule juks og hvitvasking mv.
- Problemene i denne delen av bransjen kan ikke håndteres av arbeidsmiljømyndighetene alene, men krever blant annet tverretatlige team som kan planlegge og gjennomføre tilsyn sammen. Arbeidstilsynet, skatt og politi trekkes frem som mest aktuelle for slikt samarbeid.
- Offentlige virksomheter har gjerne anbudsutsatt en mindre del av sine renholdstjenester og utfører mye av renholdet i egen regi. De kjører åpne anbudskonkurranser og synes å være mer opptatt av pris enn private virksomheter.
- Fafo mener at utfordringen er å styrke kompetansen hos offentlige innkjøpere, og at det offentliges plikter etter ILO 94-forskriften bør gjøres mer kjent.

Den 21. juni ble det vedtatt en egen forskrift om allmenngjøring av tariffavtale for renholdsbedrifter. Forskriften trådte i kraft 1. september 2011. I tillegg til dette er det her vedtatt en egen ordning med regionale verneombud som trådte i kraft 1. januar 2011. Det er også besluttet å etablere en godkjenningsordning for alle virksomheter som skal drive renholdsvirksomhet. ID-kort tilsvarende for ordningen for byggebransjen vil være et sentralt element i denne ordningen. Arbeidsgruppen mener det er grunn til å tro at de igangsatte tiltakene vil bidra til å skape seriøsitet for bransjen. I tillegg til disse tiltakene er det også iverksatt et eget treparts bransjeprogram. Hensikten med programmet er å sørge for samordnet felles innsats for å sikre arbeidsmiljøet og anstendige arbeidsforhold i denne bransjen.

Om arbeidskraftstrategier og forebygging av sosial dumping i helse og omsorg

I rapporten *Skaff oss dem vi trenger. Om arbeidskraftstrategier og forebygging av sosial dumping i helse og omsorg*²⁰, utarbeidet av Fafo på oppdrag av Norsk Sykepleierforbund (NSF), er det redegjort for hva slags strategier og virkemidler som brukes for å rekruttere sykepleiere til stillinger i helseforetak, kommuner og private institusjoner. Rapporten bygger på intervjuer med fylkesledere i NSF, statistiske opplysninger fra SAFH²¹, Statistisk Sentralbyrå, spørreundersøkelse til hovedtillitsvalgte/foretakstillitsvalgte og tillitsvalgte i privat sektor i NSF over hele landet, samt dybdeintervjuer i fire kommuner og to helseforetak.

Rekruttering av utenlandske sykepleiere, bruk av bemanningsforetak og konkurranseutsetting er undersøkt med følgende problemstillinger:

²⁰ Fafo-rapport 2011:20, utarbeidet av Øyvind M. Berge, Eivind Falkum, Sissel C. Trygstad og Anne Mette Ødegård

²¹ Statens autorisasjonskontor for helsepersonell

- Hva er omfanget av utenlandske sykepleiere i norske kommuner og helseforetak?
- I hvilken grad rekrutteres utenlandske og norske sykepleiere gjennom bemanningsbyråer?
- I hvilken grad tilbys utenlandske og innleide sykepleiere lønns- og arbeidsvilkår som avviker fra vikarene til den øvrige arbeidsstokken?
- Bidrar konkurranseutsetting av helsetjenester til å svekke sykepleiernes lønns- og arbeidsvilkår?

De undersøkte kommunene og foretakene ser i følge rapporten ut til å ha omfattende og varige bemanningsproblemer. Både helseforetak, sykehjem og førstelinjetjenester har i følge rapporten for få stillinger til å få vaktlistene til å gå opp og ved fire av seks virksomheter rapporteres det om problemer med å rekruttere til ledige stillinger.

I 2009 jobbet det rundt 7 600 utenlandske sykepleiere i Norge. Rundt 58 % av disse jobbet i offentlig sektor (kommuner og foretak). 36 % i vikarbyråer og 6 % i privat sektor. Det var en vekst i utenlandske sykepleiere på 30 % fra 2004 – 2009 (utenom vikarbyråene). Veksten i antall norske sykepleiere var til sammenlikning 10 %. 81 % av de tillitsvalgte i NSF mener at motivet for å rekruttere utenlandske sykepleiere først og fremst er å dekke behovet for arbeidskraft.

Mens det var 67 bemanningsbyråer som tilbød utleie av sykepleiere i 2004, var det 135 som gjorde det samme i 2009. I samme periode vokste antall sysselsatte sykepleiere i slike byråer fra 568 til 3 313. Andelen sykepleiere som jobber i bemanningsbyråer utgjorde i 2009 4 % av det totale antallet sykepleiere i jobb i Norge. Bemanningsbyråene er dominert av utenlandske sykepleiere (84 %). Åtte av ti av disse er svenske. I perioden 2004 til 2009 har det hele tiden vært rundt 500 norske sykepleiere sysselsatt i bemanningsbyråer. I 2009 utgjorde de norske sykepleierne 16 prosent av de ansatte.

I rapporten konkluderes det med at bakgrunnen for anbudsutsettelse gjerne er en antakelse om at:

- Konkurransen er sunt i seg selv og medfører både mer effektiv drift og bedre kvalitet i den kommunale delen av tjenestene.
- Private kan levere tjenestene billigere og bedre enn det offentlige.

En tredje grunn kan i følge rapporten være mangel på arbeidskraft. Ved å sette ut deler av pleie- og omsorgstilbudet til private aktører, frigjøres det offentlige fra arbeidet med rekruttering og bemanning. Flere av informantene sier at bruken av bemanningsbyråer er nødvendig for å dekke behovet for sykepleiere, særlig i forbindelse med helger og ferier, og fremstår som et sistevalg når det ikke er mulig å foreta egne ansettelser.

FoU-prosjekt i KS: "Sosial dumping ved anskaffelser i kommunesektoren – omfang og tiltak"

I desember avsluttes KS sitt FoU-prosjekt "Sosial dumping ved anskaffelser i kommunesektoren – omfang og tiltak". KS planlegger utvikling av en veileder på

bakgrunn av kunnskapsgrunnlaget. KPMG utfører prosjektet, og følgende problemstillinger skal utredes:

- Hva legges i begrepet sosial dumping? En redegjørelse av begrepet og ulike instansers ansvar knyttet til virkemidler for å hindre sosial dumping.
- I hvilken grad skjer sosial dumping ved anskaffelser/innkjøp av tjenester i kommunal sektor?
- Hvordan følger kommunesektoren opp lov- og regelverk ved anskaffelser for å hindre sosial dumping hos leverandører og underleverandører?
- Hva ansees eventuelt som problematisk fra kommunesektorens side i deres oppfølging av leverandører og underleverandører?
- Hvilke tiltak vil være de viktigste for å hindre sosial dumping ved anskaffelser/innkjøp av tjenester i den enkelte kommune/fylkeskommune/kommunale bedrift?

Noen foreløpige funn

Hoveddelen av kommunesektorens tjenesteproduksjon skjer i egen regi. Foreløpige funn fra spørreundersøkelsen viser at det store flertallet av ledere og innkjøpere svarer at man tar inn krav om lønns- og arbeidsvilkår ved tjenesteanskaffelser. Det er først og fremst i kontrakten det tas inn krav, men også i kvalifikasjonskrav og kravspesifikasjon. I hovedsak henvises det til Forskrift om lønns- og arbeidsvilkår i offentlige kontrakter i konkurransegrunnlaget og kontrakten. Over 30 prosent av innkjøpere og ledere bekrefter at klausuler om lønns- og arbeidsvilkår også tas inn i kontrakter med verdi under 1,6 millioner. Svarene fra spørreundersøkelsen viser at flertallet ledere og innkjøpere mener kommunens kontrakt med leverandører sikrer tilstrekkelig adgang til å kontrollere faktiske lønns- og arbeidsvilkår. Foreløpige funn fra undersøkelsen kan tyde på at det er et potensial for å få på plass bedre kontrollrutiner i oppfølgingsfasen av tjenesteanskaffelser, for å kunne fange opp uregelmessigheter og kontraktsbrudd. Det som i dag i størst grad kontrolleres hos tjenesteleverandører er arbeidstid og lønnsnivå.

På spørsmål om det har forekommet ”sosial dumping” de siste 2-3 år, svarer både ledere, innkjøpere og tillitsvalgte²² at de er kjent med at dette har forekommet ved anskaffelser i egen kommune innen helse- og omsorg, bygg og anlegg samt ved innleie av personell. Undersøkelsen viser at kommunesektoren totalt sett bruker mer ressurser for å avdekke ”sosial dumping” nå enn de siste 2-3 årene. Drøye 30 prosent av ledere og innkjøpere svarer at ressursbruken er økt. En stor andel svarer at det brukes om lag samme ressurser som tidligere år for å avdekke ”sosial dumping”, men ingen svarer at de bruker mindre ressurser. Foreløpige funn fra caseundersøkelsene viser at kommunesektoren jobber tverrfaglig i anskaffelsesprosessene. Fagpersonell forestår ofte kravspesifikasjon og innkjøpsansvarlige er ansvarlig for konkurransegrunnlag, kunngjøring og videre oppfølging. I noen kommuner etableres tverrfaglige anskaffelsesteam.

²² Under 10 % av ledere og innkjøpere og drøye 10 % av tillitsvalgte.

Byggenæringen

Da LO begjærte allmenngjøring av fellesoverenskomsten for byggfagene ble det samtidig dokumentert at utenlandske arbeidstakere i bransjen ikke hadde likeverdige lønns- og arbeidsvilkår som norske arbeidstakere. Også Arbeidstilsynets tilsynsvirksomhet i bransjen har avdekket brudd på både arbeidsmiljøloven og allmenngjøringsloven. I 2010 gjennomførte Arbeidstilsynet i alt 1 230 tilsyn i byggebransjen med sosial dumping som tema, der 77 % endte med reaksjoner²³.

Byggenæringen er dessuten en av de bransjene med størst innslag av utenlandske arbeidstakere, noe som også er en risikofaktor for sosial dumping i seg selv. En undersøkelse fra 2009²⁴ viste at 33 % av bedriftene i bygg- og anlegg hadde brukt østeuropeisk arbeidskraft de siste årene.

Det offentlige er en stor oppdragsgiver når det gjelder byggeprosjekter. En rekke oppslag i media har vist at også det offentlige som oppdragsgivere har vært utsatt for underleverandører som ikke har fulgt de reglene de er bundet av og at det offentlige ikke har fulgt opp sitt eget ansvar etter forskriften om lønns- og arbeidsvilkår i offentlige kontrakter.

VI. Utviklingstrekk og utfordringer

Gjennom vinteren og våren 2011 var det flere oppslag i media om uheldige forhold i offentlige og private virksomheter knyttet til lønn, arbeidstid med mer. Det fremgår av kapittel 1 at offentlig sektor ikke setter ut tjenester i veldig stort omfang og at bruken av innleid arbeidskraft ikke er svært omfattende. Slike tjenestekjøp er likevel økende innenfor deler av offentlig sektor.

Det foreligger ikke mye statistikk eller annen informasjon som kan dokumentere omfanget av sosial dumping og regelbrudd i offentlig sektor spesielt. Dette er sannsynligvis til en viss grad i ferd med å bedre seg nå som resultatene av FoU-prosjekter, undersøkelser, tilsynskampanjer og kartlegginger begynner å komme. Mangelen på samlet og systematisert dokumentasjon kan likevel ikke svekke alvorlighetsgraden av de enkeltsakene som er avdekket i media eller det Arbeidstilsynet har erfart gjennom mange år med tilsyn mot sosial dumping.

Basert på tidligere erfaringer og innsats mot sosial dumping og useriøsitet i arbeidslivet kan det være noen forhold som gjør at sosial dumping og regelbrudd ved offentlig innleie og kjøp av tjenester lettere kan forekomme.

a) Samfunnsmessige endringer

Etterspørselen etter kompetent arbeidskraft, særlig innen helse og omsorgssektoren, vil tilta i årene fremover.²⁵ Bare innenfor denne sektoren vil det være behov for mellom

²³ Meld. St. 29 (2010-2011) side 111.

²⁴ Andersen, R. K. mfl. (2009) Norske bedrifters bruk av øst-europeisk arbeidskraft

²⁵ NOU 2010:13 Arbeid for helse, sykefravær og utstøting i helse- og omsorgssektoren

95 000 og 135 000 nye årsverk frem mot 2030. I en lukket tilbuds- og etterspørselsmodell vil økt etterspørsel etter arbeidskraft medføre bedre og mer attraktive vilkår for arbeidstakere. Store forskjeller mellom velferdsnivået og reguleringene av arbeidslivet i Norge sammenlignet med de landene hvor vi tradisjonelt har rekruttert flest arbeidsinnvandrere, tilsier imidlertid at det store arbeidskraftsbehovet i seg selv vil være en risikofaktor for fremtidig sosial dumping og andre regelbrudd innenfor noen bransjer.²⁶ Der hvor stor arbeidsinnvandring går sammen med useriøsitet i private virksomheter forsterkes risikoen for sosial dumping ytterligere.

b) Prioriteringer i offentlige budsjetter

Mange oppgaver og tjenester skal ivaretas over offentlige budsjetter. Dette krever at det offentlige stadig ser på nye måter å drifte rasjonelt. I en slik situasjon er det viktig å sikre at innholdet i kontraktene oppfyller lovbestemte krav og at disse følges opp.

c) Offentlige anskaffelser / konkurranseutsetting

Konkurranseutsetting av offentlige tjenester er gjerne begrunnet med et ønske om mer fornuftig bruk av fellesskapets ressurser, økt innovasjon og bedre kvalitet av de tjenestene som leveres. Skal slike mål nås er det viktig med god bestillerkompetanse hos det offentlige. Kontrakter må inngås med seriøse aktører som har god kunnskap om de tjenestene som skal leveres. Det er også viktig at det offentlige har fokus på lønns- og arbeidsvilkår i kontraktene og kontraktsoppfølging, i tråd med lov- og regelverk.

Både kvaliteten på tjenestene og vilkårene de ansatte arbeider under kan stå i fare for å bli dårligere dersom offentlige oppdragsgivere har et for sterkt fokus på pris fremfor kvalitet. For enkelte typer tjenester, blant annet omsorgstjenester, er det krevende å utforme gode kvalitetskriterier og krav. For disse tjenestene er det desto viktigere at offentlig bestiller har tilstrekkelig fagkunnskap til å utforme relevante og gode kvalitetskriterier. Kjøp av tjenester i bransjer som kan være preget av useriøse tjenestetilbydere stiller også særskilte krav til bestillerkompetansen. Kontraktene må også inneholde klare kvalitetskrav og tydeliggjøre hva som er bestillers og utførers ansvar. Aktiv kontraktsoppfølging er viktig for å sikre at kvalitetskravene oppfylles.²⁷

Arbeidsdepartementets kartlegging av oppfølgingsrutinene i statlig sektor, viser at mange statlige virksomheter ikke har tilstrekkelig bevissthet eller kunnskap om regelverket om lønns- og arbeidsvilkår i offentlige kontrakter. Det er i noen grad stilt krav knyttet til lønns- og arbeidsvilkår i kontraktene med tjenestetilbyderne, men dette har i mindre grad blitt fulgt opp med kontroller og sanksjoner, noe som dessuten kan skyldes at regelverket kan oppfattes som uklart og vanskelig å forholde seg til. Her er bildet imidlertid sammensatt. For eksempel skal den felles koordineringen av innkjøp

²⁶ Se bl.a. St.meld. nr. 18 (2007-2008) Arbeidsinnvandring

²⁷ Innenfor spesialisthelsetjenesten (helseforetakene) er det etablert omfattende og spesifikke kvalitetskrav, og i tildelingskriteriene er hovedvekten lagt på kvalitet, ikke på pris.

for helseforetakene sikre at innholdet i avtalene er i tråd med regelverkets krav og at det er etablert klare og enhetlige kontroll-, oppfølgings- og sanksjonsrutiner.

I bransjer med utbredt bruk av underleverandører og problemer knyttet til useriøsitet kan det herske usikkerhet om hva som egentlig kreves av oppfølgingsrutiner og dokumentasjon for å sikre at reglene overholdes for de som faktisk utfører arbeidet. I for eksempel renholdsbransjen har det vært tilfeller hvor den som har inngått kontrakten med den offentlige oppdragsgiveren har papirer som viser at kravene etterleves, samtidig som den som faktisk utfører renholdet får betalt langt mindre enn det som er avtalt i kontrakten.

d) Bruk av bemanningsforetak

Bemanningsforetakenes formål er å dekke midlertidige behov for arbeidskraft. Slike behov kan skyldes sesongmessige svingninger, sykdom, permisjoner eller kortere arbeidstid for enkelte arbeidstakere. Det vil i hovedsak være mangel på kompetanse eller arbeidskraft som er hovedårsaken til bruk av innleid personell. I enkelte sektorer kan lønnskostnadene være lavere ved innleie.

Arbeidet ved innleie utføres ofte et annet sted enn hos egen arbeidsgiver. I likhet med hva som er situasjonen også for en del andre arbeidstakergrupper, kan innleieforhold derfor inneholde noen særskilte elementer som arbeidsgiver må ha særlig fokus på.²⁸

Bemanningsforetakene leier ut arbeidskraft på midlertidig basis og til mange ulike oppdragstakere innenfor en rekke bransjer. Forholdene kan være forskjellige i de ulike bransjene og det kan også oppleves vanskelig for bemanningsforetakene å ha oversikt over hvilke vilkår som gjelder eller er vanlig.

10. september 2010 sendte Arbeidsdepartementet ut et høringsnotat der det ble redegjort for innholdet i vikarbyrådirektivet og hvilke konsekvenser direktivet vil få for norsk lovgivning. Formålet med direktivet er todelt: å sikre innleide arbeidstakere beskyttelse og likebehandling og å bidra til å anerkjenne vikarbyråene som arbeidsgivere. Samtidig er siktemålet å etablere et hensiktsmessig rammeverk som skal sikre at innleie kan bidra til et velfungerende og fleksibelt arbeidsmarked. I kapittel 3 i høringsnotatet er det gitt en situasjonsbeskrivelse av bemanningsbransjen basert på tre undersøkelser.²⁹

I den ene undersøkelsen som er beskrevet (Econ Pöyry) oppgir 43 prosent av de spurte at de er midlertidig ansatt i vikarbyråene, uten garantilønn. 21 prosent oppgir å ikke være ansatt, 16 prosent er fast ansatt med garantilønn, mens 20 prosent oppgir at de er ansatt uten garantilønn. 68 prosent av de spurte arbeidstakerne i undersøkelsen oppgir at de opplever det som økonomisk usikkert å arbeide som utleid arbeidstaker. Videre

²⁸ Arbeidsdepartementet har lyst ut et FoU-prosjekt om ”3-partsrelasjoner i norsk arbeidsliv – konsekvenser for organisering av arbeid og ansettelsesrelasjoner”.

²⁹ FAFO: Utleie av arbeidskraft 2008 – omfang og utvikling over tid, Econ rapport nr. 2009-083, Bemanningsbransjen. Struktur, utvikling og rolle, og Eurofound: Flexible forms of work: 'very atypical' contractual arrangements.

oppgir 67 prosent at de har lavere lønn enn ansatte hos innleier. Generelt må forholdet mellom lønnsnivå på vikarer sammenliknet med lønnsnivået for fast ansatte sees i lys av at andelen unge blant vikarene er langt høyere enn andre sysselsatte. Det framgår også av undersøkelsen at innleide deltar mindre i opplæringstiltak enn andre ansatte. I undersøkelsen er det oppgitt at det er knyttet usikkerhet til tallene.

Funnene i Fafo-rapport 2007:27 (Polonia i Oslo) viser på den annen side at polakker som var innleid fra norske bemanningsforetak på flere viktige punkter hadde bedre arbeidsvilkår enn polakker som var ansatt direkte i norske virksomheter.

Det presiseres at ingen av disse undersøkelsene spesifikt gjelder innleie i offentlig sektor.

VII. Praksis/rutiner hos oppdragsgivere og oppdragstakere for å sikre etterlevelse av lønns- og arbeidsvilkår i offentlige kontrakter – innspill fra organisasjonene og FAD

a) Arbeidsgiverforeningen Spekter

Alle tariffbundne medlemmer i Spekter er gjennom overenskomst forpliktet av særskilte bestemmelser om innleie av arbeidskraft, utsetting av oppdrag mv. bl.a til drøfting med de tillitsvalgte og dokumentasjon av lønns- og arbeidsvilkår. Dette gjelder også helseforetakene.

For helseforetakene spesielt:

De krav som følger av ILO konvensjon 94 er ivaretatt gjennom omfattende prosedyrer som følges ved offentlige anskaffelser. Det er etablert et eget selskap, HINAS (Helseforetakenes Innkjøpsservice AS) som eies av de regionale helseforetakene og som bl.a koordinerer innkjøpsavtaler. Bakgrunnen for etablering av nasjonale retningslinjer for anskaffelser, herunder innleie av helsepersonell, har vært å bidra til profesjonalisering av bransjen innenfor dette fagområdet, å sikre en felles avtalestruktur og å legge til rette for et likeverdig helsetilbud i hele landet.

Rammeavtaler og felles rutiner

Det er inngått en rekke nasjonale rammeavtaler for innleie av legespesialister, sykepleiere og spesialsykepleiere og annet helsepersonell. Avtalene støtter opp under enhetlige faglige og kommersielle vilkår og skaper forutsigbarhet både for helseforetak og bemanningsbyrå. I tildelingskriteriene er kvalitet vektet med 55 % og kostnader med 45 %.

Det er etablert felles nasjonale rutiner med tilhørende skjema for forespørsler og oppdrag. Alle helseforetak rapporterer hver måned på felles omsetning og hvilke leverandører som er benyttet. Det er etablert egne rutiner for gjennomføring av sommerferieavviklingen for å sikre tilgang på og fordeling av kvalifisert personell også i en periode der behovet for innleietjenester er større enn ellers. Det gjennomføres felles nasjonale telefonkonferanser med HINAS for å ta opp løpende spørsmål. De felles

nasjonale rutinene blir for øvrig fortløpende vurdert og vil som følge av erfaringer fra oppdragsgiversiden kunne føre til endringer i avtalene med leverandørene.

Det er etablert et felles avvikssystem for melding av alle former for avvik. Avvikene håndteres videre av HINAS. Kontraktsvilkårene i rammeavtalene er i løpet av avtaleperiodene blitt skjerpet og utvidet på flere områder.

Oppfølging og kontroll

Rammeavtalene setter rammene og forpliktelsene, helseforetakene må sikre sin etterlevelse og leverandørene må overholde sine forpliktelser. HINAS skal legge til rette for og understøtte de regionale helseforetakene/helseforetakene som kompetente og ansvarlige oppdragsgivere.

Det har vært gjennomført felles samlinger med alle leverandører flere ganger i året. Det er også gjennomført felles kontroll av etterlevelsen av lønns- og arbeidsvilkår for alle rammeavtaleleverandørene. Alle regioner har foretatt særskilte kartlegginger av etterlevelse av arbeidsmiljølovens regler. Rammeavtalene har bestemmelser om arbeidsvilkår, herunder arbeidstid og overtidsgodtgjørelse. Dersom det ikke blir utbetalt godtgjørelse i tråd med lov- og avtaleverk, blir dette ansett som brudd på rammeavtalen som sådan. Ved vesentlig mislighold vil rammeavtalene bli sagt opp/hevet. Det er også etablert en egen ordning med bankgaranti med beløp som kommer til utbetaling ved avtalebrudd.

Det ble våren 2011 foretatt en gjennomgang av leverandørene av sykepleiertjenester med hensyn til overtidsbetaling (gjennomført av advokatfirma Wikborg Rein). De fleste bemanningsbyråene hadde en praksis som var i henhold til arbeidsmiljøloven og kravene i rammeavtalene, men noen ble meddelt en advarsel, og samarbeidet med ett bemanningsbyrå ble avsluttet. Under denne prosessen var det et tett samarbeid mellom HINAS, de regionale helseforetakene og NHO Service som organiserer bemanningsbyråene.

b) KS

Lønns- og arbeidsvilkår i offentlige kontrakter

Sentralstyret i KS fattet i 2005 vedtak om å anbefale kommuner/fylkeskommuner å iverksette tiltak som forhindrer sosial dumping;

”KS anbefaler at kommuner/fylkeskommuner/virksomheter iverksetter tiltak som forhindrer sosial dumping, og anbefaler implementering av ILO konvensjon 94 om arbeiderklausuler i offentlige anbudskontrakter.

KS anbefaler at arbeidstakere som utfører tjenestekontrakter og bygge- og anleggskontrakter i kommunesektoren blir sikret lønns- og arbeidsvilkår på linje med innholdet i det statlige rundskrivet med de justeringer som følger av regelverket for offentlige anskaffelser (terskelverdier). Dette vil også sikre likebehandling i offentlige anskaffelser.”

KS formidlet på www.ks.no om forskrift mot sosial dumping fra mars 2008 om at offentlige oppdragsgivere i konkurranseutlysninger av tjenstekontrakter og bygge- og anleggskontrakter plikter å informere om og innta kontraktsklausul for å hindre sosial dumping. På www.ks.no ligger det også forslag til kontraktsformuleringer som fyller kravene i forskriften. <http://www.ks.no/tema/Arbeidsgiver/Lønns-og-arbeidsvilkar/Forskrift-mot-sosial-dumping>

KS har våren 2011 i ulike sammenhenger oppfordret kommunesektoren til grundig gjennomgang av kontrakter og kontraktsoppfølging, som følge av sakene i media om regel- og avtalebrudd blant annet ved kontrakter med private tjenesteleverandører. [http://www.ks.no/tema/Okonomi/Offentlige-anskaffelser/KS-oppfordrer-til-grundig-kontraktsoppfølging/](http://www.ks.no/tema/Okonomi/Offentlige-anskaffelser/KS-oppfordrer-til-grundig-kontraktsoppfolging/)

Bemanningsforetak

KS støttet forskrift om bemanningsforetak som trådte i kraft i 2009 og har formidlet denne til medlemmene, blant annet på www.ks.no

I høringsuttalelse til vikarbyrådirektivet fra desember 2010 understreker KS at hovedregelen bør være fast tilsetting der det meste av arbeidsstyrken har forpliktende og langvarige arbeidskontrakter. Samtidig er muligheten for innleie av arbeidskraft et viktig og nødvendig supplement til fast ansettelse når virksomheter har et midlertidig behov for arbeidskraft.

Styrking av innkjøpskompetanse

KS Innkjøpsforum (KSI) har som formål å høyne forståelsen og kunnskapen om anskaffelser med sikte på å effektivisere innkjøp i kommunal sektor.

<http://www.ks.no/tema/Okonomi/Offentlige-anskaffelser/KS-Innkjopsforum-KSI/>

KS Advokatene og KSI har siden 2009 i samarbeid arrangert Sertifiseringskurs i offentlige anskaffelser (7 kursdager) og oppfølgingskurs (2 dager pr år) for kommunesektoren. Forskrift om lønns- og arbeidsvilkår og oppfølging av oppdragsgivers ansvar er særskilt tema på kurs i år.

KS har også erfart en økning i antall henvendelser og spørsmål fra medlemmene knyttet til klausuler i nye kontrakter, oppfølging av eksisterende kontrakter samt håndtering av kontraktsbrudd. Det gjelder både henvendelser til KS Medlemsservice, og til KS Advokatene direkte. KS Medlemsservice er en det sentrale kontaktpunkt for KS' medlemmer vedrørende faglige råd og veiledning innen arbeidsgiver- og tariffspørsmål.

c) NHO

NHO og NHOs landsforeninger arbeider systematisk med seriøsitet. Organisasjonen deltar i bransjeprogrammer, har nær dialog med fagforeningene og avholder bedriftsinterne kurs og konferanser om seriøsitet, utvikler veiledere og informasjonsmateriell med mer. Når det gjelder bygg og anlegg samt bemanning er det særlig grunn til å trekke frem det arbeid som gjøres av BNL og NHO Service.

På NHOs hjemmesider svares det på spørsmål om offentlige anskaffelser:

<http://www.nho.no/offentlig/>

<http://www.nho.no/offentlige-anskaffelser/spoersmaal-og-svar-om-offentlige-anskaffelser-article23431-82.html>

<http://www.nho.no/arbeidsliv/utenlandsk-arbeidskraft-article18575-1.html>

NHO Service

NHO Service utarbeidet i 2006 en guide til å velge høyeste verdi som tilbudsmetodikk. Hensikten er å tilby kriterier for valg av tilbud, hvor kvaliteter med tjenesten vektas opp mot pris og miljø. Dette for å sikre at oppdragsgiver også vurderer kvalitetsegenskaper ved tjenesten, som kjennetegnes ved en seriøs leverandør og profesjonell leveranse. Indirekte vil bruk av Høyeste Verdi verktøyet, favne karakteristika ved ordnede arbeidsforhold.

NHO Service har arbeidet med godkjenningsordning for renholdsbransjen (Ren Utvikling) i lang tid. Det er i dag et krav om at virksomheten har tariffavtale for å bli godkjent i ordningen. Ordningen vil opphøre som den er i dag, når den offentlige godkjenningsordningen for renholdsbedrifter trer i kraft. I denne sammenheng vises det til Arbeidsdepartementets forslag om godkjenningsordning med svarfrist 7. oktober.

NHO Service er i ferd med å lage en frivillig revisjonsordning for bemanningsmedlemmer om revisjon på deres rutiner på utvalgte områder av arbeidsmiljøloven. Hensikten er å bevisstgjøre arbeidsgiveransvaret som blant annet faller både på kunden og bemanningsbedriften, samt utføre stikkprøver hos bedriften om faktisk etterlevelse. Det vil både bli laget informasjonsmateriell til kunder om deres ansvar i forhold til lovverket, samt veiledning for rutiner som kan etableres i bemanningsbedriften. Arbeidet er en del av bransjens eget initiativ for høy standard og profesjonalitet i markedet. Status pr i dag, er at revisjonsordningen skal kjøres som pilotprosjekt i flere virksomheter og at erfaringer fra pilotprosjektet skal integreres i den endelige ordningen.

Revisjonen skal foretas av kompetente personer som oppfyller krav til uavhengighet til virksomheten. Revisjonen skal skje hvert andre år.

Bemanningsbransjen i NHO Service har også etablert en prinsippavtale med LO om tariffavtalesystem. For øvrig er det NHO Service og NAF som forhandler renholdsoverenskomsten, hvor deler av denne ble allmenngjort med virkning 1. september.

Videre har NHO Service omfattende og grundig skolering av virksomheter i form av utstrakt kursvirksomhet, både på regler om offentlige anskaffelser og arbeidsmiljøloven. NHO Service har for øvrig egen konkurranserettsekspert/jurist med spesialkompetanse på offentlig regelverk.

NHO Service har arbeidet med godkjenningsordninger. NHO Service utarbeider løpende statistikker og analyser av blant annet utviklingen i renholdsmarkedet og kommunikasjon med myndighetene i denne forbindelse og forhandler renholdsoverenskomsten. NHO har egen konkurranserettsekspert/jurist med spesialkompetanse på offentlig regelverk.

Byggenæringens Landsforening (BNL)

Seriøsitet er et av BNLs hovedsatsningsområder, og det har det vært over mange år. BNL har de siste årene sammen med myndighetene og deler av fagbevegelsen jobbet systematisk sammen for økt seriøsitet i næringen. For 10 år siden ble Seriøsitetsforum stiftet. I linken nedenfor ligger et hefte som redegjør for samarbeidet.

<http://www.bnl.no/category.php/category/Seri%F8sitetsforum/?categoryID=377>

Se også:

<http://www.bnl.no/category.php/category/Seri%F8sitet%20og%20omd%F8mme/?categoryID=320>

Av de konkrete tiltakene som næringen selv har tatt initiativ til er:

- ID-kort i byggenæringen
- Servicesenter for utenlandske arbeidstakere
- Håndverkerklagenemnd
- Startbank – et leverandørregister

Av særlig relevans for arbeidet med sosial dumping kan landsforeningen vise til at de har utarbeidet en veileder sammen med Fellesforbundet "Veileder om regelverket mot sosial dumping på byggeplasser". Landsforeningen har også utarbeidet standardkontrakter for å ivareta seriøsitet som ligger som vedlegg til veilederen.

d) Virke

Innenfor Virkes områder har det vært et særlig behov for å følge opp renholdsbransjen. Virke administrerer godkjenningsordningen "Godkjent renholdsbedrift", for å sikre at bedrifter følger lover og regler. Ordningen er åpen for alle renholdsvirksomheter uavhengig av medlemskap i Virke og det stilles ikke krav om tariffavtale for å bli godkjent. Det legges opp til en avvikling av ordningen når den offentlige godkjenningsordningen er etablert. Det er forøvrig gjengs blant Virkes medlemmer innen renhold at renholdsoverenskomstens lønnsnivå følges, uavhengig av om bedriften er tariffbundet.

Virke er opptatt av balanserte kontraktsstandarder som hovedregel benyttes, jf. forskrift om offentlige anskaffelser § 3-10 (1). Ved kjøp av daglig renhold gjelder NS 8431. Virke legger vekt på lengden av kontraktsperioden for å oppnå stabilitet for alle parter. Det er begrenset anledning til å bruke underleverandører, slik at renholdet faktisk i hovedsak utføres av den bedriften som har fått tildelt oppdraget. Det er full adgang til prisregulering av kontraktene i samme omfang som lønnsoppgjørene. Virke følger opp NS 8431, godkjenningsordning, renholdsoverenskomsten og andre spørsmål som skal bidra til å sikre en seriøs renholdsbransje gjennom medlemsmøter og kurs.

Virke veileder også medlemmene om anskaffelsesregelverket gjennom kurs og direkte medlemskontakt.

e) Unio

Norsk Sykepleierforbund (NSF) har hatt medlemsmøter innenfor områder hvor det har vært mistanke om sosial dumping og møter med filippinsk sykepleierorganisasjon. På møtene er det blant annet informert om rettigheter og innholdet i offentlige tariffavtaler for å bevisstgjøre medlemmene. Opplæring av tillitsvalgte i privat ikke ideell sektor har hatt fokus på temaer som kan bidra til å avdekke sosial dumping. Gjennom ovennevnte er det kommet frem konkrete eksempler som er tatt opp med arbeidsgivere, offentlige oppdragsgivere og politikere. Media er benyttet for å få aktuelle saker på dagsorden.

NSF arbeidet i flere år for å etablere tariffavtale i NHO Service området, og for at denne skulle ha bestemmelser som kunne bidra til å forebygge sosial dumping.

NSF har også etablert et toårig prosjektarbeid som skal være ferdig 31. desember 2011. Prosjektet skal blant annet bidra til å heve kompetanse på sosial dumping, få oversikt over omfanget og framtidige utfordringer og foreslå strategi for opplæring av tillitsvalgte og ansatte. Som ledd i prosjektet har FAFO undersøkt bruk av utenlandske sykepleiere og omfang av sosial dumping for oss, se nærmere beskrivelse under punkt VII c). NSF har også engasjert advokat Lars Holo i Arntzen de Besche for å klargjøre begrepet ”sosial dumping” i helsevesenet så langt dette er mulig både med hensyn til rettsregler og praksis.

Når det gjelder innsatsområder for 2012 – 2015 for lønns- og arbeidsvilkår vedtok NSF's landsmøte høsten 2011 at forebygging og bekjempelse av sosial dumping skal videreføres og at tillitsvalgte skal settes i stand til å håndtere utfordringer knyttet til sosial dumping.

Utdanningsforbundet har satt spørsmålet om sosial dumping på dagsorden i egen organisasjon. Fylkeslagene er orientert om hvilke problemstillinger tillitsvalgte må være oppmerksomme på. Uregelmessigheter ved utlysning av kommunale anbud på vikartjenester er i den forbindelse avdekket. Temaet er for øvrig tatt opp med KS.

f) LO

LO- og LOs forbund spiller en aktiv rolle opp mot de fleste bransjer som leverer tjenester til offentlig sektor. Det er et utstrakt engasjement mot sosial dumping og useriøsitet blant våre tillitsvalgte i alle bransjer, og LO har siden EU-utvidelsen i 2004 vært pådriver for en rekke viktige tiltak for et mer seriøst arbeidsliv. Dette gjelder også de gjeldende allmenngjøringsforskrifter.

Også utleie av arbeidskraft har de senere år fått betydelig oppmerksomhet fra LOs side. I likhet med Arbeidstilsynet opplever LO uklarhet og svakheter i det trepartsforhold som slike arbeidsforhold utgjør, og at dette er en betydelig utfordring for å sikre at det gjeldende regelverket overholdes.

Det at fagorganisasjonenes rutiner for å sikre at regelverket etterleves ikke har fungert tilfredsstillende i flere tilfeller skyldes ulike forhold. Dels har innsynsreglene og det kontrollverktøy som fagforeningene har hatt til rådighet ikke vært tilstrekkelig. Men det har også sammenheng med lav organisasjonsprosent i de angjeldende virksomhetene, gjerne kombinert med ønsker, særlig fra yngre arbeidstakere (med stor turnover), om raskt tjente penger ved flere vakter og mer helgearbeid, enn det lov og tariffavtale tillater. Mangel på tilfredsstillende rutiner må også ses i sammenheng med oppdragsgivers ofte svake interesse for kontroll av lønns- og arbeidsvilkårene og at de tillitsvalgte ikke har hatt en tilfredsstillende innsynsrett. Gode rutiner forutsetter et samarbeid både med oppdragsgiver og tjenesteleverandør.

Ved kontraktsinngåelsen gjelder lov om offentlige anskaffelser med tilhørende forskrift. Arbeidstakerorganisasjonene er ikke gitt noen plass i anskaffelsesreglene, og er ikke en gang gitt rettslig interesse i å etterprøve for domstolene om anskaffelsesreglene er fulgt, jf. Rt 2006 side 1533. Det vil derfor være opp til den enkelte offentlige virksomhet å gi arbeidstakerorganisasjonene innpass i anskaffelsesprosessen. Det svært ofte er en mangelvare, også fordi det er problematisk i forhold til anskaffelsesreglene.

g) YS

YS medlemsforbund er engasjert i arbeid mot sosial dumping, både generelt og i forhold til offentlig sektor. I relasjon til offentlig sektor har Yrkestrafikkforbundet vært særlig aktive i forhold til anbud i kollektivtrafikk (hovedsakelig rutebil) og problemstillinger knyttet til dette. De har arbeidet mot politiske myndigheter for å sikre et regelverk som sikrer at anbydere må tilby lønns og arbeidsvilkår som minst er på linje med en landsomfattende tariffavtale for området. Senere har regelverket også blitt endret slik at alle anbud betraktes som virksomhetsoverdragelse, noe som er viktig for arbeidstakerne i denne bransjen.

Sammen med høy organisasjonsgrad har disse tiltakene vært et tilfredsstillende vern mot sosial dumping ved anbud i kollektivtrafikk. I tillegg har lokale tillitsvalgte arbeidet politisk i forhold til de enkelte anbud og innholdet i anbudsspesifikasjonene. Det er i enkelte anbud for eksempel blitt stilt krav til hva slags tjenstepensjon man må tilby sine arbeidstakere for å få legge inn anbud.

Det er få problemer med etterlevelse av de vilkår som er fastsatt, men der det forekommer har vi erfart at det er vanskelig å ta fatt i. Vi erfarte for eksempel bruk av utenlands underleverandør som, i strid med anbudsvilkårene, ikke lønnet i tråd med tariffavtalen. Til tross for gode opplysninger om brudd på anbudsvilkår viste ingen av aktørene vilje til å rydde opp.

h) FAD

Gjennom etableringen av Direktoratet for forvaltning og IKT (Difi), med en egen avdeling for offentlige anskaffelser, la regjeringen i 2008 grunnlaget for et nasjonalt kompetansesenter for offentlige anskaffelser og arbeidet med å sikre bedre, enklere og sikrere anskaffelser ble intensivert. Difi arbeider for at offentlige oppdragsgivere gjennomfører kostnadseffektive, miljøvennlige og kvalitetsrettede anskaffelser i

overensstemmelse med anskaffelsesregelverket. Dette skal blant annet gjøres gjennom å oppdatere og videreutvikle www.anskaffelser.no, som er en portal for å støtte oppdragsgivere i offentlig sektor. Det er også et mål å utvikle tilbud som kan hjelpe ledere å organisere og styre anskaffelsesområdet, samt videreutvikle og styrke innkjøpsnettverk.

En rekke veiledere, sjekklister, maler og verktøy for å hjelpe offentlige oppdragsgivere til å gjøre gode innkjøp er lagt ut på portalen www.anskaffelser.no. Krav til lønns- og arbeidsvilkår er innarbeidet blant annet i følgende dokumenter:

- Kravet er omtalt i veiledning om sosialt ansvar (CSR-kompasset). I prioriteringsverktøyet for sosialt ansvar som Difi for tiden oppgraderer, kommer også kravet til lønn- og arbeidsvilkår til å tas inn.
- Det er utarbeidet egne kontraktsvilkår for sosialt ansvar hvor kravet til arbeids- og lønnsvilkår er innarbeidet med krav til dokumentasjon og rett til å holde deler av kontraktssummen tilbake.
- Krav til arbeids- og lønnsvilkår omtales i ny veileder om kontraktsoppfølging som snart legges ut på portalen.
- På bygg- og anleggssidene er sosialt ansvar og ivaretagelse av arbeidstakers arbeids- og lønnsvilkår et viktig tema i flere steder på sidene, se eksempel i lenken: <http://www.anskaffelser.no/art/bygg-anlegg-eiendom/byggeprosess/totalentreprise/konkurranse-totalentreprenor/miljo-og-samfunnsansvar>. Det er også innhentet flere eksempler (fra Statsbygg og Undervisningsbygg) på sjekklister og planer som tar opp sosial dumping.
- Difi legger inn kravet i konkurransegrunnlagene (med tilhørende kontrakter) som er under utvikling. Dette gjelder for eksempel renholdstjenester og kjøp av vikartjenester.
- Krav til arbeids- og lønnsvilkår er omtalt i Statens standardavtaler for IKT-anskaffelser og konsulentavtaler. Det er stilt krav til dokumentasjon og rett til å holde tilbake deler av kontraktssummen dersom ikke forpliktelsen overholdes.
- Ellers planlegger Difi en gjennomgang og en opprydning i forbindelse med nytt design på www.anskaffelser.no og vil i den forbindelse også vurdere om kravet bør omtales i flere maler/verktøy.

VIII. Tiltak regjeringen har gjennomført og vurderer

Når det gjelder tiltak fra regjeringens side nevnes følgende:

Tiltakene i de to handlingsplanene mot sosial dumping som regjeringen la frem i 2006 og 2009 er i hovedsak gjennomført som forutsatt. Det gjelder blant annet utvidete ressurser og ansvar for Arbeidstilsynet, forenklinger i allmenngjøringsordningen, innsynsrett og solidaransvar, krav om norske lønns- og arbeidsvilkår i offentlige anbudsprosesser, id-kort, forbud mot bruk av uregistrerte bemanningsbyråder, etablering av servicesentre og bedre samordnet innsats fra statlige etater.

I arbeidslivsmeldingen³⁰ er det signalisert at Arbeidsdepartementet vil sende på høring et forslag om å gi Arbeidstilsynet ansvaret for å føre tilsyn med at offentlig sektor etterlever ansvar etter forskriften om lønns- og arbeidsvilkår i offentlige kontrakter.

I meldingen er det videre signalisert at departementet vil sette i gang en bred og helhetlig gjennomgang av håndhevingen av alvorlige brudd på arbeidsmiljøregelverket, hvor blant annet behovet for høyere strafferammer blir vurdert. Departementet vil også sende på høring et forslag om å innføre hjemmel for Arbeidstilsynet og Petroleumsstilsynet til å ilegge overtredelsesgebyr for brudd på arbeidsmiljøregelverket. Andre tiltak det i følge meldingen vil være naturlig å se på er inndragning av overskudd i virksomheter som bryter arbeidsmiljøregelverket og muligheter for kollektiv søksmålsrett for fagforeninger.

I forbindelse med høringen av en eventuell implementering av vikarbyrådirektivet har regjeringen foreslått at det skal gjelde et likebehandlingsprinsipp for innleide arbeidstakere når det gjelder lønn og andre sentrale arbeidsvilkår. Det foreslås også en form for innsynsrett for tillitsvalgte i innleievirksomheten for å sikre at likebehandlingsprinsippet overholdes.

Også såkalte treparts bransjeprogram er beskrevet i arbeidslivsmeldingen. Etablering av bransjeprogram er en langsiktig og langvarig satsing. Formålet er å mobilisere partene til i fellesskap å dokumentere og ta fatt i felles erkjente utfordringer. Det første bransjeprogrammet ble etablert i renholdsbransjen i 2011.

IX. Arbeidsgruppens vurderinger og forslag

a) Innledning

Seriøse og ryddige arbeidsforhold for de ansatte både i privat og offentlig sektor er en viktig del av den norske velferdsmodellen, og dette må sikres også framover.

Myndighetene og partene i arbeidslivet ser det som grunnleggende at brudd på regler om lønns- og arbeidsvilkår og manglende håndheving av disse, tas på alvor av det offentlige som innkjøper av tjenester eller som innleier av arbeidstakere.

Sosial dumping henger nøye sammen med arbeidsinnvandring. Behovet for arbeidskraft i visse sektorer de neste årene og den vanskelige økonomiske situasjonen i Europa kan tilsi at det blir en betydelig arbeidsinnvandring også i årene som kommer. Det betyr at innsatsen mot sosial dumping må påregnes å være et prioritert område for regjeringen og partene i arbeidslivet i tiden fremover.

Arbeidsgruppen understreker at dette arbeidet er avhengig av et velfungerende parts- og trepartssamarbeid.

³⁰ Meld. St. 29 (2010-2011) Felles ansvar for eit godt og anstendig arbeidsliv. Arbeidsforhold, arbeidsmiljø og sikkerheit.

b) Arbeidsgruppens oppsummering av funn som er gjort

Arbeidsgruppen legger til grunn at stat, kommune og offentlige myndighetsorganer kan støte på utfordringer knyttet til sosial dumping og andre regelbrudd i møtet med oppdragstakere og eventuelt også utleiere fra utsatte bransjer.

Først og fremst gjelder dette situasjoner der stat eller kommune *setter ut oppdrag* til eksterne aktører. Dette vil det ofte være behov for, blant annet i forbindelse med byggeprosjekter. Mange offentlige myndigheter kjøper også andre tjenester som for eksempel renovasjons-, helse- og omsorgs-, transport- og renholdstjenester.

Blant annet i byggebransjen og i renholdsbransjen er det vel kjent at det finnes problemer knyttet til sosial dumping og andre regelbrudd. Selv om data- og erfaringsgrunnlaget for utbredelsen sosial dumping i tilknytning til offentlig sektor er begrenset, viser både Arbeidstilsynets erfaringer, dokumentasjon knyttet til allmenngjøringsvedtakene i disse bransjene og flere oppslag i media, at det forekommer. Det vises for øvrig til kapittel V.

Foreløpige funn fra FoU-prosjektet i KS' regi viser at det totalt sett brukes mer ressurser for å avdekke sosial dumping nå enn tidligere, og at det vises til forskriften om lønns- og arbeidsvilkår i offentlige kontrakter i konkurransegrunnlag og kontrakter. Foreløpige funn i undersøkelsen tyder imidlertid på at det er et potensial for å få på plass bedre kontrollrutiner i oppfølgingsfasen av tjenesteanskaffelser, for å kunne fange opp uregelmessigheter og kontraktsbrudd.

Det følger av arbeidsgruppens mandat at den skal drøfte tiltak for å sikre en bemanningsbransje som følger regelverket. Det viser seg at bruken av bemanningstjenester knyttet til offentlige oppdrag bare utgjør en begrenset del av offentlige innkjøp, se nærmere om dette i kapittel IV b). Arbeidet ved innleie utføres ofte et annet sted enn hos egen arbeidsgiver. I likhet med hva som er situasjonen også for en del andre arbeidstakergrupper, kan innleieferhold derfor inneholde noen særskilte elementer som arbeidsgiver må ha særlig fokus på. Et slikt inntrykk bekreftes også av Arbeidstilsynet, se kapittel V.

De fleste regelbruddene gruppen har fått kjennskap til på dette området knytter seg til innleie innenfor helsevesenet og relaterer seg i hovedsak til arbeidstidsbestemmelsene. Arbeidstilsynets tilsynsinnsats har avdekket en rekke lovbrudd knyttet til innleie, og har ført til flere politianmeldelser. Det er samtidig vanskelig å dokumentere i hvor stor grad innleieformen i seg selv er en årsak.

Det forekommer eksempler på at utenlandsk innleid, midlertidig og fast ansatt helsepersonell har blitt utnyttet av sin arbeidsgiver utover brudd på arbeidstidsbestemmelsene. Utfordringene skyldes trolig til en viss grad at en del utenlandske arbeidstakere ønsker å arbeide så mye som mulig når de er i landet, eventuelt å intensivere arbeidsperiodene for å få mest mulig fritid i hjemlandet, og dermed selv bidrar til lovbruddene. I noen tilfeller arbeider arbeidstakerne både for bemanningsforetak og direkte for innleier.

Særmerknad fra NHO, KS, Spekter og Virke:

”Arbeidsgiversiden mener det ikke er grunnlag for å gjøre bemanningsbransjen generelt ansvarlig for sosial dumping og regelbrudd i offentlig sektor, som er tema for denne rapporten. Disse medlemmer mener at arbeidsgruppens gjennomgang av rapporter og annet faktagrunnlag har vært nyttig da dette viser at de tidligere oppslag om vikarbyrå i media ikke er representative for bruken av innleie i norsk arbeidsliv. Det er ikke grunnlag for hevde at bruk av arbeidskraft fra bemanningsbransjen utgjør noen generell risikofaktor for regelbrudd. Velferdsstaten skaper behov for et kortidsarbeidsmarked. En velfungerende bemanningsbransje er viktig for et velfungerende arbeidsliv. Forskning fra ulike hold viser at innleie benyttes for å dekke et kompetanse- og bemanningsbehov, og ikke for å spare penger.

Som påpekt i rapporten utgjør innleid arbeidskraft en svært liten del av arbeidsmarkedet, kun 1,05 % av de sysselsatte.

Disse medlemmer understreker at i den grad regelbrudd begås, må disse selvsagt tas på alvor. Gruppens gjennomgang av erfaringer fra ulike deler av offentlig sektor, viser at regelbrudd knyttet til arbeidstidsbestemmelser ikke kan relateres til innleie som sådan. Mange eksempler, hvorav noen også er beskrevet i media, viser at slike regelbrudd i vel så stor utstrekning kan knyttes til virksomhetens bruk av egne ansatte som til innleid personell. Uten bruk av innleid arbeidskraft, ville bemanningssituasjonen forverres og antall regelbrudd sannsynligvis vært høyere. Forhold som dette er lite belyst i rapporten. De erfaringer som er presentert fra Arbeidstilsynets side er basert på et særlig fokus på innleie av arbeidskraft som sådan. Med en slik tilsynsmetodikk har man gått glipp av en helhetlig kartlegging av situasjonen.

Når det gjelder dagens regelverk mener disse medlemmer at de rettslige rammene for innleie av arbeidskraft er tilstrekkelig klare. Arbeidsgivers ansvar for innleid arbeidskraft er definert i arbeidsmiljøloven. Dersom reglene følges kan ikke disse medlemmer se at det skulle være noen fare for ansvarspulverisering. Det kan være utfordringer knyttet til etterlevelse av regelverket, noe som må løses på andre måter enn å skape nye regler.”

c) Arbeidsgruppens vurderinger

Til tross for at det nå foreligger enkelte undersøkelser, er det fortsatt begrenset kunnskap om omfanget av sosial dumping og andre regelbrudd i tilknytning til offentlig sektor både blant innleide arbeidstakere og ansatte hos oppdragstakere. Det er dermed ikke mulig å slå fast om de avdekkede hendelsene representerer enkeltstående eksempler eller om det finnes bredere innslag av useriøsitet knyttet til utsatte bransjer når det offentlige kjøper tjenester eller leier inn arbeidstakere.

Uansett mener arbeidsgruppen at de tilfellene som er avdekket er alvorlige og uakseptable. Det er vesentlig at offentlige virksomheter ikke bare sørger for ryddige forhold i egen virksomhet, men også for arbeidstakere i virksomheter som utfører tjenester for det offentlige. Et slikt ansvar følger både av nasjonalt og internasjonalt regelverk.

Problemene i utsatte bransjer kan forsterkes dersom offentlige innkjøpere har for stort fokus på pris og favoriserer billige og useriøse tilbydere fremfor seriøse og kanskje dyrere tilbydere. Disse problemene forsterkes ytterligere ved lange kontraktsskjeder.

Det er viktig at det offentlige er oppmerksomme på dette, og tar et særlig ansvar når det skal kjøpes inn tjenester.

Arbeidsdepartementets kartlegging av departementenes og underliggende etaters bruk av tjenester som presenteres i denne rapporten, tyder på at oppmerksomheten og kunnskapen om, og dermed håndhevingen av forskriften om lønns- og arbeidsvilkår i offentlige kontrakter, er utilfredsstillende i deler av statlig sektor.

Det klare utgangspunktet er at arbeidsgiver har ansvaret for egne arbeidstakere. Dette gjelder også når arbeidstakerne leies ut. Det vil si at det er den som tilbyr arbeidskraft inn mot offentlig sektor som må sørge for at arbeidstakerne som utfører arbeidet har lovlige lønns- og arbeidsvilkår. *I tillegg* har imidlertid offentlige oppdragsgivere et særskilt ansvar for å sikre at disse arbeidstakerne får lønns- og arbeidsvilkår etter forskriften for offentlige kontrakter selv om de er ansatt hos underleverandører.

Det er arbeidsgruppens vurdering at hovedutfordringene i stor grad knytter seg til manglende etterlevelse og håndheving av regelverket, og dette er også utgangspunktet for gruppens mandat.

Arbeidsgruppen har på denne bakgrunnen hatt en generell og overordnet drøfting av hva som skal til for etterlevelse av regelverk:

For det første må regelverket *være kjent og praktikabelt*. Aktørene må ha kjennskap både til at reglene eksisterer, til det nærmere innholdet i pliktene eller rettighetene, og de må kjenne til hvordan reglene kan etterleves i praksis. Dette krever også at reglene er klare. I tillegg bør aktørene ha kjennskap til konsekvensene av at reglene ikke følges.

De som regelverket gjelder bør i størst mulig grad oppfatte reglene som *rimelige og legitime*. Det innebærer at formålet med reglene må være forståelig og at det er oppslutning om formålet.

For å sikre best mulig overholdelse av reglene må det føres *tilsyn og kontroll* med at regelverket etterleves. Tilstrekkelig oppdagelsesrisiko er viktig for å sikre etterlevelse. Det er særlig i situasjoner der det (av forskjellige årsaker) er lav etterlevelse av reglene at det er et stort behov for tilsyn og kontroll. Veiledning i regelverket er også sentralt i denne sammenhengen. Veiledning, tilsyn og kontroll kan bidra til å øke oppslutningen om regelverket og gi informasjon både om regelverket og hvordan det kan følges. Det er også viktig med treffsikre straffereaksjoner.

Disse elementene er ikke uttømmende, men viser noen sentrale forhold som er av betydning for om regelverket etterleves. Faktorenes betydning vil kunne variere og de kan forekomme i forskjellige kombinasjoner som gir ulike utslag på hvorvidt reglene

overholdes eller ikke, og på vurderingen av hva som er rett virkemiddel for å sikre etterlevelse.

Gruppen er enig om at det er særlig viktig at alle aktørene som opererer i tilknytning til offentlig sektor har god kjennskap til det regelverket som gjelder, og hvordan det i praksis kan følges opp på en best mulig måte. Når det gjelder *arbeidsmiljøloven* og *allmenngjøringsforskrifter* legger arbeidsgruppen til grunn at reglene her i utgangspunktet er klare. Når det gjelder allmenngjøringsforskriftene kan det være uklarheter knyttet til forskriftenes virkeområde. Uklare regler er antakelig ikke årsaken til lovbruddene på disse områdene. Imidlertid er det behov for økt kunnskap om disse reglene, og å styrke tilsyn og kontroll med dem.

Selv om de offentlige oppdragsgiverne ofte har stilt krav om at lønns- og arbeidsvilkårene må være i tråd med kravene i *forskriften om lønns- og arbeidsvilkår i offentlige kontrakter*, er dette, når vi ser bort fra helseforetakene, sjelden konkretisert nærmere, og det har i liten grad vært systemer for å sjekke at kravene faktisk er fulgt opp av oppdragstakerne. Tilbakemeldingene tyder også på at det i liten grad er foretatt noen risikovurdering av virksomhetene og bransjene, slik det er lagt opp til i forskriften, og på at de offentlige oppdragsgiverne har vært tilbakeholdne med å sanksjonere brudd. Arbeidsgruppen mener det er sannsynlig at dette til en viss grad skyldes at kravene i denne forskriften har vært uklare. Endringene i forskriften fra november 2011 er ment å bidra til å klargjøre kravene i forskriften.

Et sentralt tiltak i tillegg til dette vil være å spre kunnskap både om hvilke krav som skal følge etter forskriften, og hvordan dette i praksis kan gjennomføres og følges opp. Fordi det i utgangspunktet er tariffavtalene som skal legges til grunn for lønnsfastsettelsen, er det viktig at partene i arbeidslivet bidrar til å klargjøre hvilke krav som skal gjelde.

Arbeidsgruppen viser til at økt oppmerksomhet mot arbeidsvilkår i og for offentlig sektor i den senere tid har hatt positiv effekt mange steder når det gjelder håndheving av regelverket, og at det lokalt er tatt flere initiativer for å sikre ryddige arbeidsforhold.

Det kan vises til følgende eksempler:

- Direktoratet for forvaltning og IKT (Difi) har utarbeidet en rekke veiledere, sjekklistor og maler for å hjelpe offentlige innkjøpere. Kravene til lønns- og arbeidsvilkår er omtalt i flere av disse, og Difi vurderer om kravene skal inn i flere maler/verktøy.
- I byggebransjen har Byggenæringens Landsforening (BNL) og Fellesforbundet i fellesskap utarbeidet en veileder om regelverket mot sosial dumping på byggeplasser, der kontrakter med offentlige oppdragsgivere er tema, og der det gis nærmere veiledning om hvilke konkrete krav som skal følges.
- KS har igangsatt FoU-prosjektet "Sosial dumping ved anskaffelser i kommunesektoren – omfang og tiltak". Det planlegges å lage en veileder på

bakgrunn av kunnskapsgrunnlaget. Forskriften har i år også kommet inn som særlig tema på KS sine kurs i offentlige anskaffelser.

- Helseforetakenes Innkjøpsservice AS (HINAS) har laget felles rutiner for oppfølgingen av regelverket på ulike områder, og gjennomførte i vår en gjennomgang av leverandørene av sykepleiertjenester med hensyn til overtidbetaling. I ett tilfelle ble samarbeidet med et bemanningsforetak avsluttet.
- Alle departementene og underliggende etater har foretatt en gjennomgang av sine rutiner knyttet til forskriften.

Arbeidsgruppen mener dette er positivt, men understreker at det stadig er behov for oppmerksomhet på området og systematisk hjelp og veiledning for at virksomhetene skal kunne følge de eksisterende reglene, samt styrking av kontroll og tilsyn. Også sett i lys av arbeidet som for øvrig pågår på dette området har arbeidsgruppen først og fremst konsentrert seg om tiltak som kan bidra til å legge bedre til rette for at reglene i praksis kan følges når den foreslår konkrete tiltak.

d) Forslag til nye tiltak

I tråd med mandatet har arbeidsgruppen avgrenset arbeidet mot generelle tiltak mot sosial dumping i privat sektor. Arbeidsgruppen viser imidlertid til at det er gjennomført og planlagt en rekke tiltak mot sosial dumping generelt. Det gjelder både partsinitierte tiltak, tiltak som følger av regjeringens handlingsplaner og arbeidslivsmeldingen, og tiltak som vil bli gjennomført i andre prosesser. Disse tiltakene er ment å ha innvirkning på forekomsten av sosial dumping knyttet til offentlig sektor.

Arbeidsgruppen understreker også at økt oppmerksomhet den senere tiden mot sosial dumping og regelbrudd knyttet til offentlig sektor allerede har hatt positive effekter mange steder. Arbeidsgruppen mener likevel det er behov for ytterligere tiltak for å styrke etterlevelse, ikke minst på mer varig basis.

Tiltak:

1) Bransjespesifikke veiledere

Arbeidsgruppen legger til grunn at bedre veiledning og kunnskap om hvordan reglene om lønns- og arbeidsvilkår i offentlige kontrakter skal forstås og følges opp vil være svært viktig for å sikre bedre etterlevelse. Det bør derfor utarbeides bransjespesifikke "beste-praksis"-veiledere for oppfølging av regelverket. Dette kan være et viktig hjelpemiddel både for oppdragsgivere og oppdragstakere (arbeidsgivere), samt for tillitsvalgte.

Fordi mye av utfordringene med forskriften er knyttet til hvilke konkrete krav som skal stilles i anskaffelsesprosessene bør det kartlegges hvilke konkrete vilkår som skal kreves i de forskjellige bransjene. Det er antakelig hensiktsmessig at en veileder utarbeides i samarbeid mellom myndighetene og partene. Veilederne bør gi eksempler på effektive sanksjoner og kan inkludere en sjekkliste med elementer offentlige oppdragsgivere bør sørge for å kontrollere.

2) Tilsyn og sanksjoner

Offentlige tilsynsmyndigheter

Det er viktig at Arbeidstilsynet fortsatt holder fokus på sosial dumping også i tilknytning til offentlig sektor. Arbeidsgruppen viser for øvrig til arbeidslivsmeldingens forslag om at regjeringen skal vurdere nærmere Arbeidstilsynets rolle i forhold til forskriften om lønns- og arbeidsvilkår i offentlige kontrakter, overtredelsesgebyrer og behovet for høyere strafferammer.

Oppdragsgiveres kontraktsoppfølgingsansvar

Det er sentralt at offentlige oppdragsgivere skolestes bedre i hvordan de selv kan følge opp og sanksjonere brudd på kontraktskravene. I tillegg må oppdragsgiverne ha økt fokus på å gjøre risikovurderinger ved kontraktsinngåelsene også med hensyn til hva som er nødvendig oppfølging av kontraktene.

3) *Økt kunnskap hos arbeidstakerne*

I tillegg til at myndighetene bidrar med informasjon om regelverket og fører tilsyn med at det overholdes, må arbeidstakerorganisasjonene arbeide aktivt med å gi informasjon og hjelp til håndheving av egne rettigheter. Det er viktig at organisasjonene i sin skoleringsvirksomhet også fokuserer på arbeidet mot sosial dumping knyttet til offentlig sektor. Dette er et element som kan bidra til bedre etterlevelseskultur i virksomhetene.

4) *Bransjevist samarbeid – konferanser og informasjonskampanjer*

Arbeidet med treparts bransjesamarbeid må fortsette, videreutvikles, og må også inkludere innsats knyttet til oppdrag for offentlige myndigheter. Dette er en del av det samarbeidet partene i arbeidslivet allerede har etablert i noen bransjer, f. eks. byggebransjen. Arbeidsgruppen oppfordrer partene til å etablere tilsvarende samarbeid i flere bransjer, hvor det blant annet kan initieres konferanser nasjonalt og regionalt og informasjonskampanjer, for å kunne styrke kunnskapen og etterlevelsen av blant annet forskriften om lønns- og arbeidsvilkår i offentlige kontrakter.

5) *Regelmessig kartlegging*

Kunnskap og kartlegging av tilstand i norsk arbeidsliv, herunder omfang av sosial dumping, er viktig for å sikre et fortsatt anstendig og velfungerende arbeidsliv.

6) *Andre tiltak*

Det også viktig at andre nye tiltak som planlegges, og som er omtalt i rapporten under punkt VII gjennomføres og følges opp.

Særmerknader til kapittel IX bokstav d) Forslag til nye tiltak

Arbeidstaker- og arbeidsgiverorganisasjonene har følgende særmerknader til arbeidsgruppens forslag til tiltak:

Særmerknad fra arbeidsgruppens representanter fra LO, Unio, YS og Akademikerne:

”LO, Unio, YS og Akademikerne mener at for å motvirke en uønsket utvikling av arbeidslivet, i en tid med åpne grenser i Europa, må arbeidervernet styrkes. Kampen mot sosial dumping må videre bygge på det veletablerte partssamarbeidet i Norge. Organisasjonene og de tillitsvalgte må gis hensiktsmessige verktøy til å bekjempe forringelse av lønns og arbeidsvilkår. Reglene om informasjon, konsultasjon mv. må derfor utvikles slik at de blir mer effektive.

På disse punkt har det ikke vært enighet i arbeidsgruppen og arbeidstakersiden finner det nødvendig å komme med en særmerknad.

Revidert og forbedret regelverk

Arbeidstakersiden fremmer forslag som vil sikre arbeidstakere mot forringelse av lønnsvilkår og pensjonsrettigheter. Regelverket skal ikke stimulere til privatisering og konkurranseutsetting av offentlige tjenester, slik det gjør i dag.

Arbeidstakersiden mener regjeringen må gjennomgå pensjonslovgivningen og utrede muligheten til å sikre arbeidstakernes pensjonsrettigheter bedre, blant annet ved revisjon av nedenstående lover og forskrifter.

- Revisjon av forskriften om lønns- og arbeidsvilkår i offentlige kontrakter

Forskriften må endres slik at også pensjonsrettigheter defineres som en del av de lønns og arbeidsvilkår som omfattes av forskriften.

- Endring av reglene om virksomhetsoverdragelse

Likeverdige pensjonsrettigheter må bli overført ved virksomhetsoverdragelse. Virkeområdet for reglene om virksomhetsoverdragelse må dessuten utvides og fange opp flere anbudssituasjoner.

- Implementere vikarbyrådirektivet med et reelt likebehandlingsprinsipp

Likebehandlingsprinsippet har en side til det arbeidsrettslige ufravikelighetprinsippet. Etterlevelse av ufravikelighetsprinsippet ivaretas i hovedsak av arbeidslivets parter gjennom søksmålsadgang og eventuelle sanksjoner. På samme måte bør tariffpartene i innleievirksomheten gis mulighet til å sørge for at likebehandlingsprinsippet håndheves som forutsatt.

Ved en eventuell implementering av vikarbyrådirektivet må alle viktige elementer i lønns- og arbeidsvilkår, herunder pensjonsrettigheter, omfattes av likebehandlingsprinsippet.

- Bemanningsbransjen

I bemanningsbransjen bør det innføres et solidaransvar ved brudd på reglene om lønns- og arbeidsvilkår. Solidaransvaret må rettes mot både utleievirksomheten, med eventuelle underliggende entreprenører og mot den offentlige innleievirksomheten.

Arbeidsmiljøloven § 14-9 (1) gir arbeidsgivere en drøftingsplikt vedrørende bruk av midlertidig ansatte. Bestemmelsen gjelder etter sin ordlyd ikke innleie. De rettspolitiske grunner, og behov, for drøftingsplikt om midlertidige stillinger er imidlertid minst like sterke for innleie. Bestemmelsen må derfor utvides til også å omfatte innleie.

Det bør for øvrig gis nye regler om innsynsrett for tillitsvalgte. Når innleid arbeidskraft benyttes må tillitsvalgte i både innleie og utleiebedrift ha innsynsrett i den innleides lønns og arbeidsvilkår.”

Særmerknad til tiltak 1 fra arbeidsgruppens representanter fra NHO, KS, Spekter og Virke:

”Når det gjelder gyldigheten av forskriften om lønns- og arbeidsvilkår i offentlige kontrakter vises for øvrig til særmerknad fra arbeidsgiversiden. Arbeidsgiversiden finner ellers grunn til å påpeke: Arbeidsgiversiden er generelt positive til å utarbeide bransjespesifikke

veiledere. Når det gjelder forskriften om lønns- og arbeidsvilkår i offentlige kontrakter viser arbeidsgiversiden til særmerknader under punkt III d)”

Vedlegg 1 – Arbeidsgruppens mandat

Bakgrunn

Gjentatte tilfeller av brudd på lønns- og arbeidsvilkår i forbindelse med utsetting av oppdrag i offentlig sektor viser at det er behov for en forsterket innsats mot sosial dumping og andre regelbrudd knyttet til offentlig sektor.

Enkelte tilfeller knytter seg til at det systematisk har blitt jobbet langt mer enn hva som tillates etter arbeidstidsbestemmelsene. I Adecco-saken har dette skjedd i kombinasjon med at det ikke er blitt betalt overtidskompensasjon for dette arbeidet. Andre tilfeller har vist at arbeidstakere får betalt under tariffavtalenes minstelønn når de jobber for det offentlige. De ulike sakene har til felles at de offentlige oppdragsgiverne har ment at alle inngåtte avtaler og løpende kontraktsforhold har vært i tråd med regelverket.

Disse tilfellene knytter seg altså først og fremst til at tjenesteyter bryter regelverket. Samtidig må det kunne reises spørsmål ved om oppdragsgiver gjør nok for å kontrollere at regelverket overholdes. Det kan se ut til at bemanningsforetak spiller en rolle i flere saker som gjerne involverer gjentatte regelbrudd.

Innsatsen mot sosial dumping har høy prioritet hos myndighetene, blant annet gjennom de to handlingsplanene mot sosial dumping og etableringen av treparts bransjesamarbeid. Det pågår også flere andre prosesser som har betydning for dette arbeidet. Blant disse er kartlegging av innleie og kjøp av tjenester i statlige virksomheter og Arbeidstilsynets løpende satsinger og prioriteringer, herunder en nasjonal tilsynskampanje rettet mot bemanningsbransjen.

Forskrift om lønns- og arbeidsvilkår i offentlige kontrakter har som særlig begrunnelse at offentlig sektor skal gå foran i innsatsen mot sosial dumping ved å sikre at alle som utfører arbeid enten i eller for offentlig sektor har skikkelige lønns- og arbeidsvilkår. I lys av tilknytningen til offentlig sektor er det særlig ønskelig at gruppen ser på utviklingen i bemanningsbransjen og vurderer behov for tiltak inn mot denne. Arbeidet i gruppen bør for øvrig avgrenses mot generelle tiltak mot sosial dumping i privat sektor, siden det er utfordringer med sosial dumping og andre regelbrudd knyttet til offentlig sektor som skal fokuseres i denne sammenheng.

Mandat

Gruppen skal:

- Kartlegge dokumentasjon av relevante forhold og drøfte risikofaktorer for sosial dumping og andre regelbrudd knyttet til offentlig sektor.
- Kartlegge og gjennomgå hvilke rutiner som finnes hos hhv. oppdragsgiver og tjenesteyter for å sikre at regelverket om lønns- og arbeidsvilkår i offentlige kontrakter etterleves både ved kontraktsinngåelse og underveis i kontraktsforholdet.
- Komme med forslag til aktuelle tiltak hos myndighetene og partene selv, særlig rettet mot å sikre at regelverket etterleves på en bedre måte enn i dag, herunder

vurdere behovet for evt. å utvikle en "beste praksis"-veileder for oppfølging av regelverket.

- Drøfte tiltak for å sikre en bemanningsbransje som følger regelverket.

Organisering

Gruppen etableres som en arbeidsgruppe under Arbeidslivs- og pensjonspolitisk råd. Hovedorganisasjonene i arbeidslivet, Fornyings-, administrasjons- og kirkedepartementet, Kommunal- og regionaldepartementet, Helse- og omsorgsdepartementet, Arbeidsdepartementet og Arbeidstilsynet deltar i gruppen. Gruppen ledes av Arbeidsdepartementet.

Rapportering

Gruppen skal avrapportere om sitt arbeid til Arbeidslivs- og pensjonspolitisk råd i november 2011, med en delrapport i juni 2011.