



Riksrevisjonen

Riksrevisjonens undersøkelse av
myndighetenes arbeid mot sosial
dumping ved offentlige anskaffelser

Dokument 3:14 (2015–2016)



1816–2016

23 257 -3 918 240 1 255 712 474 320 120 3 924 23 781 329 751

Denne publikasjonen finnes på Internett:
www.riksrevisjonen.no

Offentlige institusjoner kan bestille publikasjonen fra
Departementenes sikkerhets- og serviceorganisasjon
Telefon: 22 24 20 00
E-post: publikasjonsbestilling@dss.dep.no
www.publikasjoner.dep.no

Andre kan bestille fra
Bestillinger offentlige publikasjoner
Telefon: 55 38 66 00
Telefaks: 55 38 66 01
E-post: offpub@fagbokforlaget.no

Fagbokforlaget AS
Postboks 6050 Postterminalen
5892 Bergen
www.fagbokforlaget.no/offpub

ISBN 978-82-8229-362-4

Forsideillustrasjon: 07 Oslo basert på maleri/collage av Heidi Helland-Hansen.
Høyesterettsadvokat Jonas Anton Hielm var statsrevisor i perioden 1816–1821.

Riksrevisjonens undersøkelse
av myndighetenes arbeid
mot sosial dumping
ved offentlige anskaffelser

Dokument 3:14 (2015–2016)

Til Stortinget

Riksrevisjonen legger med dette fram Dokument 3:14 (2015–2016)
Riksrevisjonens undersøkelse av myndighetenes arbeid mot sosial dumping ved offentlige anskaffelser.

Riksrevisjonen, 21. juni 2016

For riksrevisorkollegiet

Per-Kristian Foss
riksrevisor

Innhold

1	Hovedfunn	8
2	Riksrevisjonens merknader	8
3	Riksrevisjonens anbefalinger	12
4	Departementets oppfølging	12
5	Riksrevisjonens sluttmerknad	14
Vedlegg 1: Riksrevisjonens brev til statsråden		15
Vedlegg 2: Statsrådets svar		21
Vedlegg 3: Rapport		
	Ordliste	34
1	Innledning	35
2	Metodisk tilnærming og gjennomføring	38
3	Revisjonskriterier	42
4	Offentlige virksomheters innsats for å forebygge og hindre sosial dumping i egne anskaffelser	47
5	Offentlige virksomheters kontroll og oppfølging av lønns- og arbeidsvilkår ved egne anskaffelser	65
6	Arbeidstilsynets arbeid for å forhindre og avdekke sosial dumping i offentlig sektor	93
7	Arbeids- og sosialdepartementets innsats for et arbeidsliv uten sosial dumping ved offentlige anskaffelser	101
8	Vurderinger	112
9	Vedlegg	117
10	Referanser	124
Utbrett: Bakgrunn og mål for undersøkelsen. Funns og anbefalinger.		

Arbeids- og sosialdepartementet

Riksrevisjonens undersøkelse av myndighetenes arbeid mot sosial dumping ved offentlige anskaffelser

Etter utvidelsen av EU og Schengen-samarbeidet i 2004 har det vært en sterk vekst i antall arbeidstakere som tilbyr sine tjenester i Norge. Utenlandske arbeidstakere har imidlertid ofte blitt tilbudt lønns- og arbeidsvilkår som ikke følger regelverket og standardene som gjelder ellers i det norske arbeidslivet. Slike lønns- og arbeidsforhold omtales gjerne som sosial dumping og blir i Meld. St. 29 (2010–2011) *Felles ansvar for eit godt og anstendig arbeidsliv* vurdert som en av hovedutfordringene i det norske arbeidslivet. I behandlingen av Meld. St. 29 (2010–2011) understreket Stortinget betydningen av tiltak for å bekjempe useriøsitet som sosial dumping i arbeidslivet, jf. Innst. 333 S (2011–2012).

Offentlig sektor er avhengig av å foreta betydelige anskaffelser fra eksterne leverandører. Stortinget har derfor slått fast at det offentlige har et særlig ansvar for å forebygge og hindre sosial dumping. Det innebærer at offentlig sektor skal medvirke til at utenlandske arbeidstakere ikke blir utnyttet på det norske arbeidsmarkedet, og sikre at lønn og andre arbeidsvilkår er i samsvar med minimumsvilkårene i tariffavtaler og allmenngjøringsforskrifter. I henhold til forskrift om lønns- og arbeidsvilkår i offentlige kontrakter innebærer dette blant annet at offentlige oppdragsgivere ikke skal inngå kontrakter med virksomheter som tilbyr dårligere vilkår enn det som er normalt på det norske arbeidsmarkedet.

Målet med undersøkelsen har vært å vurdere i hvilken grad offentlig sektor i sine anskaffelser ivaretar Stortingets mål om et arbeidsliv uten sosial dumping. Undersøkelsen har hovedvekt på årene 2012–2015.

Undersøkelsen har blant annet tatt utgangspunkt i følgende vedtak og forutsetninger fra Stortinget:

- *lov om allmenngjøring av tariffavtaler m.v.* (allmenngjøringsloven)
- *lov om offentlige anskaffelser* (anskaffelsesloven)
- Innst. 333 S (2011–2012), jf. Meld. St. 29 (2010–2011) *Felles ansvar for eit godt og anstendig arbeidsliv. Arbeidsforhold, arbeidsmiljø og sikkerheit*
- Innst. 125 L (2012–2013), jf. Prop. 5 L (2012–2013) *Endringer i lov om offentlige anskaffelser m.m. (offentlig tilsyn med forskrift om lønns- og arbeidsvilkår i offentlige kontrakter)*

Rapporten ble forelagt Arbeids- og sosialdepartementet ved brev av 9. mars 2016. Departementet har i brev av 5. april 2016 gitt kommentarer til rapporten. Kommentarene er i hovedsak innarbeidet i rapporten og i dette dokumentet.

Rapporten, riksrevisorkollegiets oversendelsesbrev til Arbeids- og sosialdepartementet 27. april 2016 og statsrådets svar 20. mai 2016 følger som vedlegg.

1 Hovedfunn

- Offentlige virksomheter etterlever ikke i tilstrekkelig grad regelverket som skal bidra til å forhindre sosial dumping ved egne anskaffelser:
 - Offentlige virksomheter har i for liten grad utviklet rutiner og systemer som kan sikre at forskriftskravene etterleves bedre, og motvirke og forhindre sosial dumping ved offentlige anskaffelser.
 - Det er mangelfull etterlevelse av forskriftskrav til utforming av utlysninger av anbudskonkurranse, konkurransegrunnlag og kontrakter.
 - Det er mangelfull oppfølging av lønns- og arbeidsvilkår hos leverandører engasjert gjennom offentlige kontrakter.
- Arbeidstilsynets tilsynsaktivitet bidrar ikke nok til å sikre at offentlig sektor etterlever regelverket som skal forhindre sosial dumping.
- Arbeids- og sosialdepartementets innsats for å sikre et arbeidsliv uten sosial dumping i offentlige anskaffelser kan forbedres.

2 Riksrevisjonens merknader

2.1 Offentlige virksomheter etterlever ikke i tilstrekkelig grad regelverket som skal bidra til å forhindre sosial dumping ved egne anskaffelser

2.1.1 Offentlige virksomheter har i for liten grad utviklet rutiner og systemer som kan sikre større etterlevelse av forskriftskravene og motvirke og forhindre sosial dumping ved offentlige anskaffelser

Anskaffelser i offentlig sektor skal etter anskaffelsesregelverket foretas på en effektiv og forsvarlig måte. Offentlige virksomheter bør etter anbefalt praksis utarbeide styringsdokumenter og rutiner som kan ivareta dette kravet effektivt. For å sikre at offentlige virksomheter motvirker sosial dumping i egne anskaffelser på en best mulig måte, bør også arbeid mot sosial dumping inngå i virksomhetenes systemer og rutiner for anskaffelser.

Vel to tredeler (68 prosent) av kommunene og de statlige virksomhetene har en strategi eller et overordnet styringsdokument for gjennomføring av anskaffelser. Halvparten av virksomhetene har styringsdokumenter som omtaler eller ivaretar hensynet til å forhindre sosial dumping ved egne anskaffelser.

I 60 prosent av anskaffelsene er det lagt til grunn rutiner som skal bidra til at forskriftskravene til utforming av konkurransegrunnlag etterleves. I nærmere halvparten av anskaffelsene er det blant annet benyttet rutiner som skal sikre at kontraktene inneholder forskriftskrav til lønns- og arbeidsvilkår.

Det er en klar sammenheng mellom hvorvidt en offentlig virksomhet har etablert strategier og rutiner for arbeidet mot sosial dumping ved egne anskaffelser, og virksomhetens etterlevelse av regelverket. Omtrent tre firedeler (74 prosent) av anskaffelsene der virksomheten har etablert en overordnet strategi som omtaler sosial dumping og relevante rutiner, etterlever fem eller flere av de sju kravene som stilles til utforming av anbudskonkurranser og kontrakter i *forskrift om lønns- og arbeidsvilkår i offentlige kontrakter*. I virksomheter som ikke har etablert slike rutiner, etterlever hele 44 prosent to eller færre av disse kravene. I rundt halvparten av alle disse anskaffelsene ble ingen av kravene etterlevd.

Det er derfor etter Riksrevisjonens vurdering uheldig at offentlig sektor i forbindelse med den ordinære internkontrollen i så begrenset grad har utarbeidet strategier, systemer og rutiner som kan sikre bedre oppfølging av regelverket, og dermed redusere risikoen for sosial dumping ved egne anskaffelser.

Selv om det kan være mangler ved offentlige etaters systemer og rutiner for å motvirke sosial dumping, utfører flere store etater og kommuner et omfattende arbeid med å etablere systemer for å følge opp og kontrollere lønns- og arbeidsvilkår som går utover kravene i regelverket. Flere offentlige virksomheter bidrar i utviklingen av tiltak og nye virkemidler som også vil kunne bidra til å forhindre og motvirke sosial dumping.

Samtidig viser undersøkelsen at det kan være et stort avvik mellom systemer og krav som stilles på sentralt nivå i en etat eller kommune, og den reelle praksisen i de desentraliserte delene av organisasjonen der anskaffelsene foretas. Det kan både skyldes manglende kunnskap om systemet som er etablert på sentralt nivå, og manglende etterlevelse av de interne kravene. Dette kan få negative konsekvenser i anskaffelser blant annet i form av dårligere kvalitet på leveransen og svak eller ingen kontroll av lønns- og arbeidsvilkår for ansatte hos leverandør eller underleverandør, selv om det er sterk mistanke om brudd på disse vilkårene.

2.1.2 Mangelfull etterlevelse av forskriftsmessige krav til utforming av utlysninger av anbudskonkurranse, konkurransegrunnlag og kontrakter.

Siden 2008 har det vært stilt forskriftskrav til hvordan offentlig sektor skal motvirke sosial dumping ved egne anskaffelser, både gjennom anbudsprosessen og i utformingen av kontrakter med leverandører.

Regelverket har entydige krav til utlysningen av en anskaffelse og til utformingen av konkurransegrunnlaget. Under halvparten av anskaffelsene i offentlig sektor har imidlertid etterlevd alle disse kravene fullt ut. I over 10 prosent av de undersøkte anskaffelsene ble ingen av kravene etterlevd. Riksrevisjonen mener det er uheldig at etterlevelsen av dette regelverket er så vidt mangelfull.

Det er variasjon i hvordan og i hvilken grad de enkelte forskriftskravene etterleves. I for eksempel 86 prosent av anskaffelsene har det i anbudsprosessen blitt opplyst om at kontrakten vil inneholde krav til lønns- og arbeidsvilkår. I realiteten er opplysninger om at kontrakten vil inneholde informasjon om sanksjoner ivaretatt i 64 prosent av utlysningene. Kommunenes etterlevelseshetsgrad av forskriftens krav er gjennomgående lavere enn statlige virksomheters etterlevelse.

Det er den samme tendensen for etterlevelse av krav til utforming av kontrakten. I flere av anskaffelsene, særlig i statlig sektor, inneholder kontrakten forskriftskravene til lønns- og arbeidsvilkår. Blant statlige virksomheter stiller mellom 74 og 80 prosent av kontraktene krav til ulike typer dokumentasjon og informasjon. I kommunal sektor er etterlevelsen en del lavere, kun mellom 47 til 58 prosent etterlever disse kravene til utformingen av kontrakter.

Riksrevisjonen mener at denne typen mangler i anskaffelsesprosessen og i utforming av kontraktene vanskeliggjør arbeidet med å motvirke sosial dumping ved offentlige anskaffelser.

Manglende kompetanse om tolkning og bruk av regelverket synes å være en viktig årsak til at etterlevelsen av kravene til innholdet i utlysning, konkurransegrunnlag og kontrakter er mangelfull. For eksempel svarer respondentene ofte at vedkommende trenger mer kompetanse om forskriften om lønns- og arbeidsvilkår. Særlig gjelder dette bygge- og anleggsektoren, der personell som arbeider med slike anskaffelser, har behov for mer kompetanse om allmenngjøringsregelverket.

2.1.3 Det er mangelfull oppfølging av lønns- og arbeidsvilkår hos leverandører engasjert gjennom offentlige kontrakter.

Oppfølging og kontroll av lønns- og arbeidsvilkår hos leverandører av tjenester til det offentlige er sentralt i arbeidet for å avdekke og forhindre sosial dumping. Behovet for oppfølging og kontroll skal tilpasses den enkelte anskaffelsen, og det er opp til oppdragsgiveren å vurdere i hvilken utstrekning det er nødvendig å følge opp den enkelte leverandøren.

Offentlige virksomheter har i halvparten av anskaffelsene vurdert for om det kan forekomme sosial dumping – riktignok litt sjeldnere i kommunal sektor enn i statlige virksomheter. Men både i stat og kommune er under 10 prosent av disse risikovurderingene dokumentert. Gitt den lave andelen risikovurderinger er det etter Riksrevisjonens vurdering tvilsomt om kommuner og statlige virksomheter tilpasser behovet for oppfølging av den enkelte anskaffelsen godt nok etter hensikten i regelverket.

For 75 prosent av anskaffelsene er det ikke gjennomført noen oppfølging av lønns- og arbeidsvilkår hos leverandørene. I de tilfellene der det er gjennomført kontroll av anskaffelsene, kan kun 56 prosent av kontrollene av hovedleverandør dokumenteres. Til tross for at det ikke er nødvendig å foreta kontroll av lønns- og arbeidsvilkår i alle anskaffelser, skal virksomheten likevel ha etablert et system for oppfølging som kan gi trygghet for at alle leverandører har ordnede lønns- og arbeidsvilkår for sine ansatte. Den lave andelen risikovurderinger, lite dokumentasjon av både risikovurderinger og kontroller, samt lite oppfølging, gir etter Riksrevisjonens vurdering ikke trygghet for at alle har ordnede forhold.

I tillegg er det svært få virksomheter (12 prosent) blant dem som kontrollerer lønns- og arbeidsvilkår, som benytter muligheten til å innhente skatteattester fra oppdragsgivere underveis i oppdragsperioden. De utvidede skatteattestene kan gi en rekke opplysninger om leverandører som vil være til nytte i oppfølgingen av lønns- og arbeidsvilkår.

Offentlige byggherrer har hittil ikke hatt tilgang til sentral informasjon som er tilgjengelig gjennom HMS-kortene i bygge- og anleggsnæringen og renholdsbransjen. Riksrevisjonen tar til etterretning at myndighetene nå vurderer å gi offentlige byggherrer tilgang til sanntidsinformasjon om den enkelte ansatte hos deres leverandører gjennom HMS-kortene. Det vil etter Riksrevisjonens mening kunne gjøre kontroll- og oppfølgingsarbeidet enklere og mer effektivt for oppdragsgiver.

Offentlige oppdragsgivere kontrollerer i liten grad dokumenter – som arbeidsavtaler, lønns slipper og bankutskrifter – som kan bekrefte om arbeidstakerens lønns- og arbeidsvilkår er i samsvar med minimumsvilkårene i tariffavtaler og allmenngjøringsforskriftene. I den grad slike dokumenter innhentes, kan det i noen tilfeller være usikkert om dokumentasjonen er pålitelig. Mange offentlige

oppdragsgivere framhever i tillegg at de ikke har tilstrekkelig kompetanse til å kunne vurdere ektheten av framlagt dokumentasjon. For eksempel kan dokumentasjon innhentet gjennom kontroll av leverandør eller underleverandør, være korrekt, samtidig som annen informasjon om brudd på lønns- og arbeidsvilkår holdes skjult for oppdragsgiver ved at leverandøren eller underleverandøren krever at ansatte må arbeide gratis i hjemlandet eller tilbakebetale deler av lønnen i kontanter. Slike tilfeller avdekkes ofte ved en tilfeldighet, og bidrar til å gjøre det svært vanskelig å anslå rekkevidden av problemene med sosial dumping. Det er imidlertid viktig at mistanke om sosial dumping følges opp av politi og rettsvesenet.

2.2 Arbeidstilsynets tilsynsaktivitet bidrar ikke nok til å sikre at offentlig sektor etterlever regelverket som skal forhindre sosial dumping.

Arbeidstilsynet fikk hjemmel til å føre tilsyn med forskriften om lønns- og arbeidsvilkår i offentlige kontrakter medio 2013. Gjennom allmenngjøringsregelverket har Arbeidstilsynet innen allmenngjorte områder hatt kompetanse til å føre tilsyn på tilsvarende områder siden 2008.

Arbeidstilsynet har gjennomført ca. 350 kontroller av offentlig sektors etterlevelse av regelverket som skal bidra til å forhindre sosial dumping ved offentlige anskaffelser foretatt i perioden medio 2013–2015. Det foretas flest tilsyn av kommunene, og det er også i kommunal sektor Arbeidstilsynet avdekker flest avvik. Eksempelvis ble det blant 92 tilsyn i kommunal sektor avdekket at i ca. halvparten av anskaffelsene oppfylte oppdragsgiver ikke i tilstrekkelig grad kravet til kontroll av om oppdragstaker overholdt bestemmelsene om lønns- og arbeidsvilkår. Blant 58 tilsyn av statlige etater var det tilsvarende mangler i ca. 26 prosent.

Arbeidstilsynet bruker milde reaksjonsformer mot virksomheter som ikke følger regelverket. Milde sanksjoner kan ifølge Arbeidstilsynet ha god virkning så lenge tilsynsobjektet etterkommer kravene som blir pålagt. Arbeidstilsynet viser til den generelle erfaringen at tilsyn bidrar til bedre praksis hos kontrollerte virksomheter. Etter at Arbeidstilsynet har avsluttet en tilsynssak hos en kommune eller statlig etat, kan imidlertid samme offentlige oppdragsgiver gjøre feil ved senere anskaffelser.

Gjennom de få tilsynene med lønns- og arbeidsvilkår overfor offentlig sektor har Arbeidstilsynet avdekket flere feil og mangler hos kommuner og statlige etater i et omfang som tilsier at tilsyns- og veiledningsaktiviteten samlet sett ikke har vært tilstrekkelig. Det er etter Riksrevisjonens vurdering behov for bedre kunnskap og kompetanse i offentlig sektor om hvordan oppdragsgiver skal følge opp oppdragstakers etterlevelse av krav til lønns- og arbeidsvilkår. Etter Riksrevisjonens vurdering kan dette bidra til å sikre at offentlig sektor i større grad bidrar i arbeidet med å forhindre sosial dumping.

2.3 Arbeids- og sosialdepartementets innsats for å sikre et arbeidsliv uten sosial dumping i offentlige anskaffelser kan forbedres

Det er den enkelte statlige, kommunale og fylkeskommunale virksomhet som har ansvar for å sikre at de etterlever *lov om offentlige anskaffelser* samt *forskrift om lønns- og arbeidsvilkår i offentlige kontrakter* og *forskrift om informasjons- og påseplikt* og innsynsrett. Arbeids- og sosialdepartementet er som regelverksforvalter ansvarlig for disse to forskriftene, og skal bidra til å sikre at brukerne i størst mulig grad settes i stand til å iverksette og praktisere regelverket.

Det er mange med et ansvar for anskaffelser i offentlig sektor som har mangelfull kunnskap om forskrift om lønns- og arbeidsvilkår i offentlige kontrakter og allmenngjøringsregelverket. Den mangelfulle etterlevelsen av regelverket indikerer samtidig etter Riksrevisjonens mening at mange statlige virksomheter og kommuner ikke i tilstrekkelig grad har tatt ansvaret for å sette seg inn i forskriftskravene som skal forhindre sosial dumping ved egne anskaffelser. Dette kan også skyldes at det i styringsdialogen mellom sektordepartementene og underliggende etater er lagt lite vekt på arbeidet mot sosial dumping. Det samme kan også være tilfelle på kommunalt nivå, at de øverste kommunale beslutningsorganene i varierende grad har tatt initiativ til å sette i verk tiltak i egen organisasjon.

Veiledningsmaterialet for gjennomføring av offentlige anskaffelser på en måte som ivaretar forskriftskravene til lønns- og arbeidsvilkår i offentlige kontrakter, benyttes i liten grad. Et flertall av respondentene har oppgitt at de har behov for mer kompetanse om regelverket, men de har samtidig i liten grad innhentet informasjon fra Difi og Arbeidstilsynet i arbeidet med anskaffelsene.

Samlet sett indikerer dette etter Riksrevisjonens vurdering at Arbeids- og sosialdepartementets virkemidler på området i for liten grad er kjent blant de som skal anvende dem, og at det foreliggende veiledningsmaterialet ikke er godt nok formidlet til de offentlige virksomhetene som har størst behov for veiledning på området.

3 Riksrevisjonens anbefalinger

Riksrevisjonen anbefaler at Arbeids- og sosialdepartementet

- ytterligere styrker innsatsen for å forhindre sosial dumping ved anskaffelser i offentlig sektor; både de formelle kravene til anbudsprosesser, utforming av kontrakter og nødvendig oppfølging av leverandører
- tar initiativ til et samarbeid med kommunesektorens organisasjon KS for å unngå sosial dumping ved anskaffelser i kommunal sektor
- iverksetter informasjons- og veiledningstiltak rettet mot øvrige departementer slik at disse gjennom den ordinære styringsdialogen setter søkelys på viktigheten av at statlig sektor i enda større grad gjennomfører regelverket etter intensjonen
- vurderer hvordan Arbeidstilsynet gjennom sitt tilsyns- og veiledningsarbeid i større grad kan bidra til at offentlig sektor etterlever formål og krav om å forhindre sosial dumping i offentlig sektor

4 Departementets oppfølging

Statsråden viser til at Riksrevisjonens undersøkelse retter søkelyset mot et viktig tema. Selv om det er stor grad av ryddighet og gode arbeidsforhold i Norge, preges enkelte bransjer av useriøsitet og sosial dumping. Arbeid mot arbeidslivskriminalitet er høyt prioritert av regjeringen, og offentlige virksomheter må gjennom sine anskaffelser gå foran i arbeidet med å fremme et seriøst arbeidsliv.

Arbeids- og sosialministeren viser til at hun tar på alvor og vil i samarbeid med tilsynsmyndighetene og andre berørte departementer følge opp Riksrevisjonens funn om offentlig sektors manglende etterlevelse av regelverket som skal sikre visse standarder for lønns- og arbeidsvilkår for de ansatte hos oppdragstakere.

Det er bekymringsfullt at det også er svak etterlevelse i forbindelse med kontraktsoppfølgingen, siden det kan innebære at berørte arbeidstakere ikke får de lønns- og arbeidsvilkår de skal ha selv om det er tatt inn bestemmelser om dette i kontrakten.

Statsråden konstaterer at årsakene til manglende etterlevelse er sammensatt, og at det er store variasjoner mellom kommunal og statlig sektor. Statsråden finner det bekymringsfullt, og er enig i, at offentlige virksomheters kontraktsoppfølging kan bli bedre, og at det er viktig å rette særskilt oppmerksomhet mot dette.

Statsråden viser til pågående regelverksendringer som har til formål å motvirke sosial dumping. Det er også lagt fram et lovforslag for Stortinget om å begrense antall ledd i kontraktskjeden. Slike regler vil forenkle kontraktsoppfølgingen.

Etter statsrådets vurdering gir rapporten ikke tilstrekkelig belegg for å hevde at Arbeidstilsynet gjennomfører for få tilsyn med grunnlag i det aktuelle regelverket, og at sanksjonsbruken er for mild. Arbeidstilsynet fikk kompetansen til å føre slike tilsyn i juli 2013, og statsråden framholder at det tar tid å bygge opp systemer, og derfor er det naturlig at tilsynsvolumet ikke er så høyt.

Det konstateres at antall tilsynsobjekter i offentlig sektor er begrenset, særlig sammenlignet med privat sektor. I tillegg kan ikke tilsynsvirksomheten mot offentlig sektor vurderes isolert, men ses i sammenheng med det store antallet tilsyn Arbeidstilsynet har innen arbeidskriminalitet eller sosial dumping. Statsråden viser til at Arbeidstilsynet retter tilsynene inn mot de områdene der risikoen er størst, slik at ulovlige forhold avdekkes og kan rettes opp. Arbeidstilsynet legger også vekt på å gi veiledning og pålegg i slike tilsyn, slik at feil og mangler kan rettes opp. Statsråden vurderer dette som godt egnet så lenge manglende kunnskap er årsaken til at regelverket ikke etterleves.

Arbeids- og sosialministeren framholder at innsatsen mot arbeidslivskriminalitet er høyt prioritert i departementet og i styringen av Arbeidstilsynet, og at det alltid vil være et forbedringspotensial med hensyn til kvaliteten på tilsynsvirksomheten. De pågående regelverksendringene vil også bidra til å gjøre tilsynet med regelverket mer treffsikkert.

Med regelverket som har kommet på plass, mener statsråden at det er gode rettslige virkemidler for å bekjempe sosial dumping i offentlig sektor. Det forutsetter selvsagt at offentlige virksomheter tar ansvaret og går foran som et godt eksempel i etterlevelsen av regelverket. Statsråden understreker for øvrig at offentlige virksomheter har et selvstendig ansvar for å etterspørre og tilegne seg nødvendig kunnskap om regelverk de er bundet av.

5 Riksrevisjonens sluttmerknad

Det konstateres at statsråden i samarbeid med tilsynsmyndigheter og andre berørte departementer vil følge opp funn om offentlig sektors manglende etterlevelse av regelverket som skal sikre visse standarder for lønns- og arbeidsvilkår for de ansatte hos oppdragstakere. Etter Riksrevisjonens vurdering har likevel arbeids- og sosialministeren i sitt svarbrev i liten grad gjort rede for på hvilken måte Riksrevisjonens anbefalinger vil bli fulgt opp.

For øvrig fastholder Riksrevisjonen at når det gjelder anskaffelser i offentlig sektor, har Arbeidstilsynet gjennom sin tilsynsaktivitet avdekket feil og mangler av offentlig sektors etterlevelse av regelverket som skal forhindre sosial dumping. Det er forskjeller mellom kommunal og statlig sektor, men avvikene er betydelig begge steder. Riksrevisjonen fastholder at Arbeidstilsynet i hovedsak bruker milde reaksjonsformer mot virksomheter som ikke følger regelverket.

Saken sendes Stortinget.

Vedtatt i Riksrevisjonens møte 13. juni 2016

Per-Kristian Foss

Karl Eirik Schjøtt-Pedersen

Beate Heieren Hundhammer

Gunn Karin Gjøl

Frode Ludvigsen

Jens Gunvaldsen

Vedlegg 1

Riksrevisjonens brev til statsråden

Utsatt offentlighet jf. rrevl. § 18(2)

ARBEIDS- OG SOSIALDEPARTEMENTET
Postboks 8019 Dep
0030 OSLO

Riksrevisjonens undersøkelse av myndighetenes arbeid mot sosial dumping ved egne anskaffelser

Vedlagt oversendes utkast til Dokument 3:X (2015–2016) *Riksrevisjonens undersøkelse av myndighetenes arbeid mot sosial dumping ved egne anskaffelser*.

Dokumentet er basert på en rapport som ble oversendt Arbeids- og sosialdepartementet ved vårt brev 9. mars 2016, og på departementets svar 5. april 2016.

Statsråden bes redegjøre for hvordan departementet vil følge opp Riksrevisjonens merknader og anbefalinger, og eventuelt om departementet er uenig med Riksrevisjonen.

Departementets oppfølging vil bli sammenfattet i det endelige dokumentet til Stortinget. Statsrådets svar vil i sin helhet bli vedlagt dokumentet.

Svarfrist: 20. mai 2016.

For riksrevisorkollegiet


Per-Kristian Foss
riksrevisor

Vedlegg: Utkast til Dokument 3:X (2015–2016) *Riksrevisjonens undersøkelse av myndighetenes arbeid mot sosial dumping ved egne anskaffelser*.

Vedlegg 2

Statsrådets svar

Riksrevisjonen
Postboks 8130 Dep
0032 OSLO

Unntatt offentlighet jf. Offl. § 5
andre ledd

Deres ref
2015/00296-145

Vår ref
14/3744-

Dato
20.05.2016

Riksrevisjonens undersøkelse av myndighetenes arbeid mot sosial dumping ved egne anskaffelser

Det vises til brev 27. april 2016 vedrørende Riksrevisjonens undersøkelse av myndighetenes arbeid mot sosial dumping i offentlige anskaffelser.

Riksrevisjonens rapport retter søkelys på et viktig tema. Selv om norsk arbeidsliv i hovedsak er preget av ryddighet og gode arbeidsforhold, preges enkelte virksomheter og bransjer av useriøsitet, sosial dumping og arbeidslivskriminalitet. Dette ser vi også eksempler på når offentlig sektor kjøper tjenester fra eksterne leverandører. Regjeringen mener at offentlige virksomheter gjennom sine anskaffelser må gå foran i arbeidet med å fremme et seriøst arbeidsliv. Både bestillere og leverandører har en nøkkelrolle for å hindre at kriminelle aktører får innpass i arbeidslivet.

Innsatsen mot arbeidslivskriminalitet, både i arbeidslivet generelt og i offentlig sektor spesielt, er høyt prioritert. Som ledd i oppfølgingen av regjeringens strategi mot arbeidslivskriminalitet er det satt i verk en rekke tiltak, inkludert tiltak særskilt rettet mot offentlig anskaffelser.

Gjennom forskrift om lønns- og arbeidsvilkår i offentlige kontrakter har vi allerede et regelverk på plass som stiller krav til offentlige innkjøpere om å kontraktfeste visse standarder for lønns- og arbeidsvilkår for de ansatte hos leverandørene.

Riksrevisjonen har funnet at det er mangler ved offentlige virksomheters etterlevelse av dette regelverket. Dette er noe jeg som arbeids- og sosialminister tar på alvor og vil følge opp i samarbeid med tilsynsmyndighetene og andre berørte departementer.

Jeg har følgende merknader til hovedfunnene i undersøkelsen, og til Riksrevisjonens anbefalinger:

1. Innledende bemerkninger

Forskriften om lønns- og arbeidsvilkår i offentlige kontrakter legger plikter på offentlige virksomheter når de kjøper bygge- og anleggsarbeider og tjenester fra eksterne leverandører. Ansvar for å etterleve regelverket ligger altså i første rekke på virksomhetene selv. Riksrevisjonen har i sin undersøkelse også sett på Arbeidstilsynets tilsyn med at offentlig sektor etterlever regelverket, og på Arbeids- og sosialdepartementets innsats for å sikre et arbeidsliv uten sosial dumping.

2. Offentlige virksomheters etterlevelse av regelverket

I følge Riksrevisjonen oppfylder så mange som 86 % av de offentlige virksomhetene i undersøkelsen forskriftens krav om å opplyse i anbudsdokumentene om at det i kontrakten vil bli stilt krav om visse lønns- og arbeidsvilkår. Det viser at de fleste er kjent med regelverket og tar det i betraktning når anbud lyses ut.

Det er imidlertid færre som oppfylder plikten til å kontraktsfeste klausuler om lønns- og arbeidsvilkår, og enda færre opplyser om og kontraktfester en forpliktelse for leverandøren til å legge frem dokumentasjon om lønns- og arbeidsvilkår, samt sanksjoner ved brudd på klausuler om lønns- og arbeidsvilkår.

Riksrevisjonen finner at etterlevelsen er svakest i forbindelse med selve kontraktsoppfølgingen, inkludert forskriftens forutsetning om å vurdere risikoen for sosial dumping i den enkelte anskaffelsen. Dette er bekymringsfullt fordi det kan bety at de berørte arbeidstakerne i praksis ikke får de lønns- og arbeidsvilkårene de skal ha, selv om det er tatt inn bestemmelser om dette i kontrakten.

Slik departementet forstår rapporten er årsaken til mangelfull etterlevelse av regelverket sammensatt. Riksrevisjonen viser blant annet til manglende fokus på sosial dumping i styringsdokumenter, interne retningslinjer og lignende, og til manglende kunnskap om regelverket og hva som skal til for å oppfylle det. Undersøkelsen viser også at det er relativt store variasjoner mellom stat og kommune, og at utfordringene er større i kommunale enn i statlige virksomheter, og størst i små kommuner. Jeg er enig i at det er et forbedringspotensial blant offentlige virksomheter når det gjelder kontraktsoppfølging, og at det er viktig å rette særskilt oppmerksomhet mot dette.

3. Arbeidstilsynets tilsynsaktivitet

Riksrevisjonen mener at Arbeidstilsynet gjør for få tilsyn med grunnlag i dette regelverket, og at reaksjonsbruken er for mild. Dette er en påstand som etter min vurdering ikke er tilstrekkelig underbygget i rapporten.

Arbeidstilsynet fikk kompetanse til å føre tilsyn med offentlig sektors etterlevelse av forskriften om lønns- og arbeidsvilkår i offentlige kontrakter 1. juli 2013. I en oppstartsfasen der det skal etableres rutiner og retningslinjer er det naturlig at tilsynsvolumet ikke er så høyt.

Videre vises det til at antallet tilsynsobjekter i offentlig sektor er begrenset, og vesentlig lavere enn i privat sektor. Det må dessuten understrekes at det er arbeidsgiveren (det vil her si leverandøren) som er ansvarlig for å gi sine ansatte de lønns- og arbeidsvilkår de har krav på, for eksempel etter allmenngjøringsforskrifter. Oppdragsgiverens plikt etter regelverket for offentlige anskaffelser kommer som et supplement til dette. Målsettingen er likevel den samme; nemlig at arbeidstakerne skal få de lønns- og arbeidsvilkår de har krav på.

Dette tilsier at Arbeidstilsynets innsats rettet mot offentlig sektor ikke kan vurderes isolert, men må ses i sammenheng med tilsynsaktiviteten mot sosial dumping for øvrig. I 2015 gjennomførte Arbeidstilsynet 8 385 tilsyn med sosial dumping eller arbeidslivskriminalitet som tema. Det tilsvarer en økning på mer enn 2000 flere tilsyn med dette temaet enn året før.

Riksrevisjonen viser til at "[Gjennom] de få tilsynene med lønns- og arbeidsvilkår overfor offentlig sektor har Arbeidstilsynet avdekket flere feil og mangler hos kommuner og statlige etater i et omfang som tilsier at tilsyns- og veiledningsaktiviteten samlet sett ikke har vært tilstrekkelig". Riksrevisjonen synes her å trekke den konklusjon at mange avvik betyr at tilsynsaktiviteten er mangelfull. Til dette vil jeg bemerke at Arbeidstilsynets tilsynsaktivitet er risikobasert. Det betyr at tilsynet skal rettes mot virksomheter hvor sannsynligheten for å finne mangler og avvik er størst. Dette er en helt sentral side ved tilsynsvirksomheten fordi det fører til at ulovlig forhold avdekkes og kan rettes opp. Fokuset på risikostyring og det å finne de riktig tilsynsobjektene, er noe departementet understreker i styringsdialogen med Arbeidstilsynet.

Veiledningsaspektet er særlig viktig i slike tilsyn. Det gjenspeiler også reaksjonsbruken. På dette område brukes det mer pålegg enn for eksempel gebyr, nettopp fordi det er en reaksjonsform som er mer fremtidsrettet i den forstand at det fører til at feil og mangler rettes opp. I dette ligger det et viktig element av veiledning, og pålegg er dermed godt egnet i situasjoner der manglende kunnskap om regelverket er årsaken til at det ikke etterlevs.

4. Arbeids- og sosialdepartementets innsats for å sikre et arbeidsliv uten sosial dumping i offentlig sektor

Som arbeids- og sosialminister er jeg opptatt av et ryddig og seriøst norsk arbeidsliv. Innsatsen mot arbeidslivskriminalitet er derfor høyt prioritert i mitt departement og i vår styring av Arbeidstilsynet. Det kommer blant annet til uttrykk i regjeringens strategi mot arbeidslivskriminalitet, der offentlig sektor har et særlig fokus. Med det regelverket som har kommet på plass i løpet av de siste årene, har vi nå fått gode rettslige virkemidler til å bekjempe sosial dumping i offentlig sektor. Det forutsetter selvfølgelig at de offentlige virksomhetene er sitt ansvar bevisst, og går foran som et godt eksempel når det gjelder etterlevelse av reglene.

Riksrevisjonens undersøkelse viser at de fleste offentlige virksomheter er kjent med regelverket om lønns- og arbeidsvilkår i offentlige kontrakter. Samtidig viser undersøkelsen at det er behov for informasjon og veiledning om hvordan regelverket skal følges opp.

Jeg er enig i at god informasjon og veiledning om regelverket er en viktig forutsetning for å sikre etterlevelse. Dette er en hovedgrunn til at departementet ga Difi i oppdrag å utvikle en veileder om beste praksis for etterlevelse av forskrift om lønns- og arbeidsvilkår i offentlige anskaffelser. Denne ble ferdigstilt i mars 2015, dvs. etter at de anskaffelsene som inngikk i Riksrevisjonens undersøkelse ble gjennomført. Departementet har prioritert å legge til rette for god veiledning om dette, og det er all grunn til å forvente at Difis løpende arbeid på dette området vil føre til bedre kunnskap om regelverket hos brukerne. Samtidig vil jeg understreke at offentlige virksomheter har et selvstendig ansvar for å etterspørre og tilegne seg nødvendig kunnskap om regelverket de er bundet av.

5. Riksrevisjonens anbefalinger

Riksrevisjonen anbefaler at Arbeids- og sosialdepartementet *"ytterligere styrker innsatsen for å forhindre sosial dumping ved anskaffelser i offentlig sektor; både de formelle kravene til anbudprosesser, utforming av kontrakter og nødvendig oppfølging av leverandører"*.

Min vurdering er at vi i utgangspunktet har det regelverket som skal til; hovedutfordringen er å sørge for at det etterleves. Det gjøres best gjennom informasjon, veiledning og tilsyn. I forbindelse med gjennomføringen av EUs nye direktiver om offentlige anskaffelser og oppfølgingen av NOU 2014:4 *Enklere regler – bedre anskaffelser* (Forenklingsutvalget) har regjeringen foreslått enkelte endringer i regelverket for offentlig anskaffelser som har til formål å motvirke sosial dumping.

I visse utsatte bransjer er det foreslått å innføre lovhjemmel for å kunne stille krav om maksimalt antall ledd i kontraktskjeden. Kortere kontraktskjeder vil både forenkle kontraktsoppfølgingen fra oppdragsgiverens side, og bidra til å gjøre tilsynet med regelverket mer treffsikkert. Forslaget ligger til behandling i Stortinget (Prop. 51 L (2015-2016)). Forutsatt Stortingets tilslutning legges det opp til at endringer i lov og forskrift trer i kraft tidligst høsten 2016.

Riksrevisjonen anbefaler også at departementet skal ta *"initiativ til et samarbeid med kommunesektorens organisasjon for å unngå sosial dumping i kommunal sektor"*.

KS er en viktig aktør i arbeidet med å motvirke sosial dumping i offentlige anskaffelser i kommunal sektor. KS deltar i flere ulike samarbeidsfora mellom myndighetene og partene i arbeidslivet som fokuserer på sosial dumping og arbeidslivskriminalitet, for eksempel i Bransjeprogrammet for renholdsbransjen. Det kan også nevnes at KS, Fellesforbundet, Byggenæringens landsforening og Difi i 2015 utarbeidet anbefalinger til seriøsitetsskrav som kan stilles ved bygg- og anleggsanskaffelser. Videre nevnes at Samarbeid mot svart økonomi, der Skatteetaten, LO, NHO, KS, Unio og YS deltar, i år har utarbeidet dokumentet *"Strategiske grep for å hindre svart økonomi og arbeidslivskriminalitet ved anskaffelser i kommuner og fylkeskommuner"*. Trepартssamarbeidet er viktig for på motvirke sosial

dumping og arbeidslivskriminalitet, og dette er et løpende arbeid som er høyt prioritert i Arbeids- og sosialdepartementet.

Videre anbefaler Riksrevisjonen at departementet *"iverksetter informasjons og veiledningstiltak rettet mot øvrige departementer[...]"*.

Til dette vil jeg bemerke at informasjon og veiledning rettet mot departementene inngår i det løpende arbeidet som Difi gjør på dette området.

Riksrevisjonen anbefaler at departementet *"vurderer hvordan Arbeidstilsynet gjennom sitt tilsyns- og veiledningsarbeid i større grad kan bidra til at offentlig sektor etterlever formål og krav om å forhindre sosial dumping i offentlig sektor."*

Jeg viser til mine merknader over til hovedfunnene vedrørende Arbeidstilsynets innsats. Innsatsen mot sosial dumping og arbeidslivskriminalitet er som nevnt høyt prioritert, også i styringsdialogen med Arbeidstilsynet. Det vil imidlertid alltid være et forbedringspotensial med hensyn til kvaliteten på tilsynsvirksomheten. Dette er noe vi arbeider kontinuerlig med, og vi vil ta med oss Riksrevisjonens funn og vurderinger i dette arbeidet.

Med hilsen



Anniken Hauglie

Vedlegg 3

**Rapport: Riksrevisjonens
undersøkelse av myndighetenes
arbeid mot sosial dumping
ved offentlige anskaffelser**

Revisjonen er gjennomført i samsvar med Riksrevisjonens lov og instruks, og med retningslinjer for forvaltningsrevisjon som er konsistente med og bygger på ISSAI 300, INTOSAI's internasjonale standarder for forvaltningsrevisjon.

Innhold

	Ordliste	34
1	Innledning	35
1.1	Bakgrunn	35
1.2	Mål og problemstillinger	36
2	Metodisk tilnærming og gjennomføring	38
2.1	Kartlegging av etterlevelse av krav til lønns- og arbeidsvilkår i offentlige kontrakter	38
2.2	Dokumentanalyse	40
2.3	Statistikk	40
2.4	Intervjuer og spørrebrev	41
3	Revisjonskriterier	42
3.1	Overordnet målsetting - krav til anstendige arbeidsvilkår uten sosial dumping	42
3.2	Krav til lønns- og arbeidsvilkår i offentlige anskaffelser	43
3.2.1	Lov om offentlige anskaffelser og forskrift om lønns- og arbeidsvilkår i offentlige kontrakter	43
3.2.2	Lov om allmenngjøring av tariffavtaler m.v. og tilhørende forskrifter	44
3.3	Krav til systemer og internkontroll ved anskaffelser	44
3.4	Arbeidstilsynets ansvar i arbeidet mot sosial dumping i offentlig sektor	45
3.5	Direktoratet for forvaltning og IKTs ansvar for arbeidet mot sosial dumping	45
3.6	Krav til styring	46
4.	Offentlige virksomheters innsats for å forebygge og hindre sosial dumping i egne anskaffelser	47
4.1	Oppmerksomhet mot sosial dumping i departementenes og statlige etaters styringsdialog	47
4.2	Virksomhetenes interne systemer og rutiner som skal sikre at regelverket for lønns- og arbeidsvilkår i offentlige kontrakter etterleves	49
4.2.1	Utarbeidelse av anskaffelsesstrategi som ivaretar arbeidet mot sosial dumping	49
4.2.2	Bruken av rutiner for gjennomføring av anskaffelser som stiller krav til lønns- og arbeidsvilkår	52
4.3	Offentlige virksomheters etterlevelse av kravene i forskrift om arbeidsvilkår i offentlige kontrakter og allmenngjøringsloven og tilhørende forskrifter	53
4.3.1	Krav til informasjon i kunngjøringen eller konkurransegrunnlaget	53
4.3.2	Krav til utforming av kontrakten	54
4.4	Virkemidler og tiltak som går utover kravene i forskriftene	57
4.4.1	Kjedebegrensninger	57
4.4.2	Krav om forhåndsgodkjenning av underleverandører	59

4.4.3	Krav om godkjent lærebedrift	59
4.4.4	Krav om faglærte arbeidstakere	61
4.5	Oppdragsgivers kompetanse til å etterleve anskaffelsesregelverkets krav til lønns- og arbeidsvilkår	63
5	Offentlige virksomheters kontroll og oppfølging av lønns- og arbeidsvilkår ved egne anskaffelser	65
5.1	Oppdragsgivers vurdering av risikoen for at sosial dumping kan forekomme i anskaffelsen	65
5.2	Generelt om kontroller og oppfølging av lønns- og arbeidsvilkår hos leverandører	68
5.2.1	Antall kontrollhandlinger som benyttes	70
5.2.2	Tid til å gjennomføre kontroller	71
5.3	Innhenting av skatteattest, rapportering i egenerklæringsskjema og egenrapportering i møter med hovedleverandøren	73
5.3.1	Kontroll av skatteattest	73
5.3.2	Egenrapportering i møter	74
5.3.3	Egenerklæring om lønns- og arbeidsvilkår	74
5.4	Aktiv kontroll av lønns- og arbeidsvilkår hos kontraktens leverandører	75
5.4.1	Kontroll av timelister, lønnslipper og bankutskrift av lønnsutbetalinger	76
5.4.2	Kontroll av arbeidsavtaler	79
5.4.3	Kontroll av avtaler mellom hovedleverandør og underleverandør	81
5.4.4	Fakturakontroll	82
5.4.5	Stedlig kontroll av HMS-kort (tidligere ID-kort)	82
5.4.6	Kontroll av utgifter til reise, kost og losji samt stedlig kontroll av boforhold	86
5.5	Utfordringer ved å gjennomføre dokumentkontroller	87
5.6	Eksempelstudie – utfordringer ved kontroll i praksis og indikasjoner på sosial dumping	88
5.7	Offentlige virksomheters erfaringer med å legge vekt på pris som tildelingskriterium	90
5.8	Usikkerhet om oppdragsgivers hjemmel og kompetanse til å gjennomføre kontroll og oppfølging av leverandører	91
6	Arbeidstilsynets arbeid for å forhindre og avdekke sosial dumping i offentlig sektor	93
6.1	Arbeidstilsynets tilsynsarbeid mot sosial dumping	93
6.2	Tilsyn med offentlige etaters etterlevelse av forskrift om lønns- og arbeidsvilkår i offentlige kontrakter	94
6.3	Tilsyn etter forskrift om informasjons- og påseplikt og innsynsrett	96
7	Arbeids- og sosialdepartementets innsats for et arbeidsliv uten sosial dumping ved offentlige anskaffelser	101
7.1	Arbeids- og sosialdepartementets arbeid for å sikre kunnskap om og virkemidler mot sosial dumping i offentlig sektor	101

7.1.1	Arbeids- og sosialdepartementets krav til Arbeidstilsynet i oppfølgingen av lønns- og arbeidsvilkår og sosial dumping i offentlig sektor	101
7.1.2	Arbeidstilsynets rapportering til departementet om oppfølgingen av det offentliges ansvar for å motvirke sosial dumping i offentlige kontrakter	102
7.1.3	Evalueringer av regjeringens handlingsplaner mot sosial dumping	104
7.1.4	Kartleggings- og forskningsprosjekter	104
7.1.5	Departementets vurdering av informasjon og utvikling av virkemidler	105
7.2	Arbeids- og sosialdepartementets ansvar for veiledning i arbeidet med å forhindre og avdekke sosial dumping ved offentlige anskaffelser	105
7.2.1	Direktoratet for forvaltning og IKT (Difi)	105
7.2.2	Arbeidstilsynets og Arbeids- og sosialdepartementets arbeid for å informere om regelverket	108
7.2.3	Kunnskapen om Difis og Arbeidstilsynets veiledningsarbeid	109
8	Vurderinger	112
8.1	Offentlige virksomheter etterlever ikke i tilstrekkelig grad regelverk som skal bidra til å forhindre sosial dumping ved egne anskaffelser	112
8.1.1	Manglende rutiner og systemer for å motvirke og forhindre sosial dumping ved offentlige anskaffelser	112
8.1.2	Mangelfull etterlevelse av forskriftens krav til utforming av utlysninger, konkurransegrunnlag og kontrakter	113
8.1.3	Mangelfull kontroll i oppfølgingen av lønns- og arbeidsvilkår i offentlige kontrakter	113
8.1.4	Flere offentlige virksomheter bidrar i utviklingen av nye virkemidler mot sosial dumping, men det er risiko for manglende samsvar mellom virksomhetenes krav og systemer og praksis	114
8.2	Arbeidstilsynets tilsynsaktivitet overfor offentlig sektor motvirker ikke i tilstrekkelig grad sosial dumping i offentlig sektor	115
8.3	Arbeids- og sosialdepartementets innsats for å sikre et arbeidsliv uten sosial dumping ved offentlige anskaffelser kan forbedres	116
9	Vedlegg	117
9.1	Skienmodellen	117
9.2	Regjeringens handlingsplaner mot sosial dumping	118
9.3	Arbeids- og pensjonspolitisk råd	120
9.4	Difis kartlegginger av etterlevelsen av lønns- og arbeidsvilkår i offentlige kontrakter	121
9.5	Tilsyn etter forskrift om lønns- og arbeidsvilkår i offentlige kontrakter – kommuner, fylkeskommuner og statlig sektor, 1. juli 2013–2015	123
10	Referanser	124

Figuroversikt

Figur 1	Andel offentlige etater som har en anskaffelsesstrategi som ivaretar hensynet til sosial dumping	49
Figur 2	Innholdet i anskaffelsesstrategiene for alle anskaffelser som er omfattet av en overordnet anskaffelsesstrategi der arbeid mot sosial dumping er tema	50
Figur 3	Svar fra respondentene i en stor statlig etat på spørsmål om innholdet i etatens anskaffelsesstrategi	51
Figur 4	Andel anskaffelser der det ble benyttet rutiner som skal motvirke sosial dumping	52
Figur 5	Oppdragsgivers etterlevelse av kravet om å opplyse om krav til lønns- og arbeidsvilkår i utlysningen av kontrakterakter	53
Figur 6	Andelen kontrakter som etterlever kravene til innholdet i kontrakten i anskaffelser	54
Figur 7	Antall krav til kunngjøring/konkurransesgrunnlag og kontrakt som er oppfylt i anskaffelsene	55
Figur 8	Sammenheng mellom bruk av rutiner og overordnet anskaffelsesstrategi der sosial dumping er tema og etterlevelse av krav i kunngjøring/konkurransesgrunnlag og kontrakt	56
Figur 9	Kjedebegrensninger for anskaffelser statlig sektor	58
Figur 10	Krav om lærlinger i bygge- og anleggsanskaffelser	60
Figur 11	Krav om faglærte arbeidere i kontrakten, alle anskaffelser	62
Figur 12	Antall frivillige virkemidler som er benyttet i kontraktene	63
Figur 13	Andel anskaffelser der respondenten trenger mer kompetanse innen aktuelle forskrifter	64
Figur 14	Bruk av risikovurdering for at sosial dumping kan forekomme ved den enkelte anskaffelsen.	66
Figur 15	Overordnet kontrollnivå av lønns- og arbeidsvilkår hos hovedleverandør for bygg- og anleggsanskaffelser	68
Figur 16	Kontroll av underleverandørs etterlevelse av kontraktens lønns- og arbeidsvilkår i anskaffelser der det er engasjert underleverandør.	69
Figur 17	Andel kontroller der det foreligger skriftlig dokumentasjon på den gjennomførte kontrollen av kontraktens hovedleverandør.	70
Figur 18	Antall kontrollhandlinger som er utført i anskaffelser der hovedleverandør er kontrollert	71
Figur 19	Sammenheng mellom utført kontroll av hovedleverandør og tid til å føre kontroll	71
Figur 20	Sammenheng mellom utført risikovurdering av sosial dumping og tid til å føre kontroll	72
Figur 21	Hyppighet i innhenting av skatteattest, egenerklæring fra hovedleverandør og egenrapportering	73
Figur 22	Gjennomsnittshyppighet for kontroll av timelister, lønns slipper, bankutskrifter av lønnsutbetalinger, HMS-kort, arbeidsavtaler og avtaler mellom hoved- og underleverandør	76
Figur 23	Kontrollhyppighet av sentral dokumentasjon av lønns- og arbeidsvilkår ved anskaffelser der hovedleverandør er kontrollert	77

Figur 24	Andel av hovedleverandørs ansatte som er kontrollert for timelister, lønns slipper og bankutskrift av lønnsutbetalinger	78
Figur 25	Kontrollhyppighet av hovedleverandørs arbeidsavtaler i anskaffelser der det er utført kontroll. Alle anskaffelser	79
Figur 26	Antall ansatte hos hovedleverandør omfattet av kontroll av arbeidsavtaler i anskaffelser der det er utført kontroll	80
Figur 27	Kontrollhyppighet av avtaler mellom hovedleverandør og underleverandør ved alle anskaffelser der det er engasjert underleverandør på kontrakten og foretatt kontroll av hovedleverandør	81
Figur 28	Hyppighet i kontrollen av HMS-kort for ansatte hos hovedleverandør i anskaffelser der det er utført kontroll av hovedleverandør.	83
Figur 29	Antall ansatte som er omfattet av stedlig kontroll av HMS-kort i anskaffelser der det er utført kontroll av hovedleverandør	84
Figur 30	Hyppighet i kontroll av utgifter til reise, kost og losji, samt stedlig kontroll av boforhold for pendlere i bygg- og anleggskontrakter der det er utført kontroll av hovedleverandør	86
Figur 31	Tilsyn med bestemmelsene i forskrift om lønns- og arbeidsvilkår i offentlige kontrakter.	94
Figur 32	Kontroller og avdekkede brudd på regelverket vedrørende informasjonsplikten blant bestillere av renholdstjenester	98
Figur 33	Kontroller og avdekkede brudd på regelverket om systemer og rutiner for å påse at lønns- og arbeidsvilkår er i henhold til allmenngjørings-regelverket	99
Figur 34	Bruk og kjennskap til Arbeidstilsynets og Difis (anskaffelser.no) informasjon om lønns- og arbeidsvilkår og arbeid mot sosial dumping ved offentlige anskaffelser	109
Figur 35	Sammenheng mellom bruk av informasjon fra Difi/anskaffelser.no og kompetanse om forskrift om lønns- og arbeidsvilkår i offentlige anskaffelser, forskrift om informasjons- og påseplikt og innsynsrett, og forskrift om allmenngjøring av tariffavtaler	110

Tabelloversikt

Tabell 1	Totalt antall tilsyn og antall tilsyn mot sosial dumping i 2013–2015	93
Tabell 2	Antall kontrollhandlinger mot kommuner og statlige etater og andel avdekkede avvik brudd på regelverket	95
Tabell 3	Allmenngjorte områder ved utgangen av 2015	97
Tabell 4	Oppfølging av krav til lønns- og arbeidsvilkår i kontraktene	121

Ordliste

Allmenngjorte tariffavtaler	Avtaler om lønns- og arbeidsvilkår som gjelder for alle som utfører arbeid innen et spesifikt område (det allmenngjorte området, som bygningsarbeid og renhold), selv om en i utgangspunktet ikke er en del av avtalen. Allmenngjøring av tariffavtaler er ett av flere virkemidler for å hindre at utenlandsk arbeidskraft får dårligere lønns- og arbeidsvilkår enn det som er vanlig i Norge.
Avviksgrad	I hvor mange prosent av tilsynene Arbeidstilsynet finner et avvik fra regelverket.
Sosial dumping	Når utenlandske arbeidstakere blir utsatt for brudd på helse-, miljø og sikkerhetsregler, og/eller når de blir tilbudt lønn og andre ytelser som er uakseptabelt lave sammenlignet med hva norske arbeidstakere normalt tjener, eller som ikke er i tråd med allmenngjøringsforskrifter, der slike gjelder.

1 Innledning

1.1 Bakgrunn

Etter utvidelsen av EU og Schengen-området i 2004, med henholdsvis ti og ni land¹, har det vært en sterk vekst i antall arbeidstakere som tilbyr sine tjenester i Norge og andre vesteuropeiske land. I sektorer hvor etterspørselen etter tjenester er stor og terskelen for å ansette folk er lav, som innenfor bygg og anlegg samt flere tjenesteytende næringer, som helse, renhold og transport, vil økt tilbud av arbeidskraft kunne gi høyere produksjon og lavere lønninger. Samtidig har det vist seg at utenlandske arbeidstakere ofte har blitt tilbudt lønns- og arbeidsvilkår som ikke følger regelverket og standardene som gjelder ellers i det norske arbeidslivet. Slike lønns- og arbeidsforhold omtales gjerne som sosial dumping og blir i Meld. St. 29 (2010–2011) *Felles ansvar for eit godt og anstendig arbeidsliv* omtalt som en av hovedutfordringene i det norske arbeidslivet.²

I Meld. St. 29 (2010–2011) defineres det som sosial dumping når utenlandske arbeidstakere blir utsatt for brudd på helse-, miljø- og sikkerhetsregler, regler om arbeidstid og krav til bostandard, og/eller når de blir tilbudt lønn og andre ytelser som er uakseptabelt lave sammenlignet med hva norske arbeidstakere normalt tjener, eller som ikke er i tråd med allmenngjorte tariffavtaler der slike gjelder.³

Sosial dumping er uheldig av flere årsaker. I tillegg til uanstendig behandling av arbeidstakere, fører det til forskjellsbehandling av norske og utenlandske arbeidstakere, det undergraver lovfestede arbeidstakerrettigheter, skaper skjevheter i konkurransevilkårene og bidrar til å underminere den norske arbeidslivsmodellen. Sosial dumping er imidlertid ikke et juridisk begrep, og det benyttes verken i lov eller i forskrift. Dårlige lønns- og arbeidsvilkår kan imidlertid være lovstridig i bransjer der det foreligger en allmenngjort tariffavtale, eller dersom det dreier seg om en utenlandsk borger som har opphold i Norge i henhold til *lov om utlendingers adgang til rike og deres opphold her* (utlendingsloven) § 23.⁴

Stortinget har understreket betydningen av tiltak for å bekjempe useriøsitet i arbeidslivet som sosial dumping og arbeidslivskriminalitet.⁵ Stortinget har videre slått fast at det offentlige har et særlig ansvar for å forebygge og hindre sosial dumping.⁶ Dette ansvaret er også tydelig definert i regelverket for offentlige anskaffelser.

Offentlig sektor kjøper hvert år inn varer og tjenester for betydelige beløp. I 2014 utgjorde innkjøpene i denne sektoren totalt over 461 mrd. kroner. Statsforvaltningens innkjøp ble beregnet til over 208 mrd. kroner. De statlige helseforetakene, universiteter og høyskoler, Forsvaret, Statens vegvesen og Jernbaneverket er blant de største inn-

1) Estland, Kypros, Latvia, Litauen, Malta, Polen, Slovakia, Slovenia, Tsjekkia og Ungarn ble alle medlem av EU i 2004. Kypros er imidlertid ikke en del av Schengen-området.

2) Se for eksempel side 266.

3) Meld. St. 29 (2010–2011) *Felles ansvar for eit godt og anstendig arbeidsliv*, s. 23.

4) I henhold til utlendingsloven § 23 kan det gis oppholdstillatelse for å utføre arbeid i henhold til gitte vilkår for borgere utenfor EØS-området. Blant vilkårene er at lønns- og arbeidsvilkår ikke skal være dårligere enn etter gjeldende tariffavtale/regulativ for bransjen eller hva som er normalt for vedkommende sted og yrke.

5) Innst. 333 S (2011–2012), s. 30.

6) Innst. 125 L (2012–2013).

kjøperne. Innkjøpene i kommunal sektor utgjorde i 2014 i overkant av 171 mrd. kroner.⁷

Både statlig og kommunal sektor har erfart problemer med sosial dumping i bransjer hvor det er mye utenlandsk arbeidskraft.

Statlige, kommunale og fylkeskommunale myndigheter og offentligrettslige organer har i egne anskaffelser selv ansvar for å følge opp regelverket som skal bidra til å forhindre sosial dumping.

Arbeids- og sosialdepartementet har det overordnede ansvaret for arbeidslivet og tiltak mot sosial dumping. Departementet har blant annet ansvar for store deler av regelverket som skal forhindre sosial dumping, inkludert forskrift om arbeidsvilkår i offentlige kontrakter og *lov om allmenngjøring av tariffavtaler m.v.* (allmenngjøringsloven) med tilhørende forskrifter.

Arbeids- og sosialdepartementet har også ansvaret for etatsstyringen av Arbeidstilsynet. Arbeidstilsynet har en viktig oppgave i å bekjempe sosial dumping og fører blant annet tilsyn med at også offentlige oppdragsgivere følger kravene i allmenngjøringsregelverket og utlendingsloven.⁸ Fra 1. juli 2013 fikk Arbeidstilsynet også hjemmel til å føre tilsyn med at *forskrift om lønns- og arbeidsvilkår i offentlige kontrakter* (forskrift om arbeidsvilkår i offentlige kontrakter) overholdes.

1.2 Mål og problemstillinger

Målet med undersøkelsen er å vurdere i hvilken grad offentlig sektor i sine anskaffelser ivaretar Stortingets mål om et arbeidsliv uten sosial dumping. Videre belyser undersøkelsen mulige årsaker til en eventuell svak måloppnåelse på området.

Undersøkelsen består av følgende tre hovedproblemstillinger:

1. I hvilken grad har offentlige virksomheter etablert systemer og iverksatt tiltak som sikrer at de ivaretar sitt særlige ansvar for å forebygge og hindre sosial dumping i egne anskaffelser?
 - a) I hvilken grad har offentlige virksomheter etablert interne systemer og rutiner som sikrer at regelverket etterlevs?
 - b) I hvilken grad ivaretar offentlige virksomheter kravene i *forskrift om lønns- og arbeidsvilkår i offentlige kontrakter* og allmenngjøringsloven og tilhørende forskrifter?
 - c) I hvilken grad iverksetter offentlige virksomheter egne tiltak for å forhindre sosial dumping, utover de tiltakene de er pålagt å iverksette gjennom krav som er fastsatt ved forskrift?
 - d) Hva er eventuelle årsaker til at offentlige virksomheter ikke har etablert systemer og iverksatt tiltak som sikrer at de ivaretar sitt særlige ansvar for å forebygge og hindre sosial dumping i egne anskaffelser?

7) <http://www.ssb.no/offinnkj> (tallene ble publisert 11. desember 2015). Offentlig forretningsdrift gjør innkjøp for totalt 81,57 mrd. kroner, og oljesektoren står for ca. 71 mrd. kroner av det totale beløpet.

8) Det gjelder lovens § 27 om vilkår for oppholdstillatelse.

2. I hvilken grad er Arbeidstilsynets tilsynsarbeid innrettet mot å forhindre og avdekke sosial dumping i offentlig sektor?
3. I hvilken grad ivaretar Arbeids- og sosialdepartementet sitt overordnede ansvar for å bidra til Stortingets mål om et seriøst, godt og anstendig arbeidsliv uten sosial dumping i offentlig sektor?

2 Metodisk tilnærming og gjennomføring

For å belyse problemstilling 1 og delvis problemstilling 2 i undersøkelsen er det gjennomført en kartleggingsundersøkelse av 599 anskaffelser blant offentlige instanser i 2014. Det er gjennomført intervjuer med et utvalg statlige aktører, og kommuner og enkelte store statlige aktører har besvart et spørrebrev. I tillegg er det gjennomført intervjuer med tre store entreprenører, og enkelte arbeidstakerorganisasjoner har besvart spørsmål per brev.

Det er innhentet kvantitativ informasjon om Arbeidstilsynets tilsynsaktivitet rettet mot offentlige oppdragsgivere. I tillegg er sentrale styringsdokumenter for samtlige 15 departementer med henblikk på hvorvidt sosial dumping har vært et tema i styringsdialogen mellom departementene og underliggende virksomheter gjennomgått. Videre er det foretatt en gjennomgang av sentrale forskningsrapporter om sosial dumping og arbeidslivskriminalitet. Revisjonen dekker primært årene 2012–2015 og dataene ble samlet inn i perioden mars–desember 2015.

2.1 Kartlegging av etterlevelse av krav til lønns- og arbeidsvilkår i offentlige kontrakter

For å besvare store deler av problemstilling 1 og deler av problemstilling 2 er det gjennomført en kartleggingsundersøkelse. For å identifisere aktuelle anskaffelser som kunne inngå i undersøkelsen, ble først samtlige anskaffelser som var lagt ut på Doffin⁹ i 2014 innen bransjene renhold og bygg og anlegg av statlige, kommunale og fylkeskommunale myndigheter og offentligrettslige organer, valgt ut.

Tall fra Doffin viser at det i 2014 ble gjennomført ca. 4500 slike anskaffelser innen sektoren bygg og anlegg og ca. 150 innen sektoren renhold. For å sikre et representativt utvalg av anskaffelsene innen bygg og anlegg ble 550 av dem tilfeldig valgt ut (99 prosent konfidensintervall). Gitt det lave antallet anskaffelser innen renhold ble det ikke gjort noe utvalg blant disse anskaffelsene. For begge sektorene ble anskaffelser som ikke var aktuelle (fordi de ikke var omfattet av bestemmelsene eller at de var avlyst, utsatt e.l.), tatt ut av utvalget.

Kartleggingen ble gjennomført gjennom et elektronisk kartleggings skjema, som ble sendt ut til kontaktpersoner for totalt 684 anskaffelser, hvorav 642 ble besvart. Svarprosenten på kartleggingen var 94 prosent. Svarprosenten for anskaffelsene innen bygg- og anlegg var 92 prosent og 99 prosent for anskaffelser innen renhold. Svarprosenten for statlig og kommunal sektor var henholdsvis 100 prosent og 91 prosent.

I den endelige analysen ble ytterligere anskaffelser tatt ut av kartleggingen. Det gjaldt de som var klassifisert som renholdsanskaffelser, men som ikke omfattet ordinære renholdstjenester.¹⁰ Anleggsanskaffelser under terskelverdiene ble også tatt ut av undersøkelsen.¹¹

9) Doffin (Database for offentlige innkjøp) er et lovpålagt nettsted for publisering av informasjon om konkurranser som er underlagt lov om offentlige anskaffelser (anskaffelsesloven). Alle offentlige anskaffelser over den nasjonale terskelverdien på kr 500 000 eksklusiv mva. skal legges ut på Doffin. For konkurranser som gjelder anskaffelser som er under den nasjonale terskelverdien, er det frivillig å bruke Doffin som kunngjøringskanal.

10) For eksempel spyle- og sugebiltenester og skadedyrbekjempelse.

11) Det vil si anskaffelser under 1 mill. kroner eksklusive mva. for statlige myndigheter og 1,55 mill. kroner eksklusive mva. for andre oppdragsgivere.

Totalt inngår det 599 anskaffelser i den endelige analysen, og 476 av disse er anskaffelser innen bygg og anlegg, mens 123 gjelder renhold. 219 av anskaffelsene som inngår i undersøkelsen, ble utført på vegne av statlige virksomheter, og 380 av anskaffelsene ble utført på vegne av kommuner (355 anskaffelser) og fylkeskommuner (25 anskaffelser). Grunnet det lave antallet fylkeskommunale anskaffelser som er med i undersøkelsen, er besvarelsene fra fylkeskommuner og kommuner slått sammen i analysen.

Anskaffelsene innen sektorene bygg og anlegg og renhold som inngår i undersøkelsen, er ulikt fordelt på statlige virksomheter og kommunale virksomheter. Av anskaffelsene som er gjort av statlige virksomheter, er 64 prosent anskaffelser innen sektoren bygg og anlegg, mens 36 prosent er anskaffelser innen sektoren renhold. Av anskaffelsene som er gjort av kommuner og fylkeskommuner, er 88 prosent innen sektoren bygg og anlegg, mens 12 prosent er innen sektoren renhold.

Flere av de statlige og de kommunale virksomhetene som inngår i undersøkelsen, mottok kartleggingsundersøkelsen på bakgrunn av flere anskaffelser. Antallet virksomheter som inngår i undersøkelsen, er derfor lavere enn antallet anskaffelser. Besvarelsene fra totalt 297 virksomheter inngår i undersøkelsen, og av disse er 88 virksomheter statlige og 209 kommunale. Blant de kommunale virksomhetene inngår 171 kommuner, 13 interkommunale samarbeid (IKS), 11 fylkeskommuner, 8 kommunale aksjeselskaper og 6 kirkelige fellelråd. De 3 statlige virksomhetene som inngår flest ganger i undersøkelsen, er Statens vegvesen, Statsbygg og Forsvarsbygg, med til sammen 86 anskaffelser. De tre kommunale virksomhetene som inngår flest ganger i undersøkelsen, er Oslo kommune, Trondheim kommune og Bergen kommune, med totalt 45 anskaffelser.

Kartleggingsskjemaet bestod i hovedsak av spørsmål om faktiske forhold om den enkelte anskaffelsen. I tillegg inneholdt den spørsmål om respondenten og om virksomheten som var ansvarlig for anskaffelsen. Kartleggingsundersøkelsen ble sendt enten til den som sto oppført i Doffin som ansvarlig for anskaffelsen, eller til en annen representant for virksomheten som hadde god kunnskap om anskaffelsen. I større virksomheter og kommuner var gjerne samme person ansvarlig for flere anskaffelser.

Sentrale spørsmål i kartleggingen dreide seg om hvordan aktuelt regelverk ble fulgt i forbindelse med den konkrete anskaffelsen, og hvilke systemer det offentlige organet har etablert for å sikre at anskaffelser skjer i henhold til dette regelverket. Det ble også spurt om eventuelle systemer den offentlige instansen har etablert for å følge opp anskaffelsen, og om det var gjennomført noen kontroll av lønns- og arbeidsvilkår og eventuelt i hvilket omfang. Videre ble det spurt om hvorvidt det ble avdekket brudd på regelverk gjennom slike kontroller, og eventuelt hvorvidt det ble avdekket sosial dumping. I tillegg ble det spurt om i hvilken grad det ble gitt veiledning fra det offentlige i arbeidet for å forhindre og motvirke sosial dumping i offentlige anskaffelser. Flere av respondentene i kartleggingsundersøkelsen benyttet seg av muligheten til å kommentere og utdype svarene.

Kontrollhandlingene som inngår i kartleggingsskjemaet vurderes som vesentlige for å kunne gjennomføre effektiv kontroll av lønns- og arbeidsvilkår. Det er likevel viktig å presisere at flere av de aktuelle virkemidlene og tiltakene primært er utformet for å ivareta andre krav, for eksempel knyttet til HMS eller reglement og bestemmelser om god økonomistyring i staten. En sammenstilling av slik dokumentasjon utarbeidet

primært for andre formål kan imidlertid gi en indikasjon på i hvilken grad lønns- og arbeidsvilkår etterlevs i kontraktene.¹² Samtidig er noen av de omtalte kontrollhandlingene klart innrettet mot kontroll av etterlevelse av lønns- og arbeidsvilkår, for eksempel kontroll av lønns slipper og bankutskrift av lønnsutbetalinger.

I analysen av svarene fra kartleggingsundersøkelsen er det skilt mellom ulike analyseenheter. I de fleste tilfeller er det den enkelte anskaffelse som er enheten i analysen, mens i enkelte tilfeller er det virksomheten som er enheten.

2.2 Dokumentanalyse

For å belyse Arbeids- og sosialdepartementets arbeid med å innhente kunnskap om sosial dumping i offentlig sektor og utviklingen av virkemiddelapparatet er sentrale styringsdokumenter for perioden 2004–2015/2016 gjennomgått. Dokumentene som er gjennomgått, er Arbeids- og sosialdepartementets årlige budsjettproposisjoner, aktuelle handlingsplaner og strategier samt tildelingsbrevene til Arbeidstilsynet og årsrapportene og halvårsrapportene¹³ fra Arbeidstilsynet til departementene. Flere av de samme dokumentene er også benyttet for å belyse departementets styring av Arbeidstilsynets tilsyns- og veiledningsarbeid.

Spørsmålet om kunnskapsutvikling og bruk av virkemidler ble også belyst gjennom en gjennomgang av flere forskningsrapporter og evalueringer av arbeidslivskriminalitet og sosial dumping i perioden 2006–2015. Referanselisten i denne rapporten gir en fullstendig oversikt over hvilke rapporter og evalueringer det gjelder.

I tillegg har Nærings- og fiskeridepartementet, som ansvarlig for forskriften i perioden 2008–2011¹⁴, besvart enkelte spørsmål vedrørende forskrift om arbeidsvilkår i offentlige kontrakter.

For å belyse i hvilken grad ulike deler av statsforvaltningen vektlegger arbeidet mot sosial dumping i egne anskaffelser er det gjennomført en analyse av styringsdokumenter for samtlige departementer og 24 underliggende etater i perioden 2012–2015/2016. Analysen omfatter budsjettproposisjoner, tildelingsbrev og årsrapporter, samt referater fra faste etatsstyringsmøter. Etatene er valgt ut med hensyn til variasjon i størrelse. Referanselisten i denne rapporten gir en fullstendig oversikt over hvilke rapporter og evalueringer det gjelder. 17 av 24 etater som inngår i dokumentanalysen, inngår også i den elektroniske kartleggingen omtalt i kapittel 2.1.

2.3 Statistikk

For å belyse Arbeidstilsynets tilsynsaktivitet er det innhentet tilsynsstatistikk fra Arbeidstilsynets Betsy-system¹⁵ for perioden 2013–2015. Statistikken ble brukt til å innhente informasjon om offentlige etaters oppfølging av forskrift om arbeidsvilkår i offentlige kontrakter og *forskrift om informasjons- og påseplikt og innsynsrett* (forskrift om informasjons- og påseplikt mv.) samt tilsyn mot sosial dumping og arbeidsmiljøkriminalitet blant private aktører. Arbeidstilsynet fikk tilsynskompetanse for forskrift om lønns- og arbeidsvilkår i offentlige kontrakter medio 2013.

12) Jf. blant annet kapittel 5.4.4 om kontroll av hms-kort.

13) Kun halvårsrapportene fra 2013 til 2015 er gjennomgått.

14) På det aktuelle tidspunktet var det Fornyings- og administrasjonsdepartementet og senere Fornyings-, administrasjons- og kirkedepartementet som var ansvarlig for forskriften.

15) Betsy-systemet er Arbeidstilsynets saksbehandlingssystem. Systemet er oppkalt etter Betsy Kjelsberg som blant annet var Norges første kvinnelige fabrikkinspektør i tilsynet som var forløperen til Arbeidstilsynet.

For å kunne identifisere eventuelle objektive kjennetegn på kommuner (n = 209) som etterlever/ikke etterlever sentrale deler av regelverket som skal motvirke sosial dumping er det innhentet innbyggertall, og frie inntekter i kommunene fra Statistisk sentralbyrås statistikkbank. I enkelte av analysene skilles det mellom små, mellomstore og store kommuner. Inndelingen i kommunestørrelse er basert på befolkningstall fra 2015 (SSB). Små kommuner defineres som kommuner med under 5000 innbyggere, mellomstore kommuner defineres som kommuner med mellom 5000 og 20 000 innbyggere, og store kommuner defineres som kommuner med over 20 000 innbyggere.

For statlige virksomheter (n = 88) er det innhentet informasjon om antall ansatte gjennom virksomhetenes årsrapporter og meldinger og gjennom Norsk samfunnsvitenskapelig datatjeneste (NSD). Inndelingen av statlige virksomheter er basert på opplysninger om antall årsverk i 2014 fra virksomhetenes egne hjemmesider og årsberetninger. Små virksomheter defineres som virksomheter med under 500 årsverk, mellomstore virksomheter defineres som virksomheter med mellom 500 og 1000 årsverk, og store virksomheter defineres som virksomheter med over 1000 årsverk.

2.4 Intervjuer og spørrebrev

For å få utdypet svarene fra den elektroniske kartleggingen er det gjennomført intervjuer med flere statlige etater og kommuner. Følgende statlige etater ble intervjuet: Jernbaneverket, Statens vegvesen, Statsbygg, Avinor ved Oslo Lufthavn AS, Kystverket, Norges miljø- og biovitenskapelige universitet og Universitet i Oslo. I tillegg har Jernbaneverket og Forsvarsbygg svart på enkelte spørsmål per brev. På kommunalt nivå ble det gjennomført intervjuer med Oslo, Skien, Sørumsdal, Hå, Stavanger og Bærum kommune, samt med flere administrative enheter i en stor norsk kommune. I tillegg er det gjennomført intervjuer med en representant for seriøsitetssforumet (se omtale i kapittel 5) og tre av Norges største entreprenører for å få et innblikk i deres erfaring med og oppfølging av aktuelle lovpålagte oppgaver og deres erfaring med oppfølging fra offentlige etater som oppdragsgivere.

Det er gjennomført intervjuer med Arbeidstilsynet siden det er denne etaten som har ansvar for å gjennomføre tilsyn med offentlige etaters etterlevelse av både forskrift om arbeidsvilkår og forskrift om informasjons- og påseplikt mv. Intervjuene omhandlet også Arbeidstilsynets tilsynsansvar for å forhindre og avdekke sosial dumping i arbeidslivet generelt.

Det er også gjennomført intervju med Direktoratet for forvaltning og IKT (Difi), som har ansvar for å veilede og styrke kompetansen til offentlige instanser i forbindelse med anskaffelser, og som av Arbeids- og sosialdepartementet er gitt et særskilt veiledningsansvar med hensyn til forskrift om og arbeidsvilkår i offentlige kontrakter.

Det er gjennomført to intervjuer med Arbeids- og sosialdepartementet for blant annet å få departementets vurdering av bruk av virkemidler og kunnskap om sosial dumping.

3 Revisjonskriterier

3.1 Overordnet målsetting - krav til anstendige arbeidsvilkår uten sosial dumping

I Meld. St. 29 (2010–2011) *Felles ansvar for eit godt og anstendig arbeidsliv* understrekes det hvor viktig det er med et godt og anstendig arbeidsliv for samfunnsutviklingen. Det er en forutsetning for den norske velferdsmodellen at landet har et arbeidsliv som er preget av samarbeid, respekt, medbestemmelse, utjevning og anstendige arbeidsvilkår.

I behandlingen av meldingen viser arbeids- og sosialkomiteen til at arbeidet mot sosial dumping er en hovedutfordring på arbeidslivsområdet, særlig i forbindelse med den økende arbeidsinnvandringen.¹⁶ Komiteen peker på de store oppgavene det norske velferdssamfunnet står overfor i årene framover, og at det i den sammenheng blant annet er viktig med tiltak for å bekjempe manglende seriøsitet i arbeidslivet i form av sosial dumping og arbeidslivskriminalitet.¹⁷ Komiteen mener også at sosial dumping og arbeidslivskriminalitet er trusler mot den enkelte arbeidstaker, og at ethvert tilfelle av sosial dumping må tas alvorlig.¹⁸ Ifølge Arbeids- og sosialdepartementets budsjettproposisjon (Prop. 1 S (2014–2015)) kreves det fortsatt aktiv innsats for å oppnå et anstendig og seriøst arbeidsliv og for å unngå sosial dumping i Norge.

I Meld. St. 29 (2010–2011) og Innst. 125 L (2012–2013)¹⁹ vises det til at

“offentlig sektor har et særlig ansvar for å sikre ryddige forhold i norsk arbeidsliv og hindre sosial dumping ved å medvirke til at utenlandske arbeidstakere ikke blir utnyttet på det norske arbeidsmarkedet. Dette ansvaret innebærer blant annet å sikre at lønn og andre arbeidsvilkår er i samsvar med minimumsvilkårene i tariffavtaler og allmenngjøringsforskrifter”.



Sosial dumping blir i Meld. St. 29 (2010–2011) *Felles ansvar for eit godt og anstendig arbeidsliv* omtalt som en av hovedutfordringene i det norske arbeidslivet. Stortinget har slått fast at det offentlige har et særlig ansvar for å forebygge og hindre sosial dumping.

16) Innst. 333 S (2011–2012), s. 43.

17) Innst. 333 S (2011–2012), s. 30.

18) Innst. 90 S (2014–2015), s. 2.

19) Se Prop. 5 L (2012–2013) *Endringer i lov om offentlige anskaffelser m.m. (offentlig tilsyn med forskrift om lønns- og arbeidsvilkår i offentlige kontrakter)*.

3.2 Krav til lønns- og arbeidsvilkår i offentlige anskaffelser

Krav til anstendige lønns- og arbeidsforhold er regulert gjennom flere lover og forskrifter. De to viktigste lovene med tilhørende forskrifter er *lov om offentlige anskaffelser* (anskaffelsesloven) og *lov om allmenngjøring av tariffavtaler* (allmenngjøringsloven). De tilhørende forskriftene er delvis overlappende.

3.2.1 Lov om offentlige anskaffelser og forskrift om lønns- og arbeidsvilkår i offentlige kontrakter

I henhold til formålsparagrafen (§ 1) i anskaffelsesloven skal det offentlige opptre med stor integritet, slik at allmennheten har tillit til at offentlige anskaffelser skjer på en samfunnstjenlig måte. Lovens § 7 omhandler lønns- og arbeidsvilkår i offentlige kontrakter og gir hjemmel til forskrift om arbeidsvilkår i offentlige kontrakter. Forskriften gjennomfører ILO-konvensjon nr. 94 om arbeidsklausuler i offentlige kontrakter.²⁰ Arbeids- og sosialkomiteen viser til at forskriften er en viktig del av den samlede innsatsen mot sosial dumping.²¹ Forskriften kommer til anvendelse ved inngåelse av offentlige tjeneste-, bygge- og anleggskontrakter som overstiger 1 mill. kroner eksklusive mva. for statlige myndigheter og 1,55 mill. kroner eksklusive mva. for andre offentligrettslige organer.

Det følger av formålet at forskrift om arbeidsvilkår i offentlige kontrakter

“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 gjeldende allmenngjøringsforskrifter eller landsomfattende tariffavtaler”.

I henhold til forskriften (§ 5) skal offentlige oppdragsgivere i sine kontrakter stille krav til at ansatte hos leverandører og eventuelle underleverandører som direkte medvirker til å oppfylle kontrakten, har lønns- og arbeidsvilkår som er i samsvar med forskriftens formål. På områder som er dekket av allmenngjorte tariffavtaler, skal oppdragsgiver stille krav om lønns- og arbeidsvilkår i henhold til disse. På områder som ikke er dekket av noen allmenngjort tariffavtale, skal oppdragsgiver stille krav om lønn- og arbeidsvilkår som er i henhold til en gjeldende landsomfattende tariffavtale for den aktuelle bransjen.

Oppdragsgiver skal ifølge forskrift om arbeidsvilkår i offentlige kontrakter (§ 6) også stille krav i kontrakten om at leverandøren og eventuelle underleverandører på forespørsel må dokumentere at nevnte krav til lønns- og arbeidsvilkår er oppfylt. Forskriften (§ 7) sier også at oppdragsgiver skal gjennomføre nødvendig kontroll av om kravene til lønns- og arbeidsvilkår overholdes. Graden av kontroll kan tilpasses blant annet behovet i vedkommende bransje og geografiske område.

Oppdragsgiver skal videre gjennom kontrakten forbeholde seg retten til å gjennomføre nødvendige sanksjoner, dersom leverandøren eller eventuelle underleverandører ikke etterlever kravene om lønns- og arbeidsvilkår. Sanksjonen skal være egnet til å påvirke leverandøren eller underleverandøren til å oppfylle vilkårene.

Oppdragsgiver skal allerede i kunngjøringen eller konkurransegrunnlaget opplyse om at kontrakten vil inneholde krav om lønns- og arbeidsvilkår, dokumentasjon og sanksjoner i samsvar med forskriften, jf. § 6.

20) ILO-konvensjon nr. 94 ble vedtatt i 1949 og ratifisert av Norge i 1996, jf. Innst. S. nr. 28 (1995–1996).

21) Innst. 125 L (2012–2013).

3.2.2 Lov om allmenngjøring av tariffavtaler m.v. og tilhørende forskrifter

Allmenngjøring av lønns- og arbeidsvilkår i tariffavtaler er ifølge Meld St. 29 (2010–2011), side 273 et sentralt virkemiddel for å forhindre dårlige arbeidsforhold og sosial dumping. Her er *lov om allmenngjøring av tariffavtaler m.v.* (allmenngjøringsloven) viktig ettersom den etter § 1 har som formål å sikre utenlandske arbeidstakere lønns- og arbeidsvilkår som er likeverdige med de vilkår norske arbeidstakere har. Etter allmenngjøringsforskriftene er det arbeidsgiver som er pliktsubjektet. Det vedtas egne forskrifter om allmenngjøring av tariffavtaler.²²

Lovens § 12 omhandler informasjons- og påseplikt for oppdragsgivere og gir hjemmel til gjennom forskrift å kreve at en oppdragsgiver skal informere om plikter etter forskrifter om allmenngjøring, og at oppdragsgiver skal påse at oppdragstaker etterlever slike forpliktelser. Kravene er utdypet i *forskrift om informasjons- og påseplikt og innsynsrett* (forskrift om informasjons- og påseplikt m.v.).²³

I henhold til forskrift om informasjons- og påseplikt mv. (§ 5) skal bestiller i kontrakter med entreprenører eller leverandører informere om at virksomhetenes arbeidstakere minst skal ha de lønns- og arbeidsvilkår som følger av allmenngjøringsforskriftene. Tilsvarende informasjonsplikt gjelder for entreprenører eller leverandører når disse inngår avtaler med underleverandører.

Forskrift om informasjons- og påseplikt mv. (§ 6) krever også at en hovedleverandør skal påse at lønns- og arbeidsvilkår hos virksomhetens underleverandører er i overensstemmelse med gjeldende allmenngjøringsforskrifter (påseplikt). Tilsvarende har bestiller en påseplikt overfor sine leverandører i tilfeller der det ikke benyttes underleverandører. Dette gjelder imidlertid bare der bestiller driver næringsvirksomhet.

Forskriften definerer at

“[p]åseplikt innebærer at det skal iverksettes systemer og rutiner for å undersøke og om nødvendig følge opp at allmenngjøringsforskrifter etterleveres. Påseplikten kan oppfylles for eksempel ved at det tas inn kontraktsklausuler om at arbeidstakere minst skal ha de lønns- og arbeidsvilkår som følger av allmenngjøringsforskrifter, og at dette følges opp gjennom innhenting av dokumentasjon på arbeidstakeres lønns- og arbeidsvilkår”.

3.3 Krav til systemer og internkontroll ved anskaffelser

I forarbeidene til lov om offentlige anskaffelser går det fram at ledelsen på alle nivåer i forvaltningen bør sikre gode systemer og rutiner og sørge for å gi arbeidet med anskaffelser de ressursene og øvrige betingelser som må til. Det er nødvendig med ledelsesforankring for å sette et sterkt nok søkelys på planleggingen og oppfølgingen av anskaffelser.²⁴

Bestemmelser om økonomistyring i staten (økonomibestemmelsene) punkt 1.2 inneholder krav om at styring, oppfølging og kontroll skal være tilpasset risiko og vesentlighet. Reglementet inneholder også krav om at virksomhetene har god intern kontroll. Den interne styringen skal være slik at virksomheten har nødvendig

22) Per april 2016 gjelder det følgende sju områder: (I) byggeplasser, (II) skips- og verftsindustrien, (III) jordbruks- og gartnerierne, (IV) renhold, (V) fiskeriindustribedrifter (VI) elektrobransjen (VII) transportsektoren.

23) FOR-2008-02-22-166.

24) Ot.prp. nr. 71 (1997–1998), kapittel 2.1 Ressursbruk og formål ved offentlige anskaffelser.

informasjon og beslutningsgrunnlag for å følge opp aktiviteter og anskaffelser. For å kunne utøve nødvendig intern kontroll skal virksomhetens ledelse etablere systemer, rutiner og tiltak med vekt på blant annet sikring av kvaliteten i den interne styringen, herunder forsvarlig arbeidsdeling, og produktivitet i arbeidsprosessene. Den interne kontrollen skal være tilpasset arbeidsdelingen mellom virksomheten og tjenesteytere som virksomheten benytter seg av.²⁵

3.4 Arbeidstilsynets ansvar i arbeidet mot sosial dumping i offentlig sektor

Det følger av Innst. 125 L (2012–2013) at Arbeidstilsynet skal føre tilsyn med hvordan det offentlige etterlever forskrift om arbeidsvilkår i offentlige kontrakter. Arbeidstilsynet skal også føre tilsyn med at lønns- og arbeidsvilkår som følger av vedtak om allmenngjøring blir overholdt, jf. allmenngjøringsloven § 11.

I henhold til Prop. 1 S (2014–2015) for Arbeids- og sosialdepartementet skal Arbeidstilsynet prioritere innsatsen for å sikre at alle arbeidstakere har lovlige lønns- og arbeidsvilkår, og bidra i arbeidet mot useriøsitet og sosial dumping. Arbeidstilsynets risikovurderinger viser at det er nødvendig å styrke innsatsen mot useriøsitet og sosial dumping i særskilte næringer. I budsjettproposisjonen (side 216) står det at for utenlandske arbeidstakere er

“særlig viktig å føre kontroll med arbeidstid og krav til bostandard og at arbeidstakere ikke tilbys lønn og andre ytelser som er uakseptabelt lave sammenlignet med hva norske arbeidstakere normalt har eller som ikke er i tråd med gjeldende allmenngjøringsforskrifter”.

I Innst. 333 S (2011–2012), side 41, peker arbeids- og sosialkomiteen på at det er en utfordring at Arbeidstilsynet skal føre tilsyn med private og offentlige virksomheter i svært mange ulike bransjer, med ulik størrelse og organisasjonsform, som igjen har svært forskjellige arbeidsforhold og arbeidsmiljøutfordringer, og at dette er en svært omfattende og krevende jobb som fordrer at tilsynet må prioritere sine tilsynsressurser på best mulig måte for å få et mest mulig effektivt tilsyn av virksomhetene.

I Prop. 1 S (2014–2015) for Arbeids- og sosialdepartementet (side 204) vises det til at en mest mulig effektiv ressursbruk innebærer at tilsynsinnsatsen skal være risiko-basert. Det innebærer at innsatsen rettes mot de områdene der risikoen for ulykker, skader, sykdom eller dårlige lønns- og arbeidsforhold er størst, og/eller hvor evnen eller viljen til å etterleve regelverket er minst. Målet med tilsynsvirksomheten er å bidra til varige forbedringer i virksomhetene. Myndighetenes valg av tilsynsmetodikk baseres på hva som er mest effektivt overfor de virksomhetene og de forholdene som skal kontrolleres og myndighetenes tilnærming må tilpasses forholdene i ulike næringer og virksomhetstyper.

3.5 Direktoratet for forvaltning og IKTs ansvar for arbeidet mot sosial dumping

I Prop. 1 S (2014–2015) for Kommunal- og moderniseringsdepartementet (side 86) vises det til at Direktoratet for forvaltning og IKT (Difi) har et ansvar for å legge til rette for at offentlige virksomheter har god kompetanse og organiserer sine anskaffelser på en formålstjenlig og effektiv måte.

25) Bestemmelser om økonomistyring i staten, punkt 2.4.

3.6 Krav til styring

Ifølge *reglement for økonomistyring i staten* (økonomireglementet) § 4 skal departementene fastsette overordnede mål og styringsparametere for underliggende virksomheter. Alle virksomheter skal sikre at fastsatte mål og resultatkrav oppnås, at ressursbruken er effektiv, og at virksomheten drives i samsvar med gjeldende lover og regler, herunder krav til god forvaltningsskikk, habilitet og etisk atferd. Alle virksomheter skal i tillegg sikre tilstrekkelig styringsinformasjon og et forsvarlig beslutningsgrunnlag.

4 Offentlige virksomheters innsats for å forebygge og hindre sosial dumping i egne anskaffelser

4.1 Oppmerksomhet mot sosial dumping i departementenes og statlige etaters styringsdialog

En gjennomgang av de årlige budsjettproposisjonene til samtlige 15 departementer for budsjettårene 2012–2016 og tildelingsbrevene til 24 utvalgte underliggende etater i perioden 2012–2015 viser at et fåtall av departementene har stilt konkrete krav til underliggende etater for arbeid mot sosial dumping eller etterspurt informasjon om temaet.²⁶ Etatene er valgt ut dels av hensyn til variasjon i størrelse, dels tilfeldig.

Sosial dumping omtales eksplisitt i budsjettproposisjonene til 7 av 15 departementer for budsjettårene 2012–2016. Samferdselsdepartementet viser i budsjettproposisjonen for 2015–2016 til at det er indikasjoner på at ulovlige virksomheter har infiltrert leverandørkjedene innen bygg- og anlegg, og at myndighetene har et tett samarbeid med bransjen for å iverksette forebyggende tiltak og strengere kontroll. Departementet viser til at transportetatene deltar i samarbeidet mellom offentlige byggherrer, og at etatene har innført krav om maks to ledd underleverandører, minimumskrav til egen bemanning, krav om identitetskort fra første dag, og krav om godkjenning av underentreprenører samt utvidet bruk av eksterne og interne revisjoner.²⁷

Utenriksdepartementet omtaler også arbeidet mot sosial dumping i egne anskaffelser. I departementets budsjettproposisjoner for 2014–2015 og 2015–2016 vises det til at departementet stiller krav for å motvirke sosial dumping i risikoutsatte næringer i Norge, og at det arbeides med å styrke arbeidet med å følge opp leverandører for å kontrollere at kontraktklausuler om sosialt ansvar etterleves.

Daværende Fornyings- og administrasjonsdepartementet framhever i budsjettproposisjonene for årene 2012–2014 at Statsbygg skal bidra til en positiv utvikling i byggenæringen og motvirke sosial dumping. I budsjettproposisjonen til Kommunal- og moderniseringsdepartementet for 2015–2016 vises det til at Difi skal bidra til at oppdragsgivere har nok kunnskap og verktøy for å kunne motvirke arbeidslivskriminalitet og sosial dumping.²⁸

Sosial dumping har vært drøftet i etatsstyringsmøter mellom Forsvarsdepartementet og Forsvarsbygg vedrørende mangelfulle tiltak knyttet til sosial dumping etter merknad fra Riksrevisjonen. I årsrapporten for 2014 viser Forsvarsbygg til at det er

26) Departementer og etater som er omfattet av endringer i departementsstrukturen inngår også i analysen. Dette gjelder Arbeidsdepartementet (erstattet av Arbeids- og sosialdepartementet 1. januar 2014), Fornyings-, administrasjons- og kirkedepartementet og Kommunal- og regionaldepartementet (erstattet av Kommunal- og moderniseringsdepartementet 1. januar 2014), Miljøverndepartementet (erstattet av Klima- og miljødepartementet 1. januar 2014) og Nærings- og handelsdepartementet og Fiskeri- og kystdepartementet (erstattet av Nærings- og fiskeridepartementet 1. januar 2014). Tidligere Direktoratet for naturforvaltning og Klima- og forurensningsdirektoratet (erstattet av Miljødirektoratet 1. juli 2013) inngår også i analysen.

27) I budsjettproposisjonen for 2014–2015 viser Samferdselsdepartementet til at arbeidet mot sosial dumping vil bli intensivert, og at etatene har iverksatt strenge tiltak. Sosial dumping omtales ikke i budsjettproposisjonene for 2013–2014 og 2012–2013.

28) De øvrige departementene som omtaler sosial dumping i budsjettproposisjoner er Arbeids- og sosialdepartementet, Barne- og likestillingsdepartementet, Helse- og omsorgsdepartementet og Justisdepartementet. Ingen av departementene omtaler sosial dumping i forbindelse med egne eller underliggende etaters anskaffelser. Barne- og likestillingsdepartementet omtaler støtte til organisasjoner som jobber med å styrke rettighetene til arbeidsinnvandrere og forhindre sosial dumping. Helse- og omsorgsdepartementet omtaler sosial dumping i forbindelse med helsevennlig arbeidsliv i budsjettproposisjonene. Justisdepartementet omtaler sosial dumping i forbindelse med økokrimstrasselvurdering.

innført nye sjekklister og prosedyrer for kontroll av sikkerhet, helse og arbeidsmiljø (SHA) og sosial dumping, samt gjennomføring av uanmeldte byggeplasskontroller.

Sosial dumping er tema i styringsdialogen mellom Finansdepartementet og skatteetaten. I et etatsstyringsmøte i 2012 tok skatteetaten opp medieoppslag om Arbeidstilsynets avdekking av flere brudd på arbeidsmiljøloven blant Skatt østs renholdere, samt mangler ved Skatteetatens kontroll med sine egne renholdere ved brudd på påseplikten. Finansdepartementet forutsatte at skatteetaten fulgte opp saken. I årsrapporten for 2012 viser skatteetaten til at det er utarbeidet rutiner for oppfølging og kontroll av at etatens leverandører av renhold betaler minimumslønn til sine ansatte.

Sosial dumping har også vært tema i styringsdialogen mellom Samferdselsdepartementet og Jernbaneverket og mellom Samferdselsdepartementet og Statens vegvesen. Jernbaneverket informerte i etatsstyringsmøte om at det er etablert et eget team som skal håndtere problemer med sosial dumping.²⁹ Vegdirektoratet opplyste i et etatsstyringsmøte i 2015 at det tas stikkprøver for å forhindre og eventuelt avdekke sosial dumping, og at Arbeidstilsynet mener at det bør gjennomføres flere kontroller.

I tildelingsbrevene til 24 underliggende etater omtales sosial dumping eksplisitt i tildelingsbrevene til Statsbygg. I tildelingsbrevene til Statsbygg i perioden 2013–2015 stilles det forventninger til at Statsbygg skal bidra til en positiv utvikling i byggebransjen og motvirke sosial dumping gjennom krav i anbud. I tildelingsbrevene til 11 andre etater stilles det krav om at anskaffelser skal skje i tråd med anskaffelsesregelverket, og/eller at det skal tas sosiale hensyn i forbindelse med anskaffelser.³⁰ I to av tildelingsbrevene er dette krav som er tatt inn etter merknad fra Riksrevisjonen.³¹ Statsbygg viser også til tiltak som er iverksatt mot sosial dumping i sine årsrapporter.³² Arbeid mot sosial dumping inngår også i Statsbyggs strategi for 2016–2020.

Sosial dumping omtales i årsrapportene til Avinor AS og Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet. Avinor meldte i årsrapporten for 2013 om at det var avdekket sosial dumping ved en byggeplass på Oslo lufthavn. I *Rapport om samfunnsansvar 2013* redegjør Avinor for hendelsesforløpet, samt oppfølgingsarbeidet for å rette avvikene og sikre at arbeiderne får lønnen de har krav på. I rapporten viser selskapet til at det er en vesentlig risiko for dårlige arbeidsforhold og menneskerettighetsbrudd hos leverandører og underleverandører i Avinors utbyggingsprosjekter, grunnet den betydelige størrelsen på prosjektene. Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet informerte i sin årsrapport for 2014 om at alle kontrakter inneholder klausuler for å forhindre sosial dumping.

29) Dette ble tatt opp i forbindelse med at det ble gjort opp status for oppfølgingen av Riksrevisjonens forvaltningsrevisjon.

30) Disse etatene er Arbeids- og velferdsdirektoratet, Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet, Direktoratet for forvaltning og IKT, Direktoratet for nødkommunikasjon, Forsvarsbygg, Helsedirektoratet, Integrerings- og mangfoldsdirektoratet, Kystverket, Nidaros domkirkes restaureringsarbeider, skatteetaten og Statens arbeidsmiljøinstitutt.

31) Det gjelder tildelingsbrevene til Direktoratet for nødkommunikasjon og Nidaros domkirkes restaureringsarbeider.

32) Statsbyggs årsrapporter for 2011, 2012, 2013, 2014.

4.2 Virksomhetenes interne systemer og rutiner som skal sikre at regelverket for lønns- og arbeidsvilkår i offentlige kontrakter etterlevs

I henhold til statens økonomibestemmelser skal statlige offentlige virksomheter etablere systemer og rutiner som sikrer at anskaffelser av varer og tjenester skjer på en effektiv og forsvarlig måte.³³

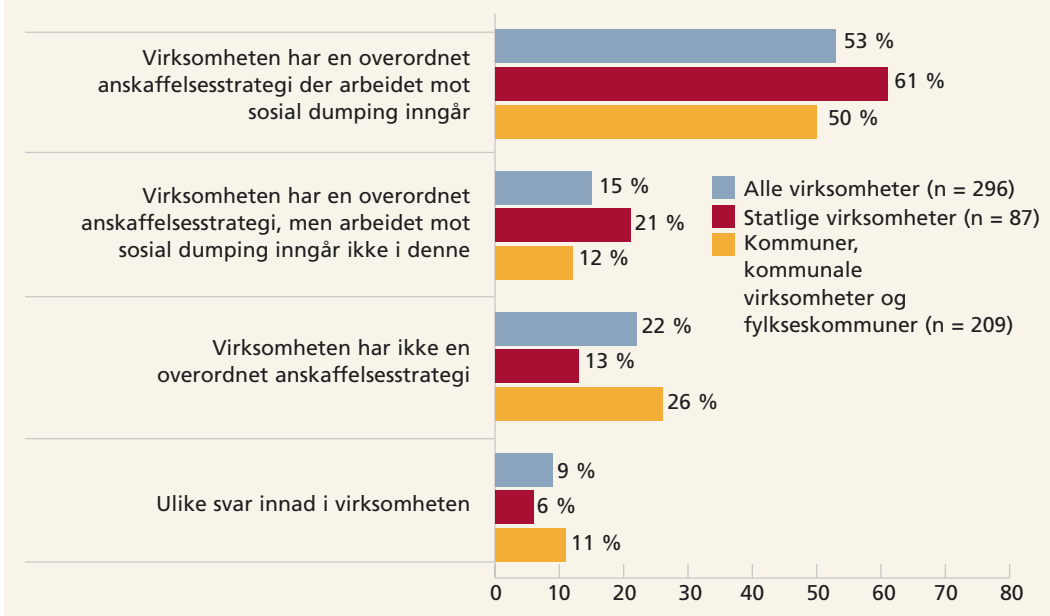
Difi, som utgjør statens kompetansemiljø for anskaffelser, utdyper dette kravet og viser til at det er ledelsen i den enkelte virksomhet som har det overordnede ansvaret for arbeidet mot sosial dumping i offentlige kontrakter. Difi anbefaler derfor at offentlige virksomheter utarbeider et overordnet styringsdokument, for eksempel en strategi, på anskaffelsesområdet. Det anbefaler videre at en slik strategi også ivaretar hensynet til sosial dumping og klargjør hvordan virksomhetene skal arbeide for å motvirke sosial dumping i egne anskaffelser.

4.2.1 Utarbeidelse av anskaffelsesstrategi som ivaretar arbeidet mot sosial dumping

Totalt 53 prosent av virksomhetene som inngår i kartleggingen har en anskaffelsesstrategi som omtaler sosial dumping, jf. figur 1. 15 prosent av virksomhetene har en strategi eller et overordnet styringsdokument for gjennomføring av anskaffelser, men strategien eller styringsdokumentet omtaler ikke sosial dumping. 22 prosent av virksomhetene har ingen anskaffelsesstrategi.

I flere av virksomhetene hvor mer enn én anskaffelse inngår i utvalget for kartleggingen, og hvor mer enn én person har bidratt med informasjon til kartleggingen, er det inkonsistens i svaret på hvorvidt virksomheten har en overordnet anskaffelsesstrategi eller ikke. Dette kan indikere at selv om en virksomhet har en strategi, så er ikke denne nødvendigvis kjent for alle i organisasjonen. Figur 1 viser at rundt 9 prosent av virksomhetene oppgir motstridende svar på spørsmålet om hvorvidt arbeidet mot sosial dumping inngår i overordnet strategi.

Figur 1 Andel offentlige etater som har en anskaffelsesstrategi som ivaretar hensynet til sosial dumping – alle virksomheter, statlige virksomheter og kommuner, fylkeskommuner og kommunale virksomheter



Kilde: Riksrevisjonens kartlegging

33) Bestemmelser om økonomistyring i staten, punkt 5.3.1.

Figur 1 viser at 61 prosent av de statlige virksomhetene som inngår i kartleggingen har en overordnet anskaffelsesstrategi som omtaler sosial dumping. Til sammenligning har 50 prosent av kommunene og fylkeskommunene en anskaffelsesstrategi som omtaler arbeidet mot sosial dumping.

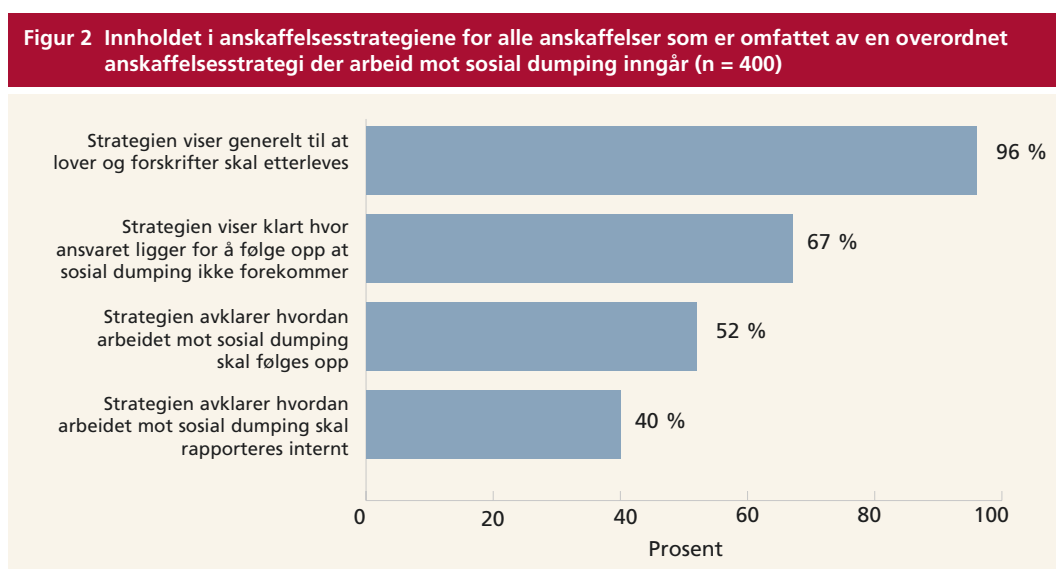
Videre viser figur 1 at 21 prosent av de statlige virksomhetene har en anskaffelsesstrategi som ikke omtaler sosial dumping, mens tilsvarende tall for kommunesektoren er 12 prosent. Flere av virksomhetene har ingen anskaffelsesstrategi – i statlig sektor gjelder det 13 prosent av virksomhetene og i kommunal sektor 26 prosent.

I intervju har flere av respondentene opplyst at utviklingen av en anskaffelsesstrategi i organisasjonen som ivaretar spørsmål om sosial dumping, har skjedd som følge av et initiativ fra den øverste administrative ledelsen, eventuelt den politiske ledelsen i kommuner. Initiativet har gjerne vært et resultat av at det har blitt avdekket alvorlige tilfeller av sosial dumping. Samtidig har enheter som ikke har en strategi som ivaretar spørsmål om sosial dumping, opplyst at temaet ikke har vært tatt opp på ledelsesnivå.

I underkant av 10 prosent av virksomhetene som har oppgitt at de mangler en overordnet strategi eller et styringsdokument som omhandler sosial dumping, har oppgitt i kommentarer i kartleggingen og/eller i intervju at de er inne i en prosess med å oppdatere eller har allerede nylig oppdatert de overordnede styringsdokumentene for anskaffelser slik at disse i større grad ivaretar hensynet til sosial dumping.

Innholdet i anskaffelsesstrategiene

Figur 2 viser hvordan sosial dumping omtales i strategiene som anskaffelsene i kartleggingen er omfattet av. Figuren viser at flertallet av anskaffelsene er omfattet av en anskaffelsesstrategi som viser til at lover og forskrifter skal etterleves. Det er færre anskaffelser som er omfattet av strategier som avklarer hvem som har ansvar for å sikre at sosial dumping ikke forekommer i egne anskaffelser og hvordan arbeidet mot sosial dumping skal følges opp.



Kilde: Riksrevisjonens kartlegging

Figur 2 viser at rundt to tredeler av anskaffelsene er omfattet av en anskaffelsesstrategi som avklarer hvem som har ansvar for å følge opp at sosial dumping ikke forekommer i egen virksomhet. Videre viser figuren at litt over halvparten av anskaffelsene er omfattet

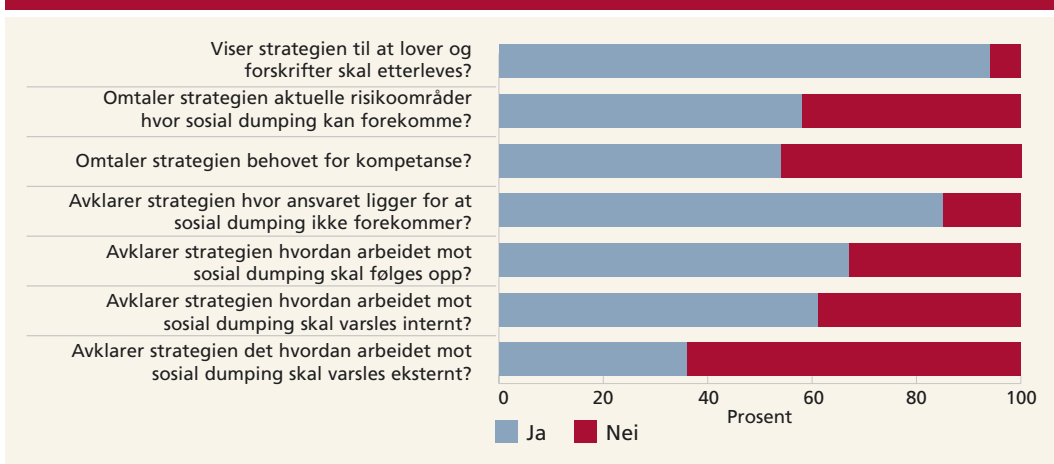
av en anskaffelsesstrategi som avklarer hvordan arbeidet mot sosial dumping skal følges opp. Et flertall av anskaffelsene er imidlertid omfattet av en overordnet strategi som ikke avklarer hvordan arbeidet mot sosial dumping skal rapporteres internt i virksomheten.

Virksomhetene har ulik kunnskap om egen strategi for anskaffelser

Difi anbefaler at strategiene avklarer sentrale spørsmål om virksomhetenes arbeid for å forhindre sosial dumping i egne anskaffelser. Det dreier seg for eksempel om hvilke områder som er særlig aktuelle for oppfølging, hvordan behovet for kompetanseoppbygging er, hvordan ansvarsfordelingen skal være og hvilke krav som stilles til rapportering. I kartleggingen ble det i tillegg tatt inn et spørsmål om hvorvidt strategien kun viser til at lover og regler skal følges på et generelt grunnlag, uten å vise spesifikt til arbeid mot sosial dumping.

Som påpekt foran, er ikke respondenter fra samme virksomhet alltid samstemte i hvorvidt organisasjonens anskaffelsesstrategi omhandler sosial dumping. Svarene på spørsmål om innholdet i strategien viser i enda større grad at respondentene ikke alltid har samme oppfatning av eller kjennskap til hvilke tiltak mot sosial dumping som inngår i strategien. Dette er illustrert i figur 3, som viser svarene fra en stor statlig etat.

Figur 3 Svar fra respondentene i en stor statlig etat på spørsmål om hvordan sosial dumping omtales i etatens anskaffelsesstrategi (n = 33)



Kilde: Riksrevisjonens kartlegging

Figur 3 viser at de fleste er enige om eller kjenner til at strategien viser til at lover og regler skal etterleves og at det er klart hvem som har ansvar for at sosial dumping ikke skal forekomme i virksomheten. For de andre kategoriene, derimot, varierer oppfatningen og kunnskapen i stor grad.

I intervju har denne statlige etaten påpekt at det er nulltoleranse for sosial dumping i etaten, og at det skal komme klart til uttrykk i alle relevante interne dokumenter, som strategier, rutiner og maler. I intervju opplyste etaten imidlertid at dens reviderte anskaffelsesstrategi, som kom i mars 2015, ikke er konkret når det gjelder tiltak og kompetansebehov som dreier seg om etatens arbeid mot sosial dumping. Etaten viste til at det generelt kan ta noe tid før nye krav og satsinger modnes i organisasjonen.

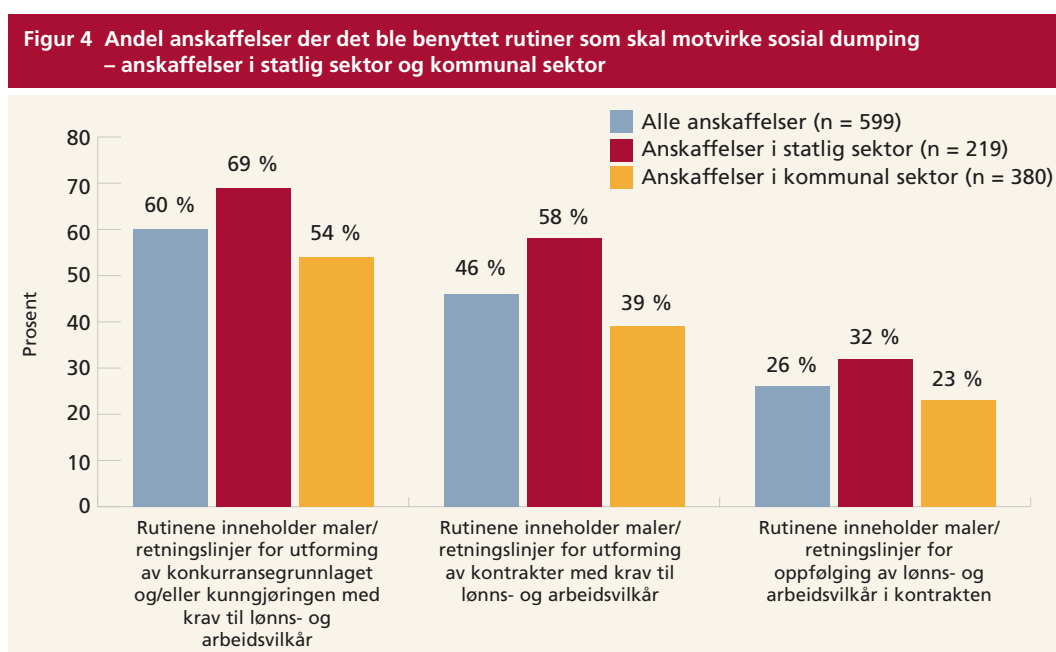
Tilsvarende forskjeller finnes i øvrige store statlige etater og kommuner, og på spørsmål om årsaker til forskjellene har også disse svart at de jobber aktivt med å øke kunnskapen om arbeidet mot sosial dumping i egen organisasjon gjennom kurs og informasjonsmøter og via intranettet. Flere store statlige etatene har også vist til at de i 2015 arbeidet med eller planla å oppdatere og å utarbeide nye prosedyrer.

4.2.2 Bruken av rutiner for gjennomføring av anskaffelser som stiller krav til lønns- og arbeidsvilkår

Når virksomhetene skal etablere systemer for å etterleve regelverket som skal bidra til å forhindre sosial dumping i egne anskaffelser, anbefaler Difi at de innarbeider krav til lønns- og arbeidsvilkår i sentrale rutinedokumenter. Slike dokumenter kan for eksempel være maler for konkurransegrunnlag og/eller kunngjøringen (heretter utlysning) og kontrakter, og for oppfølgingen av kontrakter.

I tillegg stiller forskrift om informasjons- og påseplikt mv. krav om at det må foreligge og iverksettes systemer og rutiner for å undersøke om, og om nødvendig følge opp at, allmenngjøringsforskrifter etterleves.

Figur 4 viser at det i 60 prosent av anskaffelsene ble benyttet konkrete rutiner som skal bidra til å sikre at det blir stilt krav til lønns- og arbeidsvilkår for ansatte hos leverandøren og eventuelle underleverandører. Andelen anskaffelser der slike rutiner ble benyttet, er noe større i statlig sektor (69 prosent) enn i kommunal sektor (54 prosent).



Kilde: Riksrevisjonens kartlegging

Figur 4 viser videre også at en større andel anskaffelser i statlig sektor enn i kommunal sektor benyttet rutiner som er ment å ivareta kravene i forskrift om arbeidsvilkår i offentlige kontrakter til utforming av kontrakter. Tallene viser samtidig at et mindretall både i kommuner og i statlig sektor benyttet rutiner for oppfølging av kontraktens krav til lønns- og arbeidsvilkår. Enkelte opplyser i kartleggingen at denne typen rutiner er under utarbeidelse.

Det følger av forskrift om informasjons- og påseplikt mv. at virksomhetene skal ha rutiner for å undersøke og om nødvendig følge opp at kravene i allmenngjøringsforskriftene etterleves (innen allmenngjorte sektorer). Tallene fra kartleggingsundersøkelsen viser imidlertid at 84 prosent av de aktuelle anskaffelsene i undersøkelsen brøt med denne forskriftsbestemmelsen.³⁴

34) Denne påseplikten for bestilleren gjelder kun der det ikke benyttes en underleverandør. 14 av 89 (16 prosent) anskaffelser innen bygg og anlegg der det ikke var engasjert noen underleverandør, benyttet rutiner for oppfølging av kontraktens lønns- og arbeidsvilkår.

4.3 Offentlige virksomheters etterlevelse av kravene i forskrift om arbeidsvilkår i offentlige kontrakter og allmenngjøringsloven og tilhørende forskrifter

4.3.1 Krav til informasjon i kunngjøringen eller konkurransegrunnlaget

Kartleggingen viser at offentlige oppdragsgivere i varierende grad etterlever de formelle kravene som gjelder for kunngjøringen og konkurransegrunnlaget.

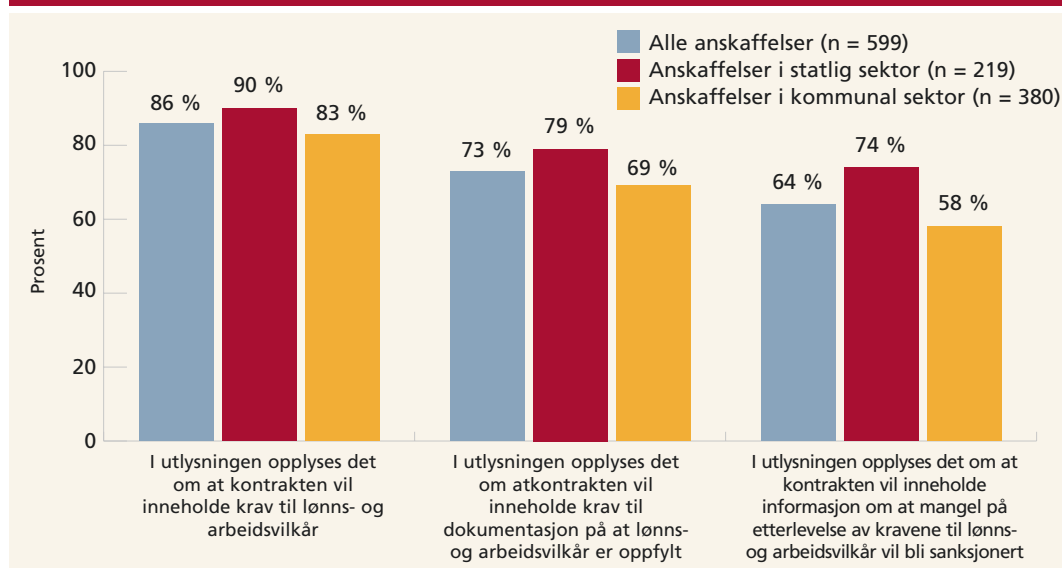
Resultatene fra kartleggingen (se figur 5) viser at i 86 prosent av anskaffelsene i kartleggingen ble det i kunngjøringen og/eller konkurransegrunnlaget opplyst om at kontrakten vil inneholde krav til lønns- og arbeidsvilkår. Videre viser resultatene fra kartleggingen at det ble opplyst om dette i en større andel anskaffelser foretatt av statlige virksomheter enn anskaffelser foretatt av kommuner og fylkeskommuner. I 17 prosent av anskaffelsene i kommuner og fylkeskommuner ble det verken i kunngjøringen eller i konkurransegrunnlaget opplyst om at kontrakten ville stille krav til lønns- og arbeidsvilkår. Tilsvarende tall for statlige virksomheter er 10 prosent.

73 prosent av anskaffelsene oppfylte kravet i forskriften om at kunngjøringen eller konkurransegrunnlaget skal opplyse om at kontrakten vil inneholde krav om dokumentasjon på at lønns- og arbeidsvilkår er oppfylt, jf. figur 5. I kommunal sektor var det færre anskaffelser som etterlevde dette kravet enn det som var tilfellet i statlig sektor (henholdsvis 31 og 21 prosent av kunngjøringene/utlysningene etterlevde ikke dette kravet).

Forskriftens krav om at det i kunngjøringen eller konkurransegrunnlaget skal opplyses om at kontrakten vil inneholde informasjon om at manglende etterlevelse av kravene til lønns- og arbeidsvilkårene vil bli sanksjonert, ble som figur 5 viser, ivaretatt i til sammen 64 prosent av anskaffelsene som inngår i kartleggingen. Igjen var det flest mangler i kommunal sektor - her manglet 42 prosent av anskaffelsene slik informasjon. For statlige virksomheter er tilsvarende tall 26 prosent.

Kartleggingsundersøkelsen viser at kravene til informasjon i kunngjøringen og konkurransegrunnlaget ble etterlevd i en større andel av anskaffelsene gjort av store kommuner enn i anskaffelsene gjort av mellomstore og små kommuner. I 90 prosent av anskaffelsene gjort av store kommuner ble det opplyst i kunngjøringen og/eller

Figur 5 Oppdragsgivers etterlevelse av kravet om å opplyse om krav til lønns- og arbeidsvilkår i kunngjøringen og/eller konkurransegrunnlaget.



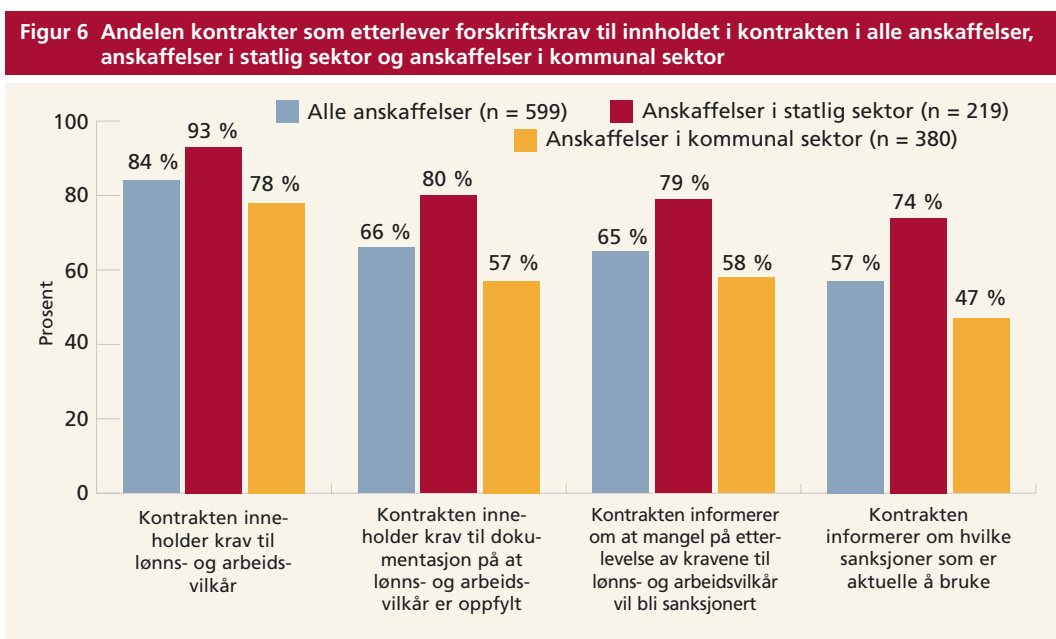
Kilde: Riksrevisjonens kartlegging

konkurransgrunnlaget om at kontrakten ville inneholde krav til lønns- og arbeidsvilkår. I mellomstore og små kommuner var tilsvarende tall henholdsvis 80 og 71 prosent. Videre ble også kravene til dokumentasjon om lønns- og arbeidsvilkår etterlevde i en større andel av anskaffelsene gjort av store kommuner enn i anskaffelsene gjort av mellomstore og små kommuner. En større andel av anskaffelsene gjort av store kommuner enn anskaffelsene gjort av mellomstore og små kommuner informerte om at mangel på etterlevelse av kravene ville bli sanksjonert.³⁵

Resultatene fra kartleggingsundersøkelsen viser at det ikke er noen sammenheng mellom størrelse på virksomhetene i statlig sektor og hvorvidt virksomhetene etterlever kravene til informasjon i kunngjøringen og/eller konkurransegrunnlaget i anskaffelsene.³⁶

4.3.2 Krav til utforming av kontrakten

Kartleggingen viser at offentlige oppdragsgivere i varierende grad etterlever de formelle kravene til kontraktens innhold om lønns- og arbeidsvilkår og retten til å bruke sanksjoner. I figur 6 er dette vist for statlig og kommunal sektor. Forskriftens krav til kontrakter ble gjennomgående etterlevd i en lavere andel av anskaffelsene i kommunal sektor enn i statlig sektor.



Kilde: Riksrevisjonens kartlegging

Resultatene fra kartleggingen viser at store kommuner etterlevde kravene i kontrakten i større grad enn mellomstore kommuner. Mellomstore kommuner etterlevde kravene i kontrakten i større grad enn små kommuner. I store kommuner stilte 87 prosent av

35) I 77 prosent av anskaffelsene gjort av store kommuner ble det opplyst i utlysningen om at kontrakten ville inneholde krav til dokumentasjon om lønns- og arbeidsvilkår, og i 72 prosent av anskaffelsene ble det opplyst i utlysningen om at brudd på lønns- og arbeidsvilkårene ville bli sanksjonert. Til sammenligning er tallene for anskaffelser gjort av mellomstore kommuner henholdsvis 66 og 55 prosent og for små kommuner henholdsvis 57 og 43 prosent. En sammenligning mellom kommunenes frie inntekter og etterlevelse av kravene til informasjon i utlysningen viser en lik tendens.

36) I 78 prosent av anskaffelsene gjort av store statlige virksomheter ble det opplyst i utlysningen om at kontrakten ville inneholde krav til dokumentasjon om lønns- og arbeidsvilkår, og i 76 prosent av anskaffelsene ble det opplyst i utlysningen om at brudd på lønns- og arbeidsvilkårene ville bli sanksjonert. For anskaffelser gjort av mellomstore statlige virksomheter var andelen henholdsvis 80 og 77 prosent, mens andelen for små statlige virksomheter er henholdsvis 83 og 63.



For å motvirke sosial dumping ved offentlige anskaffelser stilles det flere krav til utformingen av kontrakter med leverandører, som krav til lønns- og arbeidsvilkår, dokumentasjon og angivelse av sanksjoner ved brudd på kravene. Både i statlig og særlig i kommunal sektor er det varierende etterlevelse av disse kravene.

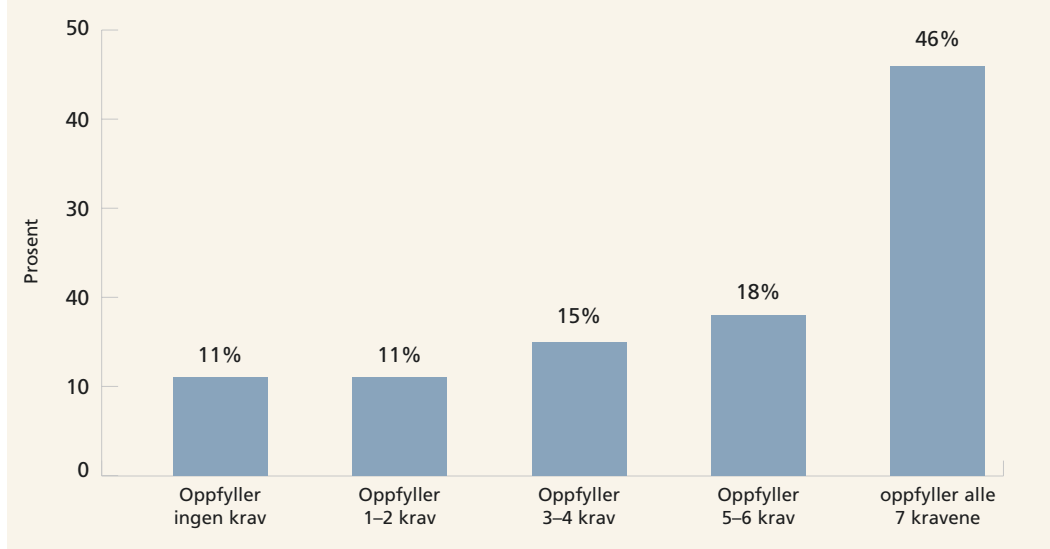
Foto: Scanstockphoto

kontraktene krav til lønns- og arbeidsvilkår. Tilsvarende tall for mellomstore og små kommuner er henholdsvis 75 og 62 prosent. Den samme tendensen gjelder for de øvrige kravene til utformingen av kontrakten³⁷.

Kartleggingen viser også at kravene til informasjon i kontraktene er etterlevd i en noe høyere andel av anskaffelsene foretatt av store statlige virksomheter enn ved anskaffelser foretatt av små statlige virksomheter.

Det stilles til sammen sju krav til utlysningen av anskaffelser og til utformingen av kontrakter som skal bidra til å motvirke sosial dumping ved offentlige anskaffelser. Figur 7 viser at i underkant av halvparten av anskaffelsene har oppfylt samtlige krav.³⁸ I overkant av 20 prosent av anskaffelsene har ikke oppfylt noen av kravene eller oppfylt ett eller to av kravene.

Figur 7 Antall krav til kunngjøring/konkurransesgrunnlag og kontrakt som er oppfylt i anskaffelsene (n = 599)

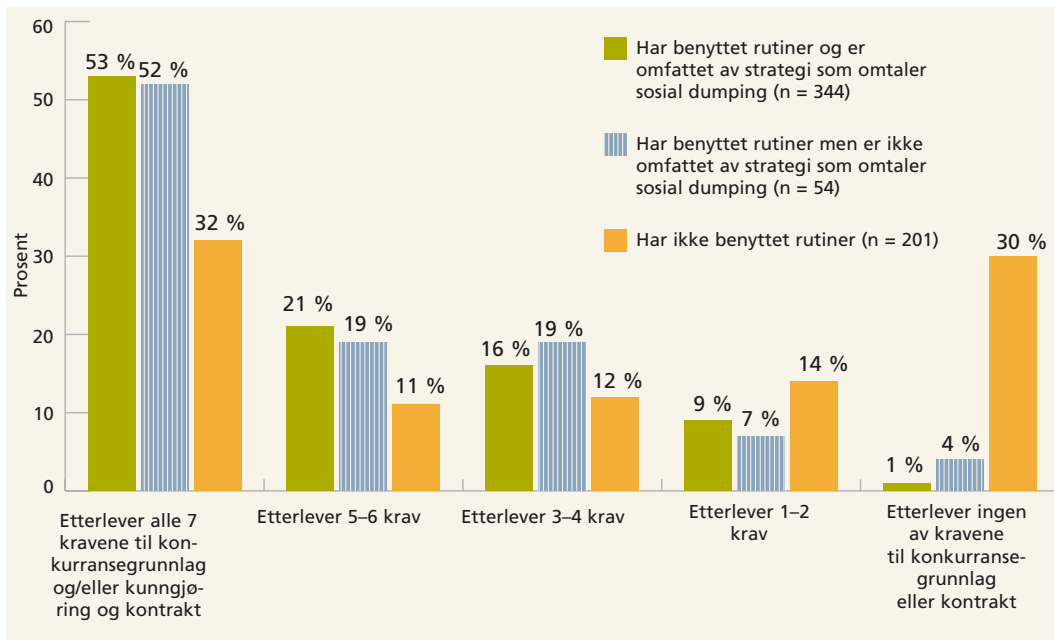


Kilde: Riksrevisjonens kartlegging

- 37) Sammenligning mellom kommunenes frie inntekter og etterlevelse av kravene til informasjon i kontrakten viser en lik tendens.
 38) Det vil si oppdragsgiver skal i kunngjøringen eller konkurransegrunnlaget opplyse om at kontrakten vil inneholde krav om henholdsvis lønns- og arbeidsvilkår, dokumentasjon og sanksjoner og at kontrakten inneholder krav til lønns- og arbeidsvilkår, dokumentasjon og nødvendig og hvilke sanksjoner.

Det framgår av figur 8 at anskaffelser som er foretatt i virksomheter som har en anskaffelsesstrategi som omtaler sosial dumping, og som har benyttet rutiner, har oppfylt flere av kravene til informasjon i utlysningen og kontrakt.

Figur 8 Sammenheng mellom bruk av rutiner og overordnet anskaffelsesstrategi der sosial dumping inngår, og etterlevelse av krav i kunngjøring/konkurransesgrunnlag og kontrakt.



Kilde: Riksrevisjonens kartlegging

I 53 prosent av anskaffelsene som er omfattet av en strategi og der det ble benyttet konkrete rutiner som omtaler sosial dumping, har alle kravene til informasjon i kunngjøring og kontrakt blitt oppfylt. I 9 prosent av disse anskaffelsene oppfylte 1–2 krav, mens i én prosent av anskaffelsene ble ingen av kravene oppfylt.

De skraverete søylene viser etterlevelsen av de samme kravene blant anskaffelser der rutiner er blitt benyttet, men som ikke er omfattet av en overordnet strategi som omtaler sosial dumping. I 52 prosent av disse anskaffelsene ble alle krav til konkurransegrunnlag og kontrakt oppfylt, mens i 4 prosent av anskaffelsene ble ingen av kravene oppfylt.

Til sammenligning ble alle kravene til informasjon i utlysningen og kontrakt oppfylt i 32 prosent av anskaffelsene der det ikke ble benyttet konkrete rutiner. I til sammen 44 prosent av anskaffelsene der det ikke ble benyttet rutiner ble 1–2 krav oppfylt.

I 30 prosent av anskaffelsene der det ikke ble benyttet rutiner ble ingen av kravene til konkurransegrunnlag eller kontrakt oppfylt.

4.4 Virkemidler og tiltak som går utover kravene i forskriftene

Resultatene fra kartleggingen indikerer at mange offentlige oppdragsgivere ikke etterlever kravene til utforming av utlysningene og kontraktene som framgår av forskrift om arbeidsvilkår i offentlige kontrakter, forskrift om informasjons- og påseplikt mv. og allmenngjøringsforskriftene (jf. punkt 4.3).

På den annen side har mange offentlige oppdragsgivere i arbeidet med å motvirke sosial dumping valgt å innlemme bestemmelser i kontraktene med leverandører og underleverandører som går utover forskriftenes krav. Kjedebegrensninger, forhåndsgodkjenning av underleverandører, krav om at leverandøren må være godkjent lærebedrift, og krav om fagkompetanse er tiltak eller virkemidler som går utover minimumskravene i lov og forskrift, og som i ulik grad kan ha en preventiv effekt mot sosial dumping. Slike krav kan bidra til at useriøse aktører i den aktuelle bransjen velger å ikke delta i en anbuds-konkurranse. I kartleggingsskjemaet ble det stilt spørsmål om disse virkemidlene mot sosial dumping, og i 85 prosent av kontraktene som inngår i kartleggingen, er ett eller flere av disse virkemidlene tatt inn som krav i kontrakten.

Skien er eksempel på en kommune som i 2014 politisk vedtok strenge krav til tilbydere ved utlysning av offentlige anbud innenfor bygge- og anleggskontrakter og kontrakter innenfor kjøp av varer og tjenester så langt kravene passer. Kravene består av en liste med 14 punkter mot sosial dumping som gjelder for alle tilbydere av aktuelle tjenester. Kravene omtales gjerne som *Skiensmodellen* eller *Telemarksmodellen*, jf. vedlegg punkt 9.1.

Slike virkemidler og tiltak mot sosial dumping er imidlertid i mange tilfeller primært utformet for å ivareta krav som gjelder for eksempel HMS eller prinsipper om god økonomistyring i staten, og de blir derfor ikke nødvendigvis oppfattet som virkemidler for å forhindre sosial dumping. I kartleggingen kommenterte flere respondenter derfor at de ikke visste hva de skulle svare for å begrunne bruken av ulike virkemidler i arbeidet mot sosial dumping, fordi de ikke kjente til at de aktuelle tiltakene også er virkemidler som regnes for å ha en preventiv effekt med hensyn til sosial dumping.

Tiltak og virkemidler i arbeidet mot sosial dumping i offentlige kontrakter blir også omtalt i kapittel 5.

4.4.1 Kjedebegrensninger

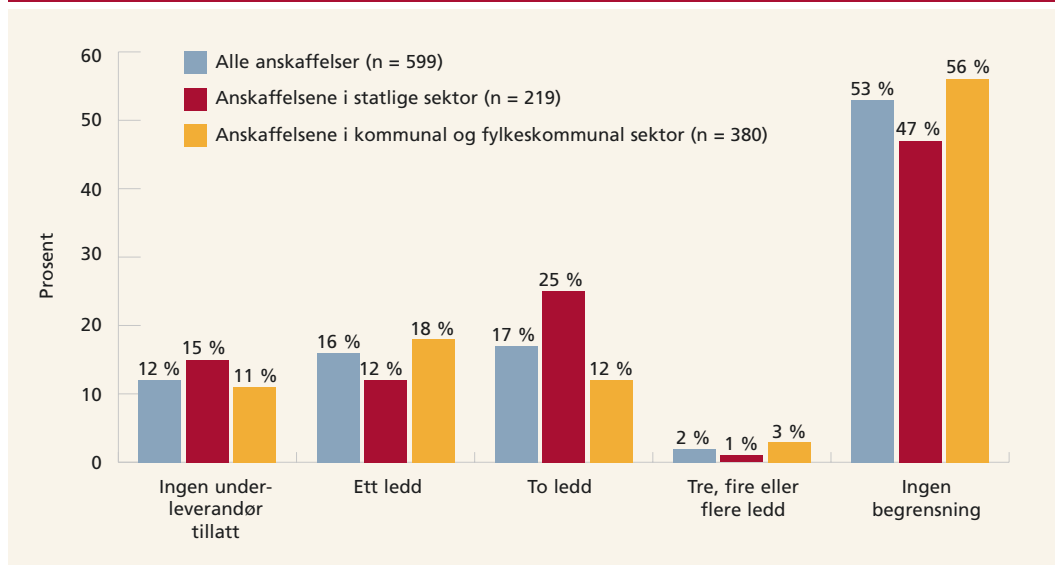
Lange kontraktskjeder er en kjent utfordring for å kunne gjennomføre effektiv kontroll og oppfølging av tjenestekontrakter. Nærings- og fiskeridepartementet peker på at faren for økonomisk kriminalitet og sosial dumping særlig er til stede der det er lange leverandørkjeder. Det er ofte vanskelig å holde oversikt over hva som skjer langt nede i leverandørkjeden, og det er også der kontrollen er mest krevende. Nærings- og fiskeridepartementet viser dessuten til at det erfaringsmessig er nederst i kjeden det er minst bruk av lærebedrifter, tariffavtaler og skikkelige lønns- og arbeidsvilkår.³⁹ Flere viser til den samme problematikken, blant annet Kripos og Difi.⁴⁰

Det stilles per i dag ikke noe krav til offentlige oppdragsgivere om å begrense antallet ledd i kontraktskjeden. Nærings- og fiskeridepartementet har imidlertid sendt på høring et forslag om en forskriftsbestemmelse som blant annet stiller krav til å begrense antallet ledd i leverandørkjeden for bygge- og anleggsbransjen og for renholdsbransjen. Noen oppdragsgivere har allerede valgt å innføre slike krav.

39) Nærings- og fiskeridepartementet, høringsnotat: Nye bestemmelser i ny forskrift om offentlige anskaffelser og ny forskrift om innkjøpsregler i forsyningssektorene, s. 1. Desember 2015.

40) Kripos: Arbeidsmarkedskriminalitet i Norge – Situasjonsbeskrivelse 2014, s. 28–29. Difi: Ta ansvar – motvirk sosial dumping i anskaffelser. Veileder om lønns- og arbeidsvilkår i offentlige anskaffelser, s. 20. 2013

Figur 9 Bruk av kjedebegrensninger i anskaffelsene



Kilde: Riksrevisjonens kartlegging

Figur 9 viser at i 12 prosent av anskaffelsene som inngår i kartleggingen, tillot ikke i kontrakten at hovedleverandøren engasjerte underleverandører. Til sammen 33 prosent av kontraktene tillot ett eller to kontraktsledd under hovedleverandøren. 55 prosent av kontraktene tillot tre, fire eller et ubegrenset antall kontraktsledd under hovedleverandøren.

Figur 9 viser at en større andel anskaffelser i statlige sektor enn i kommunal sektor var omfattet av kjedebegrensninger. I totalt 52 prosent av anskaffelsene i statlig sektor var det innført kjedebegrensninger på to eller færre underleverandører, mens tilsvarende tall for kommuner og fylkeskommuner var 41 prosent.

Videre fikk respondentene spørsmål om hvorvidt det var engasjert underleverandører på den aktuelle kontrakten. I 64 prosent av de aktuelle anskaffelsene hadde hovedleverandøren engasjert én eller flere underleverandører. I 29 prosent av anskaffelsene hadde hovedleverandøren ikke engasjert noen underleverandører. For 7 prosent av anskaffelsene svarte respondenten at de ikke visste om det var engasjert noen underleverandører.⁴¹

Kartleggingen viser at i 85 prosent av kontraktene der hovedleverandøren hadde engasjert én eller flere underleverandører, var det engasjert mellom én og fem underleverandører på det tidspunktet da kartleggingen ble gjennomført. I 4 prosent av anskaffelsene hadde hovedleverandøren engasjert mellom 10 og 20 underleverandører. I 5 kontrakter var det engasjert over 20 underleverandører, og i den ene av disse kontraktene var det engasjert 63 underleverandører.⁴²

Noen av disse underleverandørene er engasjert horisontalt under hovedleverandøren i ett til to kontraktsledd, mens andre er engasjert i en vertikal kontraktskjede under hovedleverandøren. Det opplyses at kontrakten med 63 underleverandører hadde en

41) Spørsmålet ble kun stilt til respondenter som hadde oppgitt at det var tillatt med underleverandører på kontrakten (n = 525)

42) Noen av disse underleverandørene er engasjert horisontalt under hovedleverandøren i 1-2 kontraktsledd, mens andre er engasjert i en vertikal kontraktskjede under hovedleverandør. Det opplyses at kontrakten med 63 underleverandører har en kontraktsfestet kjedebegrensning på to ledd underentreprenører under hovedleverandør, dvs. at svært mange av underleverandørene er engasjert horisontalt.

kontraktsfestet kjedebegrensning på to ledd underentreprenører under hovedleverandøren, det vi si at svært mange av underleverandørene er engasjert horisontalt.

Kjedebegrensning er et virkemiddel som har fått stor oppmerksomhet, og som mange offentlige oppdragsgivere på alle nivåer har innført, blant annet Statens vegvesen, Statsbygg, Stavanger kommune, Oslo kommune og Skien kommune. Kartleggingen viser at det ikke er betydelige forskjeller mellom store, mellomstore og små kommuner når det gjelder bruk av kjedebegrensning. Mange av de offentlige oppdragsgiverne som innfører dette virkemiddelet, begrenser antallet underentreprenører i kontraktskjeden til to ledd. Noen, som Oslo kommune, tillater maksimalt to ledd med underleverandører i bygge- og anleggskontrakter, mens det i renholdskontrakter ikke tillates bruk av underleverandører i det hele tatt. Skien kommune har vedtatt at kommunen kun tillater ett ledd i kontraktskjeden, men oppdragsgiveren kan tillate to ledd når begrunnelsen for å gjøre det er god.

Statens vegvesen har bemerket i intervju at kravet om maksimalt to ledd underentreprenører har ført til en økning i antallet underentreprenører horisontalt samt en økning i omfanget av innleid kompetanse og ulike fagfolk blant bedriftene som allerede er engasjert i kontrakten. Statens vegvesen påpekte at uten begrensningen i antallet ledd med underleverandører, kunne flere av de innleide personene blitt engasjert gjennom andre leverandørbedrifter.

4.4.2 Krav om forhåndsgodkjenning av underleverandører

Mange oppdragsgivere stiller krav om at underleverandører må forhåndsgodkjennes. Det innebærer at hovedleverandøren er kontraktsmessig forhindret fra å engasjere underleverandører uten at oppdragsgiveren har godkjent dem først. Forhåndsgodkjenning anses som et viktig virkemiddel for å forhindre ukontrollert videresalg av kontrakter i flere ledd samtidig som det tas ut profitt i kontraktsledd hvor det ikke utføres arbeid. Kartleggingen viser at 65 prosent av anskaffelsene der bruk av underleverandør var tillat stilte krav om at underleverandøren skulle godkjennes av oppdragsgiveren før den aktuelle leverandøren kunne bidra til leveransen av anskaffelsen.

Statsbygg og Statens vegvesen er eksempler på statlige virksomheter som har innført krav om at alle underleverandører skal forhåndsgodkjennes før de engasjeres av kontraktens hovedleverandør. Det framgår også av Statens vegvesens kontraktsmaler at relevante bestemmelser fra kontrakten med hovedleverandøren skal tas med i kontrakten med underleverandører.

4.4.3 Krav om godkjent lærebedrift

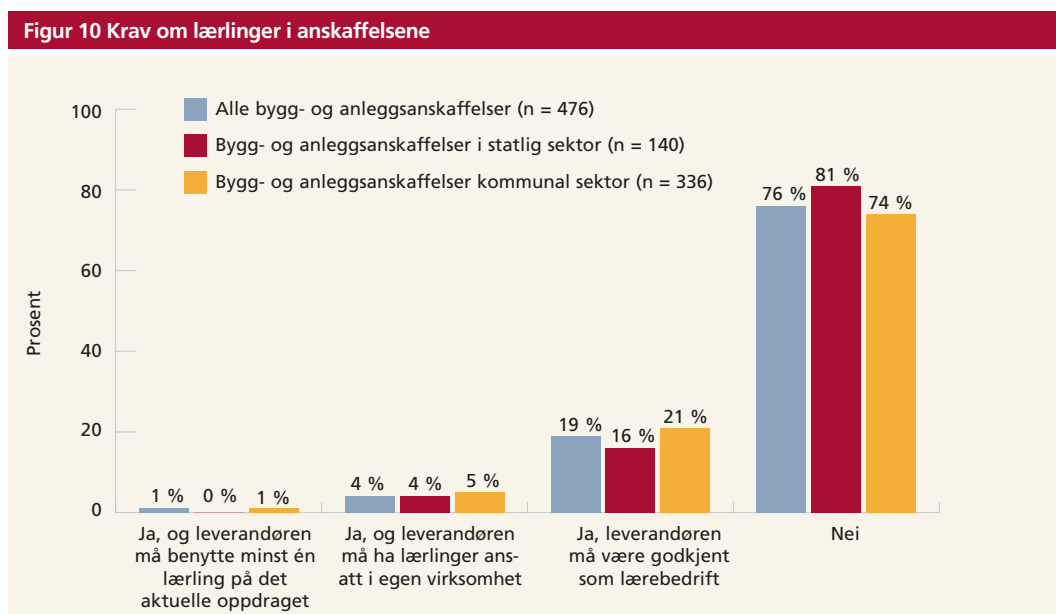
I henhold til dagens regelverk kan oppdragsgiveren sette som betingelse for gjennomføringen av kontrakten at norske leverandører skal være tilknyttet en offentlig godkjent lærlingordning dersom det er et klart definert behov for læreplasser i den aktuelle bransjen. Dette gjelder kun for arbeid som utføres i Norge. I Nærings- og fiskeridepartementets høring om endringer i lov om offentlige anskaffelser har en stor del av høringsinstansene etterspurt en bestemmelse som viser oppdragsgiveres handlingsrom når det gjelder krav om lærlinger, jf. departementets høringsbrev.⁴³ I intervju opplyste en kommune som nylig har innført krav om lærlinger, at det fremdeles er uavklart hvorvidt dette kravet skal innebære at leverandøren må være godkjent lærebedrift, eller om det må tilsettes lærlinger på det aktuelle oppdraget. Noen virksomheter vurderte kravet om å ha lærlinger fra prosjekt til prosjekt for å unngå å

43) <https://www.regjeringen.no/contentassets/a20179ad1beb4de9b4d7f5ccec80c094/horingsnotat-1-forslag-til-lov-offentlige-anskaffelser.pdf>, [lesedato: 18. januar 2016].

utestenge små leverandører. Enkelte av virksomhetene understreket at det også er viktig å identifisere behovet for og tilgangen på lærlinger i ulike regioner og bransjer før det stilles et slikt krav. I forslaget til ny lov om offentlige anskaffelser er det tatt inn krav om bruk av lærlinger (jf. Prop. 51 L (2015–2016) Lov om offentlige anskaffelser (anskaffelsesloven)).

En del offentlige oppdragsgivere krever i dag at leverandøren og/eller underleverandør(ene) til et oppdrag skal være godkjent som opplæringsbedrift (lærebedrift).⁴⁴ Det å være en lærebedrift anses for å være et kvalitetsstempel, det er et tegn på at bedriften har kompetanse, er seriøs og tar samfunnsansvar.

Figur 10 viser at det i totalt 24 prosent av bygge- og anleggskontraktene som inngår i kartleggingen, ble stilt krav til at hovedleverandøren måtte være offentlig godkjent lærebedrift. I 4 prosent av anskaffelsene ble det i tillegg stilt krav til at leverandøren måtte ha lærlinger ansatt i egen virksomhet. I 1 prosent av anskaffelsene ble det dessuten stilt krav til at leverandøren måtte benytte minst én lærling på det aktuelle oppdraget. Andelen kontrakter som stilte krav til at hovedleverandøren skulle være godkjent lærebedrift, var noe høyere i kommunal sektor (27 prosent) enn i statlig sektor (20 prosent).



Kilde: Riksrevisjonens kartlegging

Totalt 7 prosent av kontraktene stilte krav til at underleverandører skulle være godkjente lærebedrifter. Andelen var tilnærmet lik i statlig og kommunal sektor.

44) Fagopplæringsenheten i fylkeskommunen er godkjenningmyndighet for opplæringsbedrifter. <http://lærlingløftet.no/>, [lesedato: 13. januar 2016].



Noen mener at krav til lærlinger kan bidra til å forhindre sosial dumping. I om lag en femtedel av anskaffelsene innen bygg- og anlegg ble det stilt krav om at oppdragsgiver skulle være lærebedrift. Enkelte stilte også krav om det skulle være ansatt lærling i bedriften og på oppdraget.

Foto: Colourbox

Skien kommune er blant de offentlige oppdragsgiverne som krever at både tilbydere og underleverandører som er engasjert i prosjektet, skal være godkjente og aktive lærebedrifter. Når størrelsen på prosjektet tilsier det, kan også oppdragsgiveren kreve at det skal være lærlinger i prosjektet. Oslo kommune krever at leverandører på relevante områder skal være lærebedrifter med et visst antall lærlinger, og kommunen krever også at utenlandske bedrifter skal være sertifiserte lærebedrifter i hjemlandet.

Statsbygg opplyste i intervju at i kontrakter over en viss størrelse stilles det krav om at både hovedleverandøren og eventuelle underleverandører skal være godkjente lærebedrifter, og at det benyttes lærlinger i kontraktsarbeidet. I bygge-, anleggs- og eiendomsprosjekter skal minst 5 prosent av arbeidstimene i det utførende arbeidet være utført av lærlinger. Statens vegvesen opplyste på sin side at virksomheten ikke har innført et generelt standardkrav om at enhver leverandør skal være lærebedrift, men at det oppfordres til at dette legges inn som et kontraktskrav i den grad det anses som hensiktsmessig og gjennomførbart. Statens vegvesen har også innført en kompensasjonsordning, der leverandøren får et tillegg på 25 kroner per time for lærlinger.

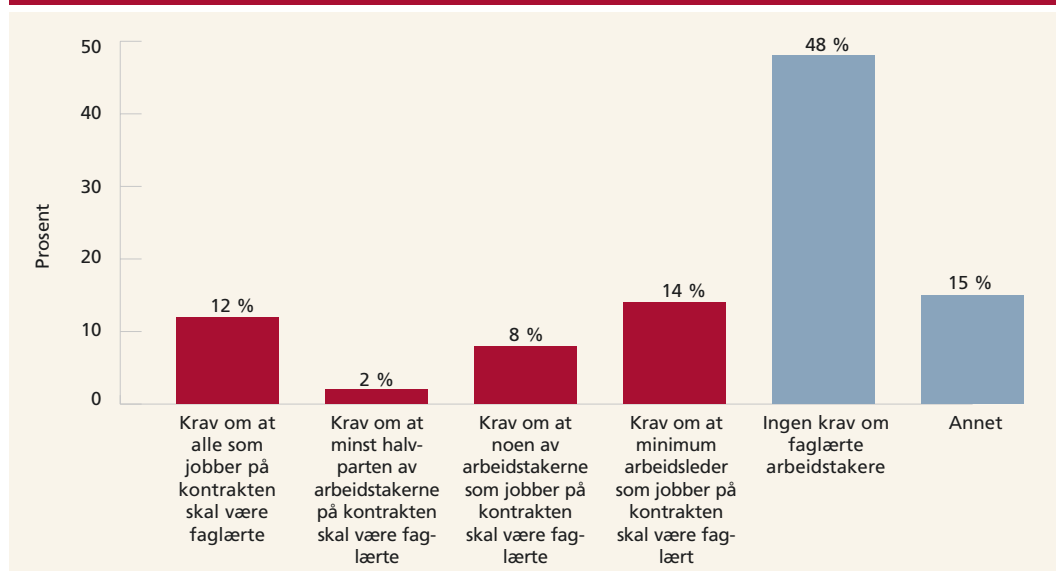
4.4.4 Krav om faglærte arbeidstakere

I totalt 26 prosent av kontraktene som inngår i kartleggingen, ble det stilt krav til at arbeidstakerne som ble omfattet av kontrakten, skulle være faglærte, jf. figur 11. Det varierte mellom kontraktene hvor mange faglærte ansatte det ble stilt krav om. I 11 prosent av kontraktene ble det stilt krav om at alle ansatte som ble omfattet av kontrakten, måtte være faglærte. I 2 prosent av anskaffelsene ble det stilt som minimumskrav at minst halvparten av dem som ble omfattet av kontrakten, skulle være faglærte.⁴⁵

45) Dette gjaldt 13 kontrakter, og i 3 av disse var det spesifisert at minst én firedel, og ikke minst halvparten, skulle være faglærte.

I totalt 12 prosent av kontraktene ble det stilt som minimumskrav at arbeidsleder skulle være faglært. I totalt 48 prosent av kontraktene ble det ikke stilt noe krav til at arbeidstakere skulle være faglærte. I 15 prosent av besvarelsene har respondenten oppgitt at de stiller andre tilsvarende krav. Andelen kontrakter som inneholdt krav om faglært arbeidskraft hos hovedleverandøren, var tilnærmet lik for statlig og kommunal sektor samt for bygge- og anleggskontrakter og renholdscontrakter.

Figur 11 Krav om faglærte arbeidere i anskaffelsen, (n = 599)*



*Avrunding gjør at tallene i figuren ikke summerer seg til 100 prosent.

Kilde: Riksrevisjonens kartlegging

I flertallet av anskaffelsene der respondentene har oppgitt *annet*, refereres det til at det stilles krav til at ansatte hos leverandøren skal ha tilstrekkelig kompetanse og erfaring. I noen av besvarelsene har respondenten oppgitt at fagkompetanse blir vurdert som et kvalitetskriterium.

15 prosent av kontraktene som tillot underleverandører, inneholdt krav om at en andel av de ansatte hos underleverandøren(e) måtte være faglærte.

Statsbygg er et eksempel på en stor statlig virksomhet som i sine bygge- og anleggskontrakter krever at minst 40 prosent av håndverkerne hos hovedleverandøren og eventuelle underleverandører skal være faglærte.

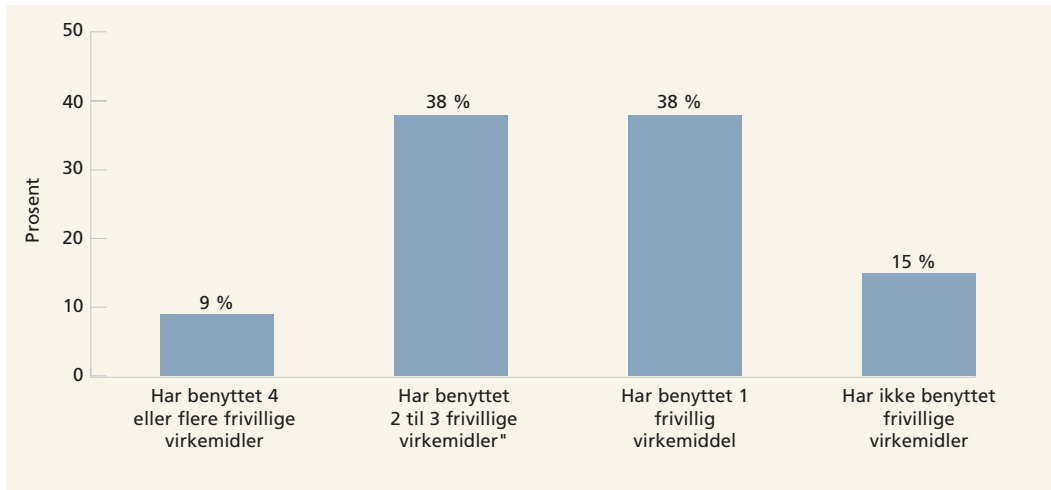
Krav om faglært arbeidskraft og andre utvidede krav inngår også i Difis seriositetsbestemmelser for bygge- og anleggskontrakter.⁴⁶ Fellesforbundet, Byggenæringens Landsforening (BNL), Kommunesektorens interesse- og arbeidsgiverorganisasjon i Norge (KS) og Direktoratet for forvaltning og IKT (Difi) står sammen bak de anbefalte seriositetsbestemmelsene.

4.4.5 Oppsummering av bruken av frivillige virkemidler

Som det framgår av figur 12, er mellom to og fire av de ovennevnte frivillige virkemidlene benyttet i totalt 47 prosent av anskaffelsene. I 39 prosent av anskaffelsene har det blitt benyttet ett frivillig virkemiddel. I 9 prosent av anskaffelsene er fire eller flere av virkemidlene benyttet, mens i 15 prosent av anskaffelsene er det ikke benyttet noen slike virkemidler mot sosial dumping.

46) http://www.anskaffelser.no/sites/anskaffelser/files/15-11-16_seriositetskrav_-_bestemmelser.pdf, [lesedato: 13. januar 2016].

Figur 12 Antall frivillige virkemidler som er benyttet i anskaffelsene (n = 599)



Kilde: Riksrevisjonens kartlegging

4.5 Oppdragsgivers kompetanse til å etterleve anskaffelsesregelverkets krav til lønns- og arbeidsvilkår

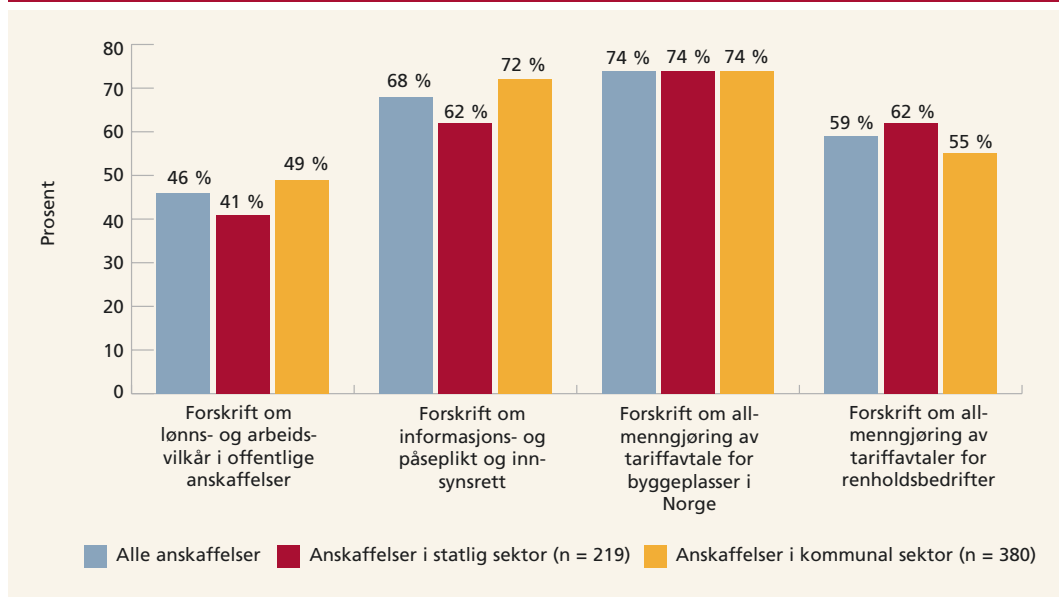
Kompetanse er viktig for å etterleve et regelverk. Respondentene ble derfor bedt om å vurdere sin egen kompetanse til å sikre at kontrakten i den aktuelle anskaffelsen stiller de nødvendige kravene i henhold til forskrift om arbeidsvilkår i offentlige kontrakter, forskrift om informasjons- og påseplikt mv. og den aktuelle allmenngjøringsforskriften.⁴⁷

Figur 13 viser at respondenten i totalt 46 prosent av anskaffelsene som inngår i kartleggingen trenger mer kompetanse for å ivareta kravene i forskrift om arbeidsvilkår i offentlige kontrakter. Andelen anskaffelser der respondenten oppgir at vedkommende trengte mer kompetanse om denne forskriften, er noe høyere i kommunal sektor (49 prosent) enn i statlig sektor (41 prosent). Videre oppga respondenten i 68 prosent av anskaffelsene at hun/han trengte mer kompetanse for å ivareta kravene i forskrift om informasjons- og påseplikt mv. Også her er andelen høyere i kommunal sektor (72 prosent) enn i statlig sektor (62 prosent).

Videre ble respondentene bedt om å vurdere egen kompetanse innen allmenngjøringsforskriftene for henholdsvis bygge- og renholdsbransjen. Figur 13 viser at respondenten i totalt 74 prosent av anskaffelsene innen bygg- og anlegg trengte mer kompetanse for å ivareta kravene i *forskrift om allmenngjøring av tariffavtale for byggeplasser i Norge*. Andelen som svarte at de trengte mer kompetanse innen denne forskriften, er lik for både kommunal og statlig sektor. I 60 prosent av anskaffelsene vurderte respondenten at vedkommende trengte mer kompetanse for å sikre at kontrakten ivaretar kravene i *forskrift om allmenngjøring av tariffavtaler for renholdsbedrifter*. Andelen er noe høyere blant respondenter i statlig sektor (62 prosent) enn blant respondenter i kommunal sektor (55 prosent).

47) I dette tilfellet dreier seg om enten tariffavtale for byggeplasser i Norge eller tariffavtale for renholdsbedrifter, avhengig av type anskaffelse.

Figur 13 Andel anskaffelser der respondenten trenger mer kompetanse innen aktuelle forskrifter, fordelt på anskaffelser i statlige sektor og anskaffelser i kommunal sektor⁴⁸



Kilde: Riksrevisjonens kartlegging

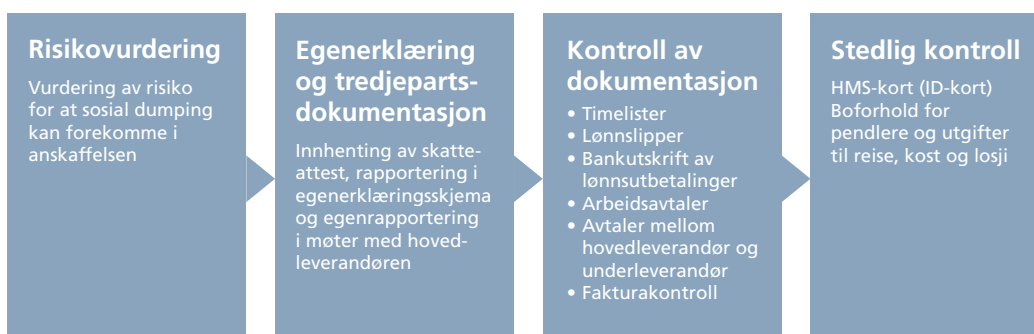
Kompetanse er et gjennomgående tema i kommentarene fra respondentene i kartleggingsskjemaet. Flere respondenter mener at deres virksomhet ikke har kompetanse til å avdekke sosial dumping, og gir uttrykk for at de heller ikke har ressurser til å prioritere arbeid mot sosial dumping i tillegg til å forvalte det som oppleves som et allerede svært komplisert regelverk for offentlige anskaffelser. Noen mener at det heller ikke er rimelig at byggherren skal inneha kompetanse til å avdekke og forhindre sosial dumping så lenge tilsynsmyndighetene, med den kompetanse og de virkemidlene de har, heller ikke klarer å avdekke og forhindre sosial dumping i større grad.

48) 140 besvarelser fra statlig sektor og 336 besvarelser fra kommunal sektor inngår i spørsmål om forskrift om allmenngjøring av tariffavtale for byggeplasser i Norge. 79 besvarelser fra statlig sektor og 44 besvarelser fra kommunal sektor inngår i spørsmål om forskrift om allmenngjøring av tariffavtaler for renholdsbedrifter

5 Offentlige virksomheters kontroll og oppfølging av lønns- og arbeidsvilkår ved egne anskaffelser

En sentral del av arbeidet med å forhindre sosial dumping ved egne anskaffelser i offentlig sektor er å følge opp og eventuelt kontrollere om oppdragstaker og eventuelle underleverandører etterlever kravene om lønns- og arbeidsvilkår i kontrakten.

Hovedpunktene i en kontrollprosess:



5.1 Oppdragsgivers vurdering av risikoen for at sosial dumping kan forekomme i anskaffelsen

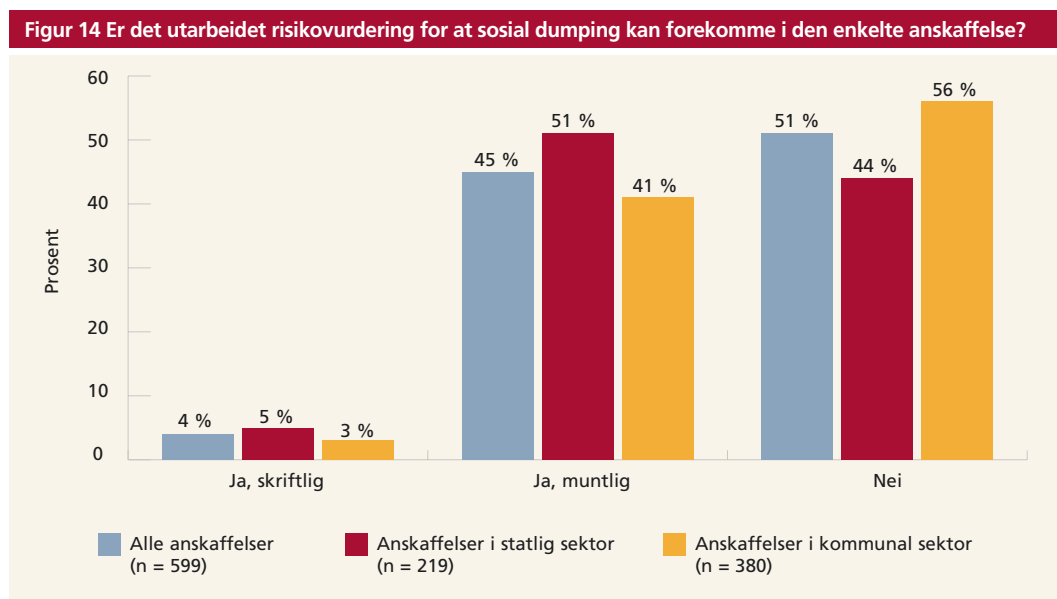
Arbeids- og sosialdepartementet viser i intervju til at offentlige oppdragsgivere selv må vurdere hvor langt det er nødvendig å gå i kontrollen av leverandører og eventuelle underleverandører, jf. § 7 i forskrift om lønns- og arbeidsvilkår i offentlige kontrakter. Hvis risikoen vurderes som høy forventer departementet at oppdragsgiver setter i verk mer omfattende kontroll- og oppfølgingstiltak enn i kontrakter der risikoen er lav.

Arbeidstilsynet Oslo, som inntil 2015 hadde ansvaret for å koordinere arbeidet med sosial dumping i etaten, utdyper i intervju at tilfredsstillende kontroll krever at det er gjort en risikovurdering av om sosial dumping kan forekomme. En risikovurdering skal ikke bare gjøres for å fastslå hvorvidt det må iverksettes tiltak eller gjennomføres ekstra kontroller, men også for eventuelt å kunne fastslå at videre oppfølging av lønns- og arbeidsvilkår i utgangspunktet ikke er nødvendig. Arbeidstilsynet Oslo framhever at det er viktig at oppdragsgiver har etablert et system for kontroll der vurdering av risiko inngår, og en klar prosedyre for når og hvilke kontrolltiltak som skal iverksettes, og hvordan kontrollene skal gjennomføres. Når risikoen tilsier det, bør oppdragsgiver foreta stikkprøver av om framlagt dokumentasjon er pålitelig.

Difi anbefaler også at det foretas en risikovurdering når kontrakten blir inngått, noe som kan gi oppdragsgiver informasjon om hvilke kontrakter og hvilke forhold ved kontrakten som bør kontrolleres grundigere. Dette framgår også av Difis veileder “Lønns- og arbeidsvilkår i offentlige kontrakter – veileder om beste praksis”.

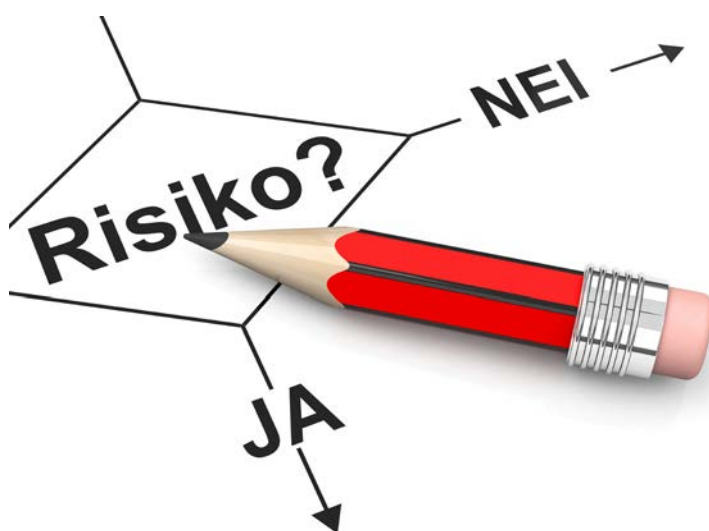
I figur 14 framgår det i totalt 51 prosent av anskaffelsene i kartleggingen ikke er gjennomført noen vurdering av risiko for at sosial dumping kan forekomme. I 45 prosent av anskaffelsene er det foretatt muntlig vurdering av risiko for sosial dumping, mens det i 4 prosent av anskaffelsene er utarbeidet en skriftlig vurdering av om risiko for sosial dumping kan forekomme i anskaffelsen.

Figur 14 viser at det er foretatt risikovurderinger i en større andel anskaffelser i statlig sektor enn i kommunal sektor. Blant statlige virksomheter er det gjennomført risikovurderinger i 56 prosent av anskaffelsene, mens tilsvarende tall for kommunale og fylkeskommunale anskaffelser er 44 prosent. De fleste av disse var imidlertid muntlige analyser. Andelen anskaffelser der det ble utarbeidet en skriftlig risikovurdering av sosial dumping, er henholdsvis 5 prosent i statlig sektor og 3 prosent i kommunal sektor. Det innebærer at blant dem som foretok risikovurderinger i statlig sektor, ble 9 prosent dokumentert. Tilsvarende tall for kommunene er 7 prosent.



Kilde: Riksrevisjonens kartlegging

Ifølge Arbeidstilsynet Oslo viser dette at det er for lite bruk av risikoanalyser ved offentlige anskaffelser. Difi viser i intervju til at mye tyder på at tallene for hvor mange som gjennomførte vurdering av risiko for sosial dumping i kontraktene, er kunstig høye – både i Difis egen undersøkelse av god praksis og i Riksrevisjonens kartleggingsundersøkelse. Difi mener dette skyldes at oppdragsgiver ofte ikke er kritisk nok til hva som kreves for å foreta en reell risikovurdering. Det er ikke tilstrekkelig å



Oppfølgingen av lønns- og arbeidsvilkår må bestemmes ut fra risiko for sosial dumping ved den enkelte anskaffelsen. I kun halvparten av anskaffelsene i undersøkelsen har det blitt vurdert risiko for dette. De færreste av disse analysene kunne dokumenteres.

Foto: Scanstockphoto

vise til at leverandøren er kjent, og at det dermed ikke er risiko for sosial dumping.⁴⁹ I kartleggingen er det også flere som uttaler at leverandøren er kjent, og at de derfor vurderer risikoen for sosial dumping som lav.

Et annet utbredt synspunkt som framkommer av de kvalitative svarene i kartleggingen, og som Difi viser til i intervju, er at sosial dumping er et problem som forekommer i Oslo-området, og at det dermed ikke er en relevant problemstilling for mange offentlige oppdragsgivere andre steder i landet. Dette argumentet nevnes ofte i sammenheng med at leverandøren er kjent for oppdragsgiver fra tidligere oppdrag. Senere i rapporten vil det bli vist et eksempel på at også en betrodd leverandør kan operere med to sett av arbeidsavtaler (jf. punkt 5.4.6).

Arbeidstilsynet Oslo peker på at den enkelte oppdragsgiver bør kunne dokumentere at det er foretatt en vurdering av om det kan forekomme sosial dumping ved en anskaffelse. Det må ikke nødvendigvis være en omfattende analyse i de enkleste tilfellene, men mangel på dokumenterbare risikovurderinger er ifølge Arbeidstilsynet et uttrykk for at virksomheten ikke har etablert et fullgodt system for kontroll. Difi mener at en risikovurdering skal gjøres på grunnlag av aktiv informasjonsinnhenting og konkrete spørsmål til leverandøren. Oppdragsgiveren må realitetsvurdere denne dokumentasjonen, eventuelt også med kontrollhandlinger.

Forsvarsbygg har utarbeidet en egen prosedyre som skal bidra til å oppfylle kravet om nødvendig kontroll i forskrift om lønns- og arbeidsvilkår ved offentlige anskaffelser, og dermed forebygge sosial dumping. Prosedyren inneholder blant annet et eget skjema for å vurdere kontraktens entreprenør, entreprenørens vurdering av underentreprenør, og en sjekkliste for å dokumentere kontroll av lønns- og arbeidsvilkår. Forsvarsbygg opplyser at denne prosedyren har blitt revidert, og at den vil være i samsvar med Difis veiledninger, men tilpasset Forsvarsbygg. Forsvarsbygg opplyser at lønns- og arbeidsvilkår i deres prosjekter i utgangspunktet vurderes til medium risiko.

Flere andre store statlige virksomheter og store kommuner har også lagt inn krav i sine systemer om at det skal gjennomføres risikovurderinger av alle anskaffelser på områder som bygg og anlegg og eventuelt renhold. Det går samtidig fram av både intervjuer og kartleggingen at det ikke alltid gjennomføres slike analyser selv om det er krav om dette fra sentralt hold.

Eksempelvis understreker en stor statlig etat i intervju at det skal gjennomføres risikovurderinger av alle nye prosjekter i virksomheten. Risikovurderingen ved valg av tilbyder skal danne grunnlag for om det vurderes som tilstrekkelig å gjennomføre stikkprøvekontroller, eller om det bør gjennomføres et visst antall kontroller. Samtidig viser kartleggingen at det i rundt halvparten av etatens anskaffelser ikke ble gjort noen vurdering av risiko for sosial dumping. En annen stor statlig etat viser til at det i etterkant av kartleggingen har blitt gjennomført kurs for å styrke de ansattes kompetanse til å utføre risikoanalyser.⁵⁰

I intervju nevner flere kommuner og statlige virksomheter at ukjent eller utenlandsk leverandør eller underleverandør, i tillegg til innleie, utgjør en risiko, og at slike kontrakter som hovedregel alltid kontrolleres. Statens vegvesen peker likevel på at det ikke lenger er slik at risikoen er lavere når det inngås kontrakt med et norsk firma, og mener at det kan være nødvendig med en grundig vurdering av behovet for kontroll av både hovedleverandør og underleverandører – også når dette er norske bedrifter.

49) Intervju med Difi 8. oktober 2015.

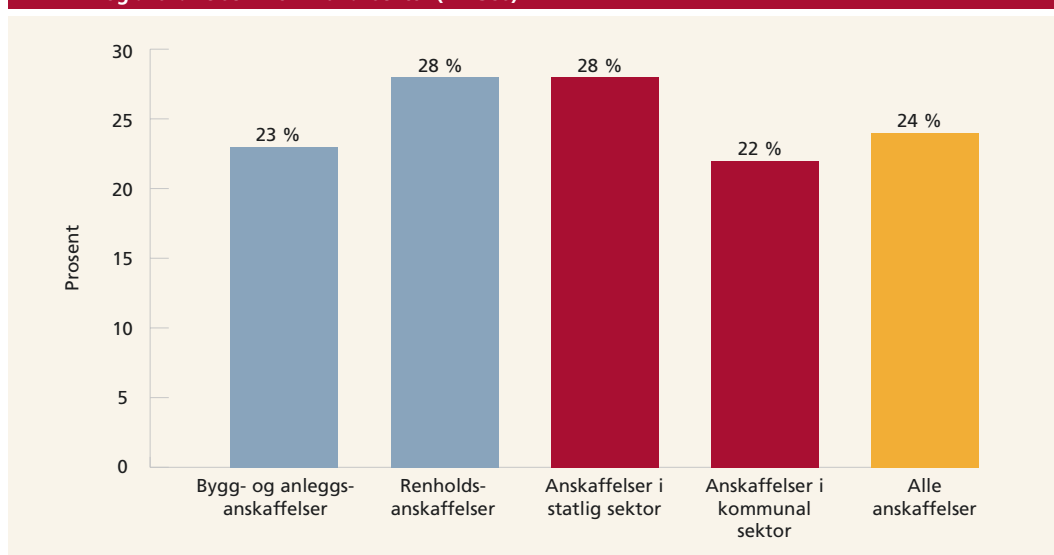
50) Intervju med Statens vegvesen, 9. september 2015.

5.2 Generelt om kontroller og oppfølging av lønns- og arbeidsvilkår hos leverandører

I totalt 76 prosent av anskaffelsene som inngår i kartleggingen, er det ikke gjennomført noen kontroll av om hovedleverandør etterlever kontraktens lønns- og arbeidsvilkår. Dette innebærer at lønns- og arbeidsvilkår er fulgt opp i 24 prosent av kontraktene, jf. figur 15. Denne andelen omfatter også de kontraktene der det ikke er gjennomført noen aktiv kontrollhandling, men utelukkende innhenting av eksempelvis egenrapporteringsskjema fra hovedleverandør. Tas underleverandørene med er det totalt sett gjennomført kontroll i 25 prosent av anskaffelsene.

Figur 15 viser at for 23 prosent av bygg- og anleggsanskaffelsene som inngår i kartleggingen, er det gjennomført kontroller av om hovedleverandør etterlever kontraktens bestemmelser om lønns- og arbeidsvilkår. 77 prosent har ikke gjennomført noen kontroll. Tilsvarende tall for renholdsanskaffelser er at 72 prosent av anskaffelsene ikke er kontrollert. I 72 prosent av anskaffelsene som er foretatt av statlige virksomheter, er det ikke gjennomført kontroll av om hovedleverandør etterlever kontraktens krav til lønns- og arbeidsvilkår. Tilsvarende tall for anskaffelser som er foretatt av kommuner og fylkeskommuner, er 78 prosent.⁵¹

Figur 15 Overordnet kontrollnivå av lønns- og arbeidsvilkår hos hovedleverandør for bygg- og anleggsanskaffelser (n = 476), renholdsanskaffelser (n = 123), anskaffelser i statlig sektor (n = 219) og anskaffelser i kommunal sektor (n = 380)



Kilde: Riksrevisjonens kartlegging

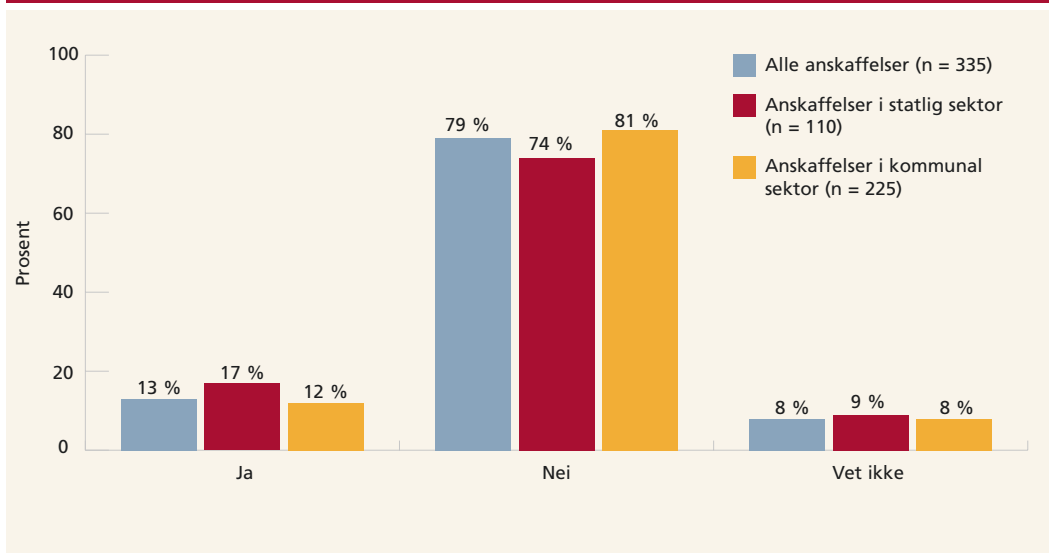
Kartleggingen viser at det er engasjert én eller flere underleverandører på kontrakten i over halvparten av anskaffelsene som tillater bruk av underleverandør (64 prosent). I 29 prosent av anskaffelsene er det ikke engasjert underleverandør, mens i 7 prosent av anskaffelsene vet ikke respondenten om det er engasjert underleverandør.

Figur 16 viser at i 79 prosent av anskaffelsene der det er engasjert underleverandør, er det ikke kontrollert om underleverandøren etterlever kontraktens bestemmelser om lønns- og arbeidsvilkår. I 13 prosent av anskaffelsene er det gjennomført kontroll av lønns- og arbeidsvilkår, mens i 8 prosent av anskaffelsene vet ikke respondenten

51) I de tilfellene kartleggingsundersøkelsen ikke viser vesentlige forskjeller mellom statlige virksomheter og kommuner og fylkeskommuner i spørsmålene om kontroller knyttet til lønns- og arbeidsvilkår hos hovedleverandør, vil resultatene bli presentert samlet.

om underleverandøren er kontrollert. Andelen anskaffelser med kontroll av underleverandørs lønns- og arbeidsvilkår er høyere blant statlige virksomheter enn blant kommuner og fylkeskommuner. Det er foretatt kontroll av underleverandør i 17 prosent av de statlige anskaffelsene og i 12 prosent av de kommunale og fylkeskommunale anskaffelsene.

Figur 16 Svar fra respondentene på spørsmål om det er gjennomført kontroll av underleverandørs etterlevelse av kontraktens lønns- og arbeidsvilkår. Alle anskaffelser, anskaffelser i statlig sektor og anskaffelser i kommunal sektor der det er engasjert underleverandør



Kilde: Riksrevisjonens kartlegging

Kontraktene som er omfattet av kartleggingen, involverte i alt 1220 underleverandører. 141 (12 prosent) av disse er kontrollert. Det er med andre ord ikke ført kontroll med lønns- og arbeidsvilkår for 88 prosent av underleverandørene under kontraktene i kartleggingen.



I under en fjerdedel av anskaffelsene har oppdragsgiver direkte eller indirekte fulgt opp lønns- og arbeidsvilkår hos leverandøren. Kun i overkant av 10 prosent av underleverandørene i disse leveransene hadde blitt kontrollert. Totalt sett kunne bare rundt halvparten av de gjennomførte kontrollene av hovedleverandør dokumenteres.

Foto: Scanstockphoto

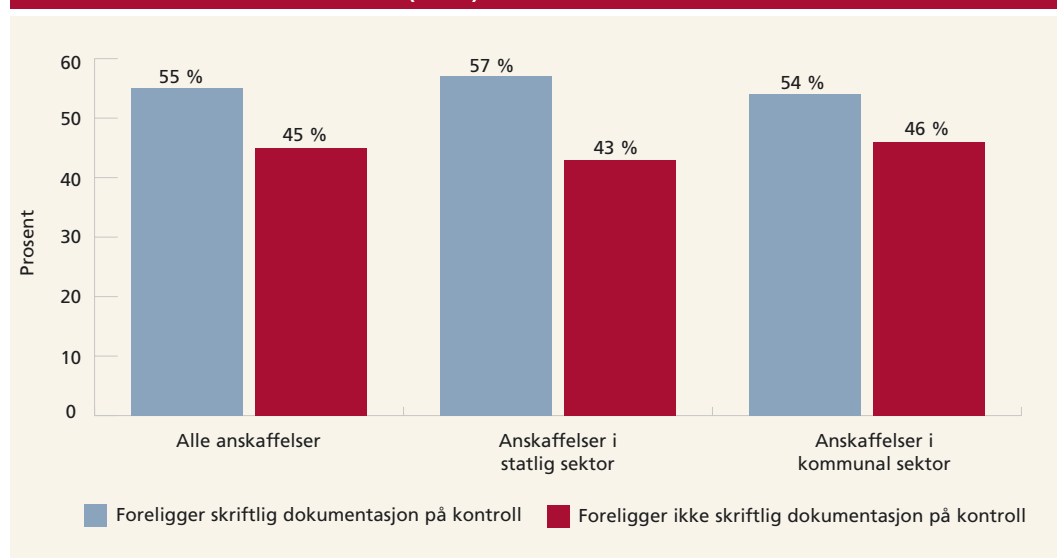
Resultatene fra kartleggingen viser at lønns- og arbeidsvilkår hos hoved- og underleverandør er kontrollert i en større andel av anskaffelsene foretatt av store kommuner (30 prosent av hovedleverandør og 19 prosent av underleverandør) enn mellomstore (henholdsvis 17 prosent og 8 prosent) og små kommuner (11 prosent og 2 prosent). Kartleggingen viser i tillegg at kontroll av lønns- og arbeidsvilkår hos hoved- og underleverandør i større grad utføres blant store statlige virksomheter enn små statlige virksomheter (henholdsvis 31, 27 og 20 prosent for store, mellomstor og små; tallene for kontroll av underleverandør var henholdsvis 19, 24 og 0 prosent).

I intervju uttaler Arbeidstilsynet Oslo at kontrollnivået som er påvist i kartleggingen (25 prosent), er for lavt – spesielt ettersom offentlig sektor har et særlig ansvar for å motvirke sosial dumping ved egne anskaffelser.

Kartleggingen viser at kontroll av lønns- og arbeidsvilkår hos hovedleverandør avdekket totalt ni tilfeller av omgåelser av regelverket eller brudd på kontraktsbestemmelsene. Fem av disse tilfellene ble avdekket gjennom kontroller mot kontraktens hovedleverandør, mens fire ble avdekket gjennom kontroller mot kontraktens underleverandører.

I kartleggingen ble respondentene spurt om det foreligger dokumentasjon på de utførte kontrollene. Slik dokumentasjon kan framlegges i 80 av 145 kontrollerte anskaffelser, jf. figur 17. Blant de gjennomførte kontrollene er det dermed 55 prosent som kan dokumenteres. Figur 17 viser at kontroller som er utført av statlige virksomheter, er dokumentert i noe større grad enn kontroller som er utført av kommuner og fylkeskommuner.

Figur 17 Andel kontroller der det foreligger skriftlig dokumentasjon på den gjennomførte kontrollen av kontraktens hovedleverandør. Alle anskaffelser (n = 145), anskaffelser i statlig sektor (n = 61) og anskaffelser i kommunal sektor (n = 84)



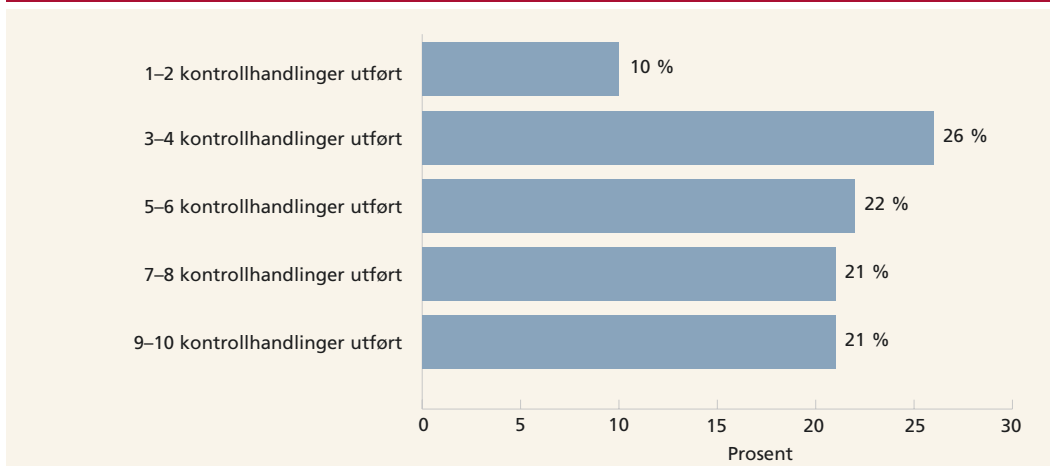
Kilde: Riksrevisjonens kartlegging

5.2.1 Antall kontrollhandlinger som benyttes

Kartleggingen viser at når det er gjennomført en kontroll, er det en tendens til at statlige og kommunale oppdragsgivere gjennomfører flere typer kontrollhandlinger. Figur 18 viser hvor mange kontrolltiltak oppdragsgiverne har benyttet i den enkelte anskaffelsen. De aktuelle kontrolltiltakene er egenrapportering i møter, rapportering

i egenerklæringsskjema, fakturakontroll, samt kontroll av timelister, arbeidsavtaler, lønns slipper, bankutskrift av lønnsutbetaling, skatteattest, HMS-kort og avtaler mellom hoved- og underleverandør.

Figur 18 Antall kontrollhandlinger som er utført i anskaffelser der hovedleverandør er kontrollert (n = 145)



Kilde: Riksrevisjonens kartlegging

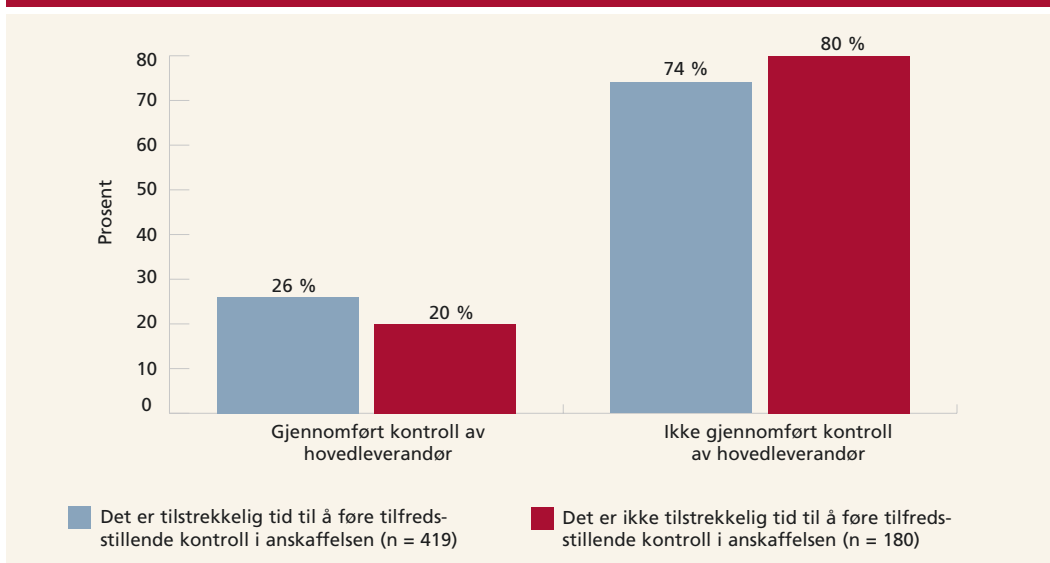
Figur 18 viser at det store flertallet utfører minst tre ulike kontrollhandlinger når de følger opp leverandørene.

5.2.2 Tid til å gjennomføre kontroller

Respondentene ble også bedt om å vurdere om de opplever at det er tilstrekkelig tid til tilfredsstillende kontroll av lønns- og arbeidsvilkår i kontraktene. I totalt 419 kontrakter, det vil si 70 prosent av alle kontraktene som inngår i kartleggingen, gir respondenten uttrykk for at det er nok tid til tilfredsstillende kontroll av lønns- og arbeidsvilkår.

Andelen anskaffelser der respondenten oppgir at det ikke er nok tid til tilfredsstillende kontroll, er noe høyere blant kommuner og fylkeskommuner (32 prosent) enn blant statlige virksomheter (26 prosent). Figuren viser at det er liten sammenheng mellom tid til å føre kontroll og faktisk gjennomføring av kontroller.

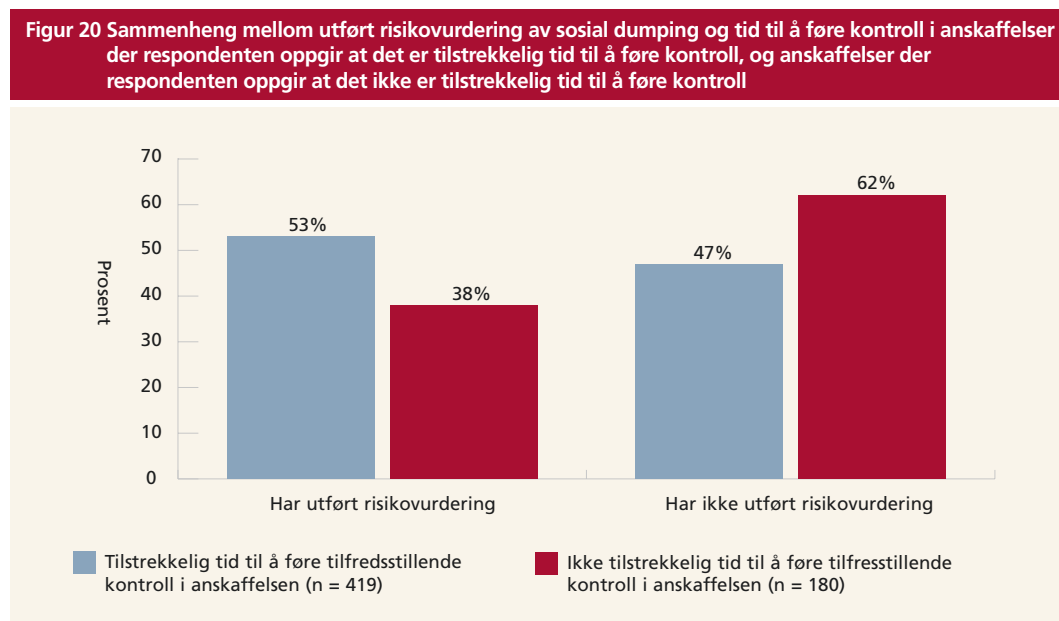
Figur 19 Sammenheng mellom utført kontroll av hovedleverandør og tid til å føre kontroll i anskaffelser der respondenten oppgir at det er tilstrekkelig tid til å føre kontroll og anskaffelser der respondenten oppgir at det ikke er tilstrekkelig tid til å føre kontroll



Kilde: Riksrevisjonens kartlegging

Figur 19 viser at det er gjennomført kontroll av hovedleverandør i ca. en fjerdedel av anskaffelsene der respondenten har oppgitt at det er tilstrekkelig tid til å føre kontroll. Kartleggingen viser imidlertid at det er gjennomført kontroller i 20 prosent av anskaffelsene der respondenten oppgir at det ikke er tid til å føre tilfredsstillende kontroll.

Resultatene viser videre at det er en sammenheng mellom respondentens vurdering av tid til å føre kontroll, og hvorvidt det foreligger en risikovurdering for at sosial dumping kan forekomme i den aktuelle anskaffelsen, jf. figur 20.



Kilde: Riksrevisjonens kartlegging

Figur 20 viser at det er foretatt en risikovurdering i 53 prosent av anskaffelsene der respondenten oppgir at det er tilstrekkelig tid til å føre kontroll. Til sammenligning er det foretatt en risikovurdering i 38 prosent av anskaffelsene der respondenten oppgir at det *ikke* er tilstrekkelig tid til å føre kontroll.

Flere oppdragsgivere uttrykker at det er krevende å sette av tilstrekkelig ressurser til kontroll. En stor utdanningsinstitusjon på Østlandet forteller i intervju at de mangler ressurser til kontroll og oppfølging av om lønns- og arbeidsvilkår er i henhold til kontraktene. Hver operativ ansatt i seksjonen har ansvar for å gjennomføre opp mot 15 anskaffelser samtidig, og oppfølgingsarbeidet blir dermed nedprioritert.

Det framkommer i intervju at flere store virksomheter, som Statens vegvesen, Statsbygg, Bærum kommune og Oslo kommune, i fellesskap har inngått en rammeavtale om eksterne revisjon som et tiltak i arbeidet mot økonomisk kriminalitet og sosial dumping ved offentlige kontrakter. Fem revisjonsselskaper inngår i rammeavtalen. De ulike oppdragsgiverne kan med denne avtalen gjennomføre en minikonkurranse mellom disse fem selskapene i tilfeller der det er mistanke om brudd på lønns- og arbeidsvilkår eller annen arbeidslivskriminalitet.

En annen stor kommune er imidlertid skeptisk til en ordning der kommuner og statlige virksomheter bruker eksterne revisjonsfirmaer til å gjennomføre kontroller hos leverandører. Kommunen har blant annet erfart at et slikt firma gjennomførte en kontroll hos en virksomhet og ikke fant noe å rapportere. Da kommunen selv kontrollerte virksomheten, ble det imidlertid avdekket flere brudd på lønns- og arbeidsvilkår.

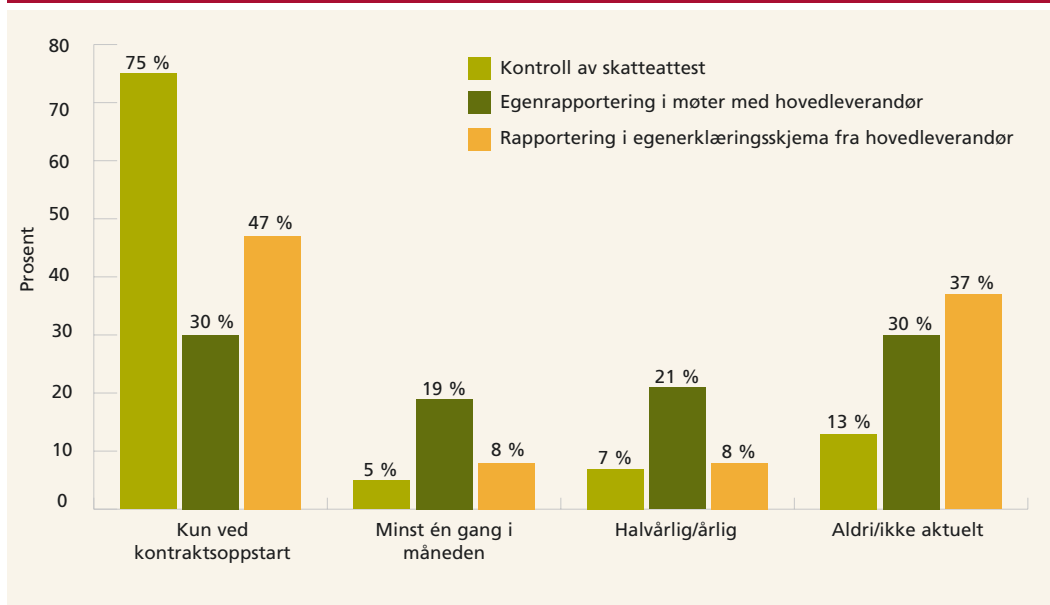
5.3 Innhenting av skatteattest, rapportering i egenerklærings skjema og egenrapportering i møter med hovedleverandøren

Det finnes flere måter å følge opp og kontrollere at leverandører etterlever kravene til lønns- og arbeidsvilkår (jf. illustrasjonen i starten av kapitlet). Enklere kontrollhandlinger kan for eksempel være innhenting av skatteattest, rapportering i egenerklærings skjema og egenrapportering i møter mellom oppdragsgiver og leverandør/underleverandør. En skatteattest kan dokumentere innbetaling av skatt og merverdiavgift, og kan brukes som en indikasjon på om leverandøren oppfyller sine lovpålagte forpliktelser. Difi anbefaler at egenrapportering og egenerklæringer av lønns- og arbeidsvilkår blir gjennomført i alle anskaffelser. Resultatet kan indikere om det er nødvendig med videre oppfølging av lønns- og arbeidsvilkår.

Kartleggingen viser at mange offentlige oppdragsgivere innhenter skatteattest, rapportering i egenerklærings skjema og egenrapportering i møter med hovedleverandøren, men bare ved kontraktsoppstart.

Figur 21 viser hyppigheten i innhenting av slik dokumentasjon om hovedleverandør i bygg- og anleggskontrakter. Det er ikke stor forskjell mellom bygg- og anleggskontrakter og renholdskontrakter med hensyn til hvor ofte slik dokumentasjon innhentes blant anskaffelser der det er gjennomført kontroll. Det er heller ikke stor forskjell mellom anskaffelser i statlig sektor og kommunal sektor.

Figur 21 Hyppighet i innhenting av skatteattest, egenerklæring fra hovedleverandør og egenrapportering i møter ved anskaffelser der det er gjennomført kontroll av hovedleverandør (n = 145)



Kilde: Riksrevisjonens kartlegging

5.3.1 Kontroll av skatteattest

Figur 21 viser at i totalt 75 prosent av anskaffelsene der det er utført kontroll av hovedleverandør, er det innhentet skatteattest ved kontraktsoppstart. I 13 prosent av kontraktene oppgir respondenten at denne typen kontroll aldri gjennomføres for den aktuelle kontrakten, eller at kontroll av skatteattest ikke er aktuelt. Figuren viser at de færreste ber om skatteattest utover oppstartsperioden. Offentlige oppdragsgivere skal etter regelverket om offentlige anskaffelser be om skatteattester fra alle tilbydere i anbudsfasen.

I intervju framgår det at enkelte av de store kommunene og statlige virksomhetene også ber om utvidet skatteattest (SKAV), som i tillegg til skatter og avgifter⁵² gir opplysninger om antall ansatte, bruk av utenlandsk arbeidskraft de siste seks månedene og bruk av underleverandører. Oppdragsgiver må imidlertid få fullmakt fra oppdragstaker for å innhente en slik utvidet skatteattest.

Flere offentlige oppdragsgivere gir i intervju uttrykk for at en skatteattest i seg selv er nesten verdiløs som dokumentasjon, fordi informasjonen kan være utdatert. Dette kan medføre at svindel ikke oppdages. Mange etterspør derfor et tettere samarbeid med skattemyndighetene, slik at oppdragsgiver kan få en enklere og mer fortløpende oversikt over om leverandører betaler skatter og avgifter.⁵³ I intervju viser Oslo kommune til at de gjennom oppdatert informasjon fra skatteetaten har flere eksempler på virksomheter som tilsynelatende har alt det formelle i orden ved oppstart, men der kommunen i løpet av kontraktsperioden har avdekket useriøsitet i form av mangelfull innbetaling av skatter og avgifter og utbetalinger av lønn.

5.3.2 Egenrapportering i møter

Oppdragsgiver kan også ta opp spørsmål om lønns- og arbeidsvilkår i møter med oppdragstaker, som for eksempel på byggemøter. Figur 21 viser at slik rapportering etterspørres ved kontraktsoppstart i totalt 30 prosent av anskaffelsene. I totalt 19 prosent av anskaffelsene foretas det egenrapportering i møter hver måned eller oftere. I 21 prosent av anskaffelsene etterspørres dette minst én gang i året. I totalt 30 prosent av anskaffelsene oppgir respondenten at egenrapportering i møter aldri er utført, eller at det ikke er aktuelt.

Resultatene viser at egenrapportering i møter foretas jevnligere i renholdsanskaffelsene enn i bygg- og anleggsanskaffelsene. I de tilfellene der det er gjennomført kontroll avholdes det slike møter minst én gang i året i over halvparten av renholdsanskaffelsene, mens møtene avholdes minst én gang i året i ca. en tredel av bygg- og anleggsanskaffelsene. I 36 prosent av bygg- og anleggsanskaffelsene avholdes disse møtene bare ved kontraktsoppstart, mens tilsvarende tall for renholdsanskaffelser er 14 prosent. Andelen av anskaffelser der egenrapportering i møter aldri er utført eller ikke er aktuelt, er tilnærmet lik for bygg- og anleggsanskaffelser og renholdsanskaffelser.

Statens vegvesen legger i intervju vekt på byggemøtene som en sentral del av oppfølging og kontroll av kontraktene. I disse møtene legges etatens HMS-sjekkliste til grunn, og enkelte av spørsmålene dreier seg om arbeidslivskriminalitet og sosial dumping. Møtene skal dokumenteres med referater. Også gjennom kartleggingen er det flere som understreker betydningen av jevnlig statusmøter med leverandør framfor dokumentkontroll, når det gjelder kontroll av lønns- og arbeidsvilkår.

5.3.3 Egenerklæring om lønns- og arbeidsvilkår

Oppdragsgiver kan kreve at leverandører skriver under en erklæring om at alle ansatte er sikret normale lønns- og arbeidsvilkår i samsvar med kravene i forskrift om lønns- og arbeidsvilkår i offentlige kontrakter. Figur 21 viser at slik egenerklæring bare etterspørres ved kontraktsoppstart i 47 prosent av anskaffelsene der det er utført kontroll av hovedleverandør. I totalt 37 prosent av anskaffelsene oppgir respondenten at egenerklæringsskjema aldri har blitt benyttet, eller ikke er aktuelt.

Egenerklæringsskjema benyttes i større grad i den løpende oppfølgingen av renholds-kontrakter enn i oppfølgingen av bygg- og anleggskontrakter. I 26 prosent av ren-

52) Skatt, arbeidsgiveravgift og merverdiavgift. SKAV ble innført i 2007.

53) For eksempel Oslo kommune, Skien kommune, Seriøsitetsforumet, Avinor, Statens vegvesen. Veidekke.

holdsanskaffelsene der det er gjennomført kontroll, etterspørres egenerklæring minst én gang i året, mens tilsvarende tall for bygg- og anleggsanskaffelser er 13 prosent.

Når det gjelder innhenting av egenerklæring, viser tallene fra kartleggingen at dette innhentes i enda mindre grad fra underleverandører enn fra hovedleverandører.

Totalt sett er det få anskaffelser der lønns- og arbeidsvilkår blir fulgt opp gjennom egenerklæring. Mange av de intervjuede enhetene benytter imidlertid egenerklæring som standard ved alle kontraktsinngåelser. Samtidig viser enkelte til at egenerklæring alene er langt fra nok for å avdekke brudd på lønns- og arbeidsvilkår. Enkelte viser til konkrete erfaringer. En stor kommune opplyser i intervju at de inntil 2009 baserte seg utelukkende på egenerklæringer. I 2010 valgte de å gjennomføre ti kontroller for å undersøke påliteligheten (reliabiliteten) ved egenerklæringene. Det ble avdekket brudd på kontraktskravene i åtte av kontrollene.

Skien kommune har utarbeidet en sjekkliste for å avdekke svart arbeid og sosial dumping. Fra 2015 må alle tilbydere fylle ut og legge ved denne sjekklisen når de leverer tilbud til kommunen. Kommunen mener likevel at oppdragsgiver må være forberedt på at bekjempelse av sosial dumping og arbeidskriminalitet vil kreve ressurser til kontroll. Etter kommunens vurdering er det ikke tilstrekkelig å belage seg på leverandørenes egenrapportering; oppdragsgiver må også foreta egne kontrollaktiviteter.⁵⁴

På spørsmål om bruken av egenerklæring fra leverandør peker Difi i intervju på at denne typen rapportering har en verdi ved at leverandøren blir mer oppmerksom på risikoen. Difi understreker likevel at egenrapportering ikke innebærer tilstrekkelig kontroll av leverandøren, ettersom oppdragsgiver ikke uten videre kan forutsette at informasjonen er pålitelig. Ofte tilfredsstiller heller ikke egenrapporteringen Difis krav. Etter Difis vurdering kan leverandørers egenrapportering imidlertid være et nyttig utgangspunkt for oppdragsgivers risikovurdering av leverandøren og deretter grundigere analyser av risiko og eventuelle stikkprøvekontroller og/eller planlagte stedlige kontroller.

Enkelte opplyser i intervju at de, basert på tidligere erfaring med oppfølging og kontroll av leverandører, anser egenerklæring som verdiløst.

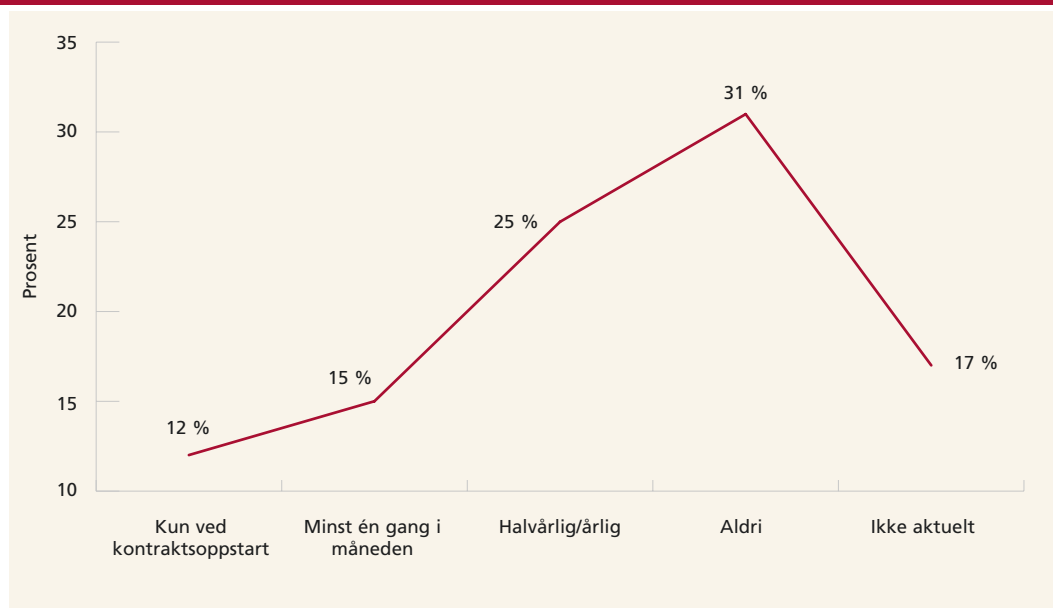
5.4 Aktiv kontroll av lønns- og arbeidsvilkår hos kontraktens leverandører

På grunnlag av egenrapporteringen fra leverandør og underleverandør kan oppdragsgivere gå gjennom dokumentasjon. Dokumenter som ofte kontrolleres for å forhindre og eventuelt avdekke sosial dumping, er timelister, arbeidsavtaler og lønns slipper. I tillegg kan bankutskrifter bidra til å bekrefte lønnsutbetalinger og eventuelle høye kontantuttak. Høye kontantuttak kan for eksempel indikere skjulte pålegg fra arbeidsgiver om tilbakebetaling av deler av lønnen, som det vil bli vist til under.

Flere av kontrollhandlingene kan kombineres. HMS-kort kan samkjøres med mannskapslistene og timelister. Fakturaer kan også vurderes opp mot timelister og lønns slipper for å kontrollere at det er samsvar mellom disse. Dette er dokumentasjon som Arbeidstilsynet kan be om i et tilsyn av sosial dumping og arbeidslivskriminalitet. Difi viser også til denne typen dokumentasjon i sin veiledning av oppdragsgiveres oppfølging av lønns- og arbeidsvilkår. Figur 22 viser hyppigheten av kontrollhandlinger blant oppdragsgivere som har utført én eller flere slike kontroller.

54) Intervju med Skien kommune, 16. juni 2015.

Figur 22 Gjennomsnittshyppighet for kontroll av timelister, lønnslipper, bankutskrift av lønnsutbetalinger, HMS-kort, arbeidsavtaler og avtaler mellom hoved- og underleverandør, n = 145⁵⁵



Kilde: Riksrevisjonens kartlegging

Figur 22 viser at blant anskaffelser der kontraktens hovedleverandør er kontrollert, er flertallet av kontrollhandlingene ikke utført, eller de anses ikke som aktuelle. Blant dem som kontrollerer, er det en tendens til at kontrollen gjøres årlig eller halvårlig framfor månedlig eller oftere. Detaljer for de ulike kontrollene presenteres nedenfor.

Kommentarer gitt gjennom kartleggingen og intervjudata viser at mange offentlige oppdragsgivere mener at oppfølgings- og kontrollansvaret ikke først og fremst ligger hos oppdragsgiver, men hos enten hovedleverandør, innleid prosjektleder/konsulent, eller – som omtalt i punktene 5.2 og 4.4 – hos kontrolletatene, det vil si Arbeidstilsynet, skatteetaten eller politiet.

5.4.1 Kontroll av timelister, lønnslipper og bankutskrift av lønnsutbetalinger

I intervju framhever Arbeidstilsynet Oslo tiltak på arbeidsplassen som svært viktige i arbeidet mot sosial dumping. Ifølge Arbeidstilsynet Oslo bør oppdragsgiver gå gjennom lønnslipper, timeregistrering og arbeidskontrakter, og se dette opp mot blant annet allmenngjort tariff, der det eksisterer.⁵⁶

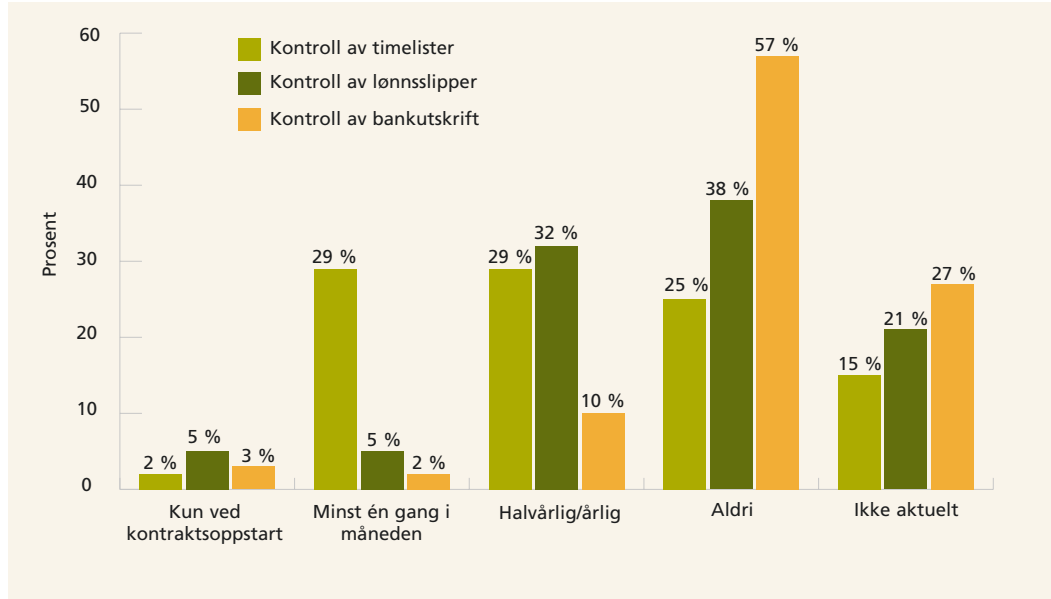
Kartleggingen viser imidlertid at det i hovedsak er få offentlige oppdragsgivere som gjennomfører kontroller av timelister, lønnslipper og bankutskrift av lønnsutbetalinger. Dette gjelder både i kontroller av hovedleverandør og underleverandør og uavhengig av type anskaffelse.

Figur 23 viser hvor ofte oppdragsgivere kontrollerer denne typen dokumentasjon fra hovedleverandør blant dem som har utført én eller flere kontroller. Her er det i hovedsak likt i kommunal og statlig sektor.

55) N = 84 i kontroll av avtaler mellom hovedleverandør og underleverandør

56) Intervju med Arbeidstilsynet Oslo, 25. september 2015.

Figur 23 Kontrollhyppighet på sentral dokumentasjon av lønns- og arbeidsvilkår ved anskaffelser der hovedleverandør er kontrollert (n = 145)



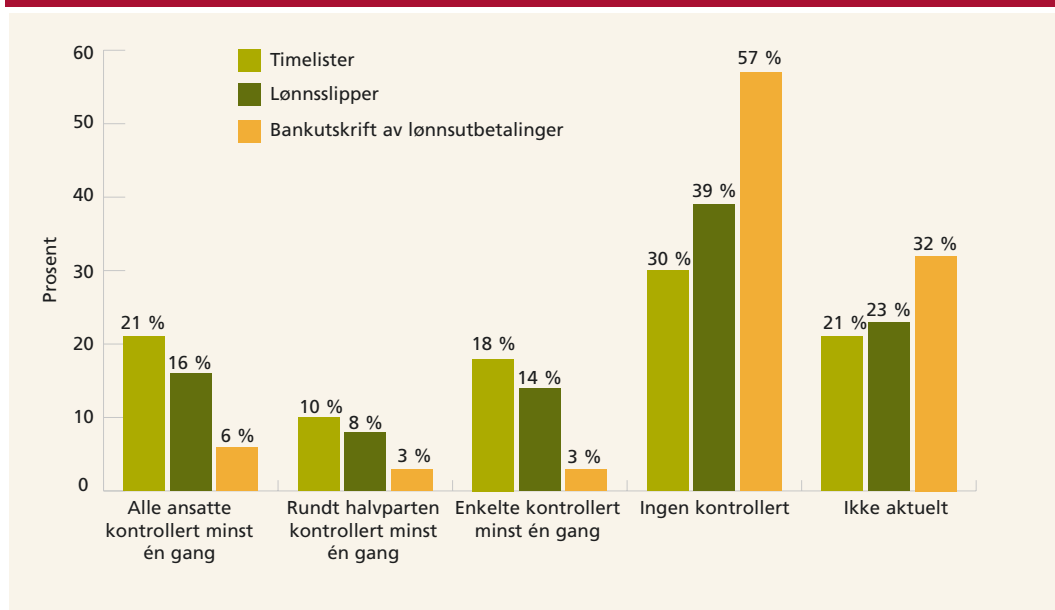
Kilde: Riksrevisjonens kartlegging

Figur 23 viser at timelister kontrolleres i totalt 60 prosent av anskaffelsene der det er utført kontroll av hovedleverandør. Det er imidlertid færre oppdragsgivere som kontrollerer lønsslipper eller undersøker at lønnen til leverandørens ansatte har blitt utbetalt til konto i en bank. Resultatene fra kartleggingen viser at lønsslipper og bankutskrifter er kontrollert i henholdsvis 42 og 15 prosent av anskaffelsene der det er utført kontroll av hovedleverandør. Samtidig framgår det at kontrollhyppigheten for alle disse tre dokumentkontrollene er lav. Blant dem som gjennomfører kontroll, gjøres en større andel halvårlig eller årlig. Samlingen av søyler til høyre i figur 23 gjenspeiler at det gjennomføres få kontroller av timelister, og særlig lønsslipper og bankutskrifter. I anskaffelsene der det er utført kontroll, er slike kontroller aldri utført, eller de er ikke vurdert som aktuelle i henholdsvis 40, 59 og 84 prosent av anskaffelsene.

Kontrollaktivitet kan også måles i antall ansatte hos leverandøren som blir kontrollert. Figur 24 viser antall ansatte som inngår i gjennomførte kontroller av henholdsvis timelister, lønsslipper og bankutskrifter. I mange av anskaffelsene er ingen ansatte kontrollert.

Kartleggingen viser at det i større grad er gjennomført kontroll av timelister og lønsslipper til alle ansatte minst én gang i forbindelse med renholdskontraktene (31 prosent), enn med bygg- og anleggskontraktene (18 og 11 prosent). Det er også gjennomgående flere kontrollhandlinger blant bygg- og anleggsanskaffelsene der ingen ansatte har blitt kontrollert, eller at det ikke har vært aktuelt, enn det er blant renholdsanskaffelsene.

Figur 24 Andel ansatte som er kontrollert der det er gjennomført kontroll av hovedleverandørkontroll av lønnsutbetalinger (n = 145)



Kilde: Riksrevisjonens kartlegging

I intervju har flere offentlige oppdragsgivere imidlertid gitt uttrykk for at kontroll av timelister og lønnsslipper er svært viktig for å følge opp lønns- og arbeidsvilkår. Flere kontrollerer timelister og lønnsslipper på regelmessig basis, men noen viser også til at selv om det er tatt inn bestemmelser i kontraktene om at oppdragsgiver kan kreve å se revisorgodkjente timelister, er dette noe som i liten grad har blitt gjort i praksis.

Oslo kommune har i intervju også pekt på betydningen av å kontrollere timelister og lønnsslipper mot bankutskrifter. Oslo kommune mener at det er vanskelig å sikre seg helt mot brudd på kravene til lønns- og arbeidsvilkår i renholdsbransjen, blant annet fordi det er mulig å skjule reell og dårlig akkordavlønning bak tilsynelatende gode timelønner ved å anslå et lavt antall timer for å rengjøre et visst område.

Et av Norges største entreprenørfirmaer opplever også at oppdragstakeres ansatte arbeider svært mye uten at det kommer fram på timelistene. Entreprenørselskapet opplyser i intervju at firmaet kontrollerer lønnsslipper, og i ytterste tilfelle også bankutskrifter, ved mistanke om brudd på lønns- og arbeidsvilkår hos underleverandører. Selskapet har i ett tilfelle avslørt en forfalsket bankutskrift, der beløpet på bankutskriften til firmaet ikke tilsvarte det beløpet arbeidstaker hadde mottatt på konto. Den eneste måten dette kunne avdekkes på, var at arbeideren var inne i banksystemet og viste de faktiske transaksjonene.

Stavanger kommune opplyser i intervju at de aldri ber om å få tilsendt lønnsslipper, siden de mener at disse er svært enkle å forfalske. Stavanger kommune har videre erfart at kontroll av bankutskrift av lønnsutbetalinger er en svært viktig kontrollhandling for å kunne se om lønnen faktisk har gått inn på de ansattes konto. Kommunen har avdekket tilfeller der lønnslippene tilfredsstiller kravene, men der lønnen ikke har blitt overført til arbeidstakers lønnskonto, på grunn av manglende dekning i

leverandørens bankkonto. Når Stavanger kommune gjennomfører kontroll av lønns- og arbeidsvilkår, må leverandøren derfor fysisk logge inn på nettbanken og vise at transaksjonen er utført. Videre sjekker kommunen leverandørens faktiske innbetalinger av obligatorisk tjenstepensjon (OTP) for den utvalgte ansatte. Stavanger kommune erfarer at dette tiltaket er nødvendig dersom det foreligger mistanke om brudd på lønnsvilkår.⁵⁷

Det er likevel få offentlige virksomheter som går like langt i å kontrollere lønns- utbetalingene til hovedleverandør eller underleverandør. Gjennom kartleggingen er det flere som uttrykker usikkerhet om hvordan de kan kontrollere lønns- og arbeidsvilkår, eller tolke den informasjonen som mottas. Det er også noen som er usikker på hvorvidt oppdragsgiver har rett til å innhente slik informasjon, for eksempel om hoved-leverandør og/eller underleverandørs banktransaksjoner. Enkelte opplyser også at det virker påtrengende å be om informasjon fra leverandører på denne måten, og at de ikke ønsker at det skal gå ut over forholdet til leverandøren.

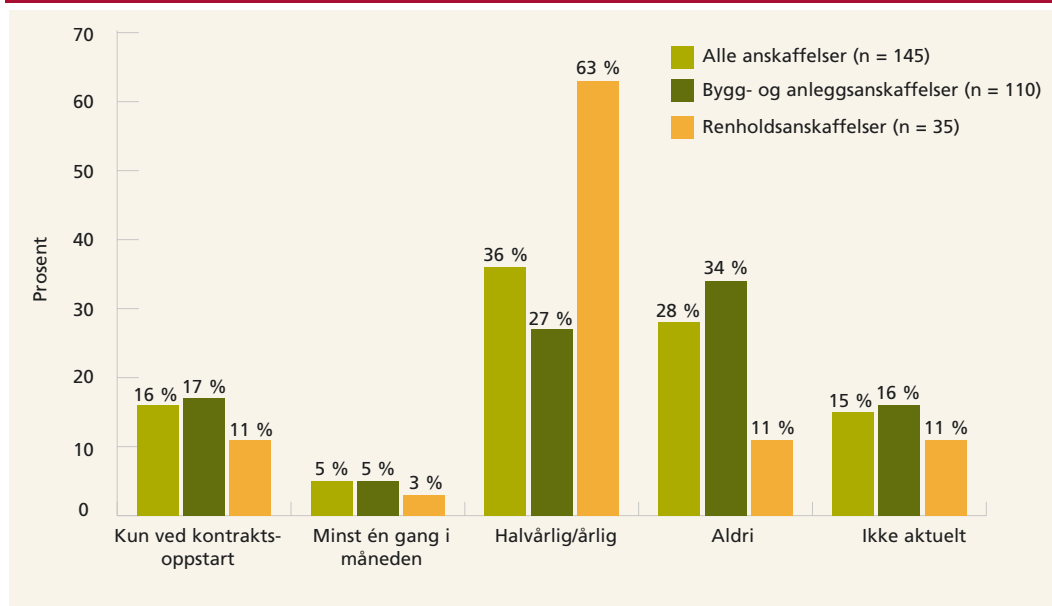
5.4.2 Kontroll av arbeidsavtaler

En arbeidskontrakt skal beskrive arbeidsgiver og arbeidstakers rettigheter og plikter, og kan dermed bidra til å dokumentere lønns- og arbeidsvilkår for den enkelte ansatte hos leverandøren.

Figur 25 viser at i totalt 43 prosent av anskaffelsene der det er gjennomført kontroller av hovedleverandør, er det aldri utført kontroll av arbeidsavtaler, eller kontrollen oppgis å ikke være aktuell. Det vil si at blant de 146 kontraktene der det er gjennomført kontroll av hovedleverandør, er det utført kontroll av 82 av arbeidsavtalene til de ansatte. Flertallet av arbeidsavtalene som er kontrollert, kontrolleres halvårlig eller årlig.

Figur 25 viser at arbeidsavtaler kontrolleres hyppigere ved renholdskontraktene enn ved bygg- og anleggskontraktene i anskaffelser der det er utført kontroll av hovedleverandør. Mens kontroll av arbeidsavtaler aldri ble utført i 34 prosent av bygg- og anleggsanskaffelsene, er tilsvarende tall for renholdsanskaffelser 11 prosent.

Figur 25 Kontrollhyppighet av hovedleverandørs arbeidsavtaler i anskaffelser der det er utført kontroll. Alle anskaffelser, bygg- og anleggsanskaffelser og renholdsanskaffelser

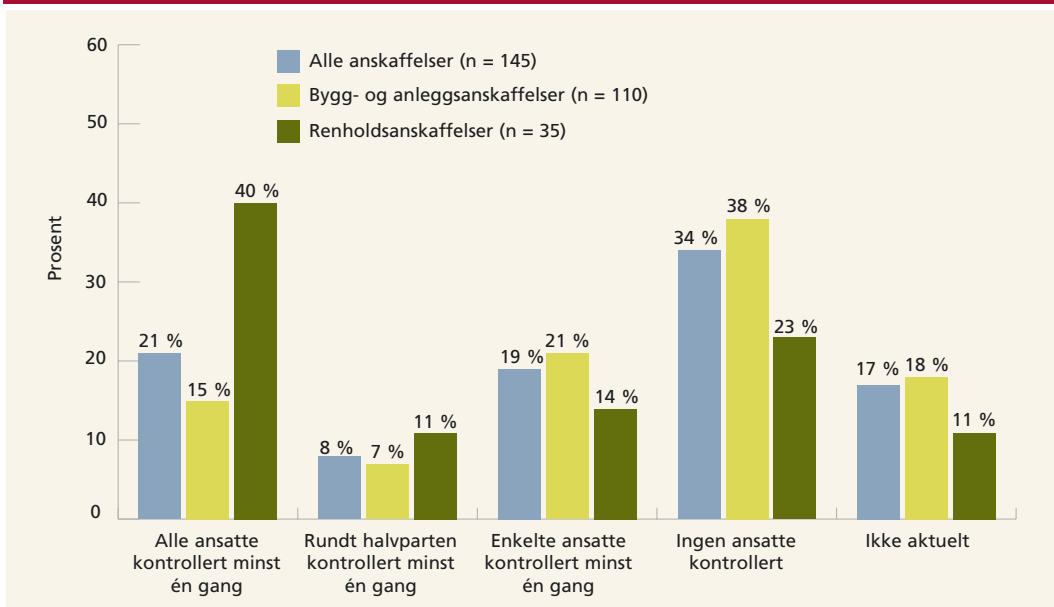


Kilde: Riksrevisjonens kartlegging

57) Intervju med Stavanger kommune, 19. august 2015.

Figur 26 viser også at antallet ansatte som det er utført kontroll av arbeidsavtaler for, er lavt. I totalt 51 prosent av anskaffelsene er ingen ansatte kontrollert, eller kontrollen er vurdert som ikke aktuell. Det er generelt høyere andel slik kontroll blant renholdsanskaffelser enn blant bygg- og anleggsanskaffelser. Mens arbeidsavtaler til alle ansatte er kontrollert i tilknytning til 40 prosent av renholdsanskaffelsene, er tilsvarende andel for bygg- og anleggsanskaffelser 15 prosent.

Figur 26 Hvor ofte blir de ansatte kontrollert – i de tilfellene det er gjennomført minst én kontrollhandling?



Kilde: Riksrevisjonens kartlegging

Resultatene fra kartleggingen viser at det er en større andel ansatte som aldri har blitt kontrollert hos hovedleverandør enn hos underleverandør. I 36 prosent av anskaffelsene der det er utført kontroll av underleverandør, har ingen av de ansattes arbeidsavtaler blitt kontrollert, eller kontrollen anses ikke som aktuell. Til sammenligning har ingen av de ansattes arbeidsavtaler blitt kontrollert, eller kontrollen anses ikke som aktuell, i totalt 51 prosent av anskaffelsene der det er utført kontroll av hovedleverandør.

Stavanger kommune opplyser i intervju at ulovlige arbeidsavtaler er ett av de funnene de har gjort gjennom sine kontroller av leverandører og underleverandører, og mener generelt at det er svært enkelt å forfalske arbeidsavtaler i tillegg til dokumenter som lønningslister og bankutskrifter. Stavanger kommune viser til at dokumentkontroll alene ikke er tilstrekkelig for å avdekke slike avvik.

En av Norges største entreprenører erfarer at underleverandører kan levere en perm med dokumenter som tilfredsstill alle de formelle kravene og entreprenørens tilhørende sjekkpunkter, men at de omgår regelverket på andre punkter. Entreprenøren uttaler derfor at det helt klart ikke holder å bare kontrollere sjekklister.

Arbeidstilsynet Oslo uttaler også i intervju at tilfeldige kontroller ikke er tilstrekkelig for å avdekke brudd på lønns- og arbeidsvilkår. Kontrollaktivitetene må være systematiske og målrettede, og kan ikke begrenses til dokumentkontroller. Det bør også foretas en substanskontroll av dokumentasjonen, uavhengig av hvilken bransje det gjelder.



En rekke offentlige oppdragsgivere gir uttrykk for at de ikke har nødvendig kompetanse til å vurdere ektheten av framlagt dokumentasjon når de foretar kontroll.

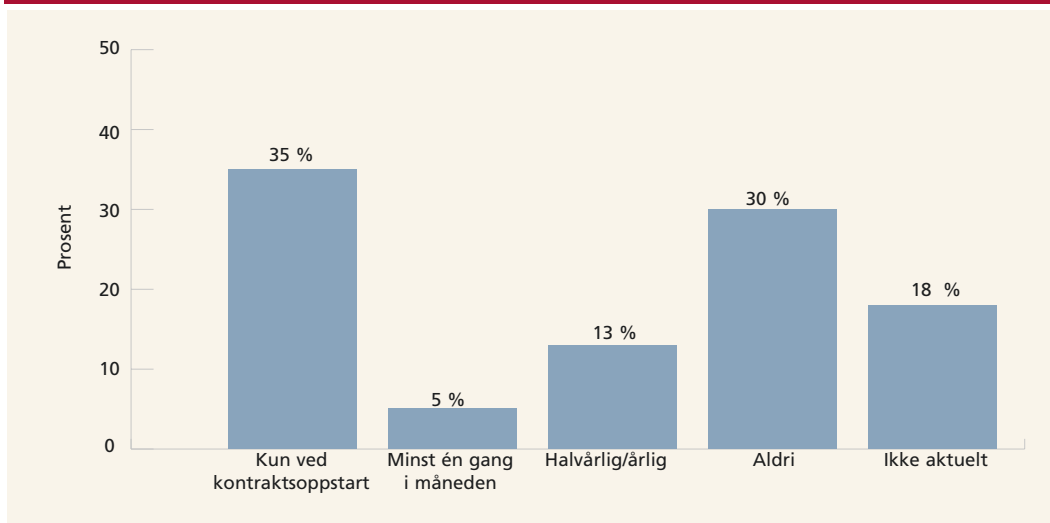
Foto: Scanstockphoto

Flere store virksomheter uttaler i intervju at kontroll av arbeidsavtaler er et fast punkt i kontroll av lønns- og arbeidsvilkår hos kontraktens hovedleverandør og eventuelle underleverandører. Statens vegvesen påpeker i intervju at mangel på arbeidsavtaler og HMS-kort er typiske tilfeller som innebærer at arbeidet må stanses inntil det foreligger tilfredsstillende dokumentasjon.

5.4.3 Kontroll av avtaler mellom hovedleverandør og underleverandør

Innen allmenngjorte bransjer som bygg og renhold har hovedleverandør plikt til å se til at underleverandør ivaretar kravene til lønns- og arbeidsvilkår i den aktuelle bransjen. Det er derfor relevant å kontrollere om disse kravene er ivaretatt i kontrakter mellom hovedleverandør og underleverandør. Figur 27 viser hvor ofte avtaler mellom hovedleverandør og underleverandør kontrolleres.

Figur 27 Kontrollhyppighet av avtaler mellom hovedleverandør og underleverandør ved alle anskaffelser der det er engasjert underleverandør på kontrakten og foretatt kontroll av hovedleverandør (n = 84)



Kilde: Riksrevisjonens kartlegging

Det er foretatt kontroll av avtaler mellom hovedleverandør og underleverandør i totalt 53 prosent av anskaffelsene der det både er gjennomført kontroll av hovedleverandør og engasjert underleverandør. Figur 27 viser at ved 35 prosent av anskaffelsene der det er utført kontroll av slike avtaler, er kontrollen bare utført ved kontraktsoppstart.

Figur 27 viser at i 30 prosent av avtalene har aldri blitt kontrollert, og 18 prosent er vurdert som ikke aktuelle for kontroll.⁵⁸

5.4.4 Fakturakontroll

Fakturakontroll er en av de kontrollhandlingene som gjennomføres hyppigst i oppdragsgivers kontroll av hovedleverandør. Faktura fra hovedleverandør kontrolleres minst én gang i måneden ved totalt 59 prosent av anskaffelsene der det er utført kontroll av hovedleverandør. I 17 prosent av anskaffelsene der det er utført kontroll, er fakturakontroll aldri gjennomført. Faktura fra underleverandør kontrolleres minst én gang i måneden 44 prosent av anskaffelsene der det er utført kontroll av denne leverandøren. I 16 prosent av anskaffelsene er det kontraktens hovedleverandør som har ansvar for å utføre denne kontrollen. I 29 prosent av anskaffelsene ble det opplyst at det aldri eller ikke er aktuelt å gjennomføre kontroll av fakturaer fra underleverandører.

Fakturakontroll er en kontrollhandling som ikke først og fremst retter seg mot oppfølging av lønns- og arbeidsvilkår. Kontroll av faktura kan ofte være rettet mot å unngå korrupsjon og misligheter, eller å sikre at oppdragsgiver ikke overfaktureres.⁵⁹ Flere offentlige oppdragsgivere mener imidlertid at dette ikke bare er en viktig kontroll for å avdekke økonomiske feil og avvik, overfakturering eller fiktiv fakturering, men også dokumentasjon som bør sammenstilles med timelister og lønnsklipper for å følge opp lønns- og arbeidsvilkår. Skatteetaten ved Skatt øst viser til at fiktiv fakturering kan skjule svarte lønninger, arbeidstakernes reelle identitet og kamufflere arbeidsmarkeds-kriminalitet slik at dette blir mulig, blant annet sosial dumping. Med fiktiv fakturering unngår useriøse aktører lønnsinnberetning, sparer arbeidsgiveravgift og andre sosiale utgifter, og omgår arbeidsmiljølovgivningen og allmenngjøringsloven. Samlet sett mener Skatt øst at dette gir firmaet reduserte kostnader, noe som dermed virker konkurransevridende.⁶⁰

Oslo kommune opplyser i intervju at kommunen gjennomfører omfattende fakturakontroll, og at de har to personer ansatt bare til dette formålet. Kontrollene gjennomføres ved hjelp av en rødt flagg-analyse der de går gjennom alle fakturaer på jakt etter tegn på uregelmessigheter. Det er gjort store innsparinger på grunn av denne kontrollen, og overfakturering forekommer nå i mindre grad enn tidligere. Flere andre har i intervju gitt konkrete eksempler på avvik og overfakturering som har blitt avdekket gjennom fakturakontroll.

5.4.5 Stedlig kontroll av HMS-kort (tidligere ID-kort)

Arbeidstilsynet Oslo framhever i intervju stedlig kontroll av HMS-kort som en sentral kontrollhandling for å følge opp lønns- og arbeidsvilkår. Både i bygg- og anleggsbransjen og i renholdsbransjen er HMS-kort obligatorisk for alle arbeidere, jf. *forskrift om HMS-kort på bygge- og anleggsplasser* og *forskrift om offentlig godkjenning av renholdsvirksomheter og om kjøp av renholdstjenester*. Hovedhensikten med HMS-kortet er å

58) Tallene gir ikke 100 prosent på grunn av avrundning.

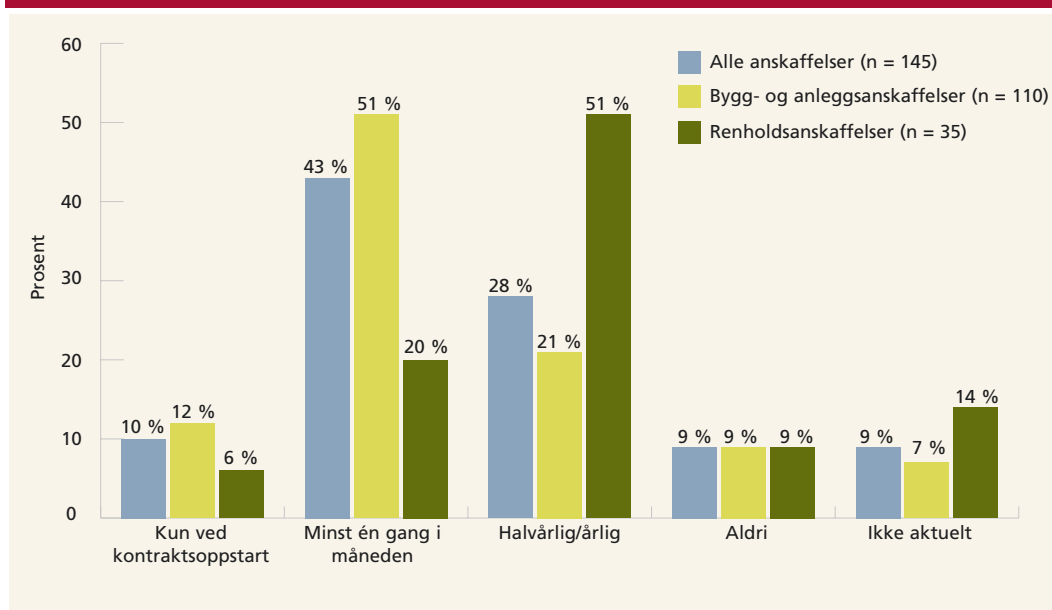
59) Fafo, Kampen om vikarene, Fafo-rapport 2012:06

60) Presentasjon ved Jan-Egil Kristiansen, Skatt øst, på seminar i regi av Fafo Østforum, 27. oktober 2014: Kortere kontraktkjeder – mindre sosial dumping? http://www.fafoestforum.no/arkiv/141027/jan_egil_kristiansen.pdf. [lesedato: 13. januar 2016].

bekreftede forholdet mellom arbeidstaker og arbeidsgiver ved å identifisere begge parter. HMS-kort kan dermed brukes til å sammenligne mannskapslistene med hvem som faktisk oppholder seg på arbeidsplassen.⁶¹

Sammenlignet med andre kontrollhandlinger viser figur 28 at stedlig kontroll av HMS-kort er den kontrollhandlingen som gjennomføres oftest. Kontroll av HMS-kort foretas noe oftere i bygg- og anleggsanskaffelser enn renholdscontrakter. I omtrent halvparten av bygg- og anleggsanskaffelsene der det er utført kontroll av hovedleverandør, gjennomføres det stedlig kontroll av HMS-kort hver måned eller oftere. Til sammenligning foretas det kontroll av HMS-kort halvårlig eller årlig i rundt 50 prosent av renholdsanskaffelsene.

Figur 28 Hyppighet i kontrollen av HMS-kort for ansatte hos hovedleverandør i anskaffelser der det er utført kontroll av hovedleverandør. Alle anskaffelser, bygg- og anleggsanskaffelser og renholdsanskaffelser

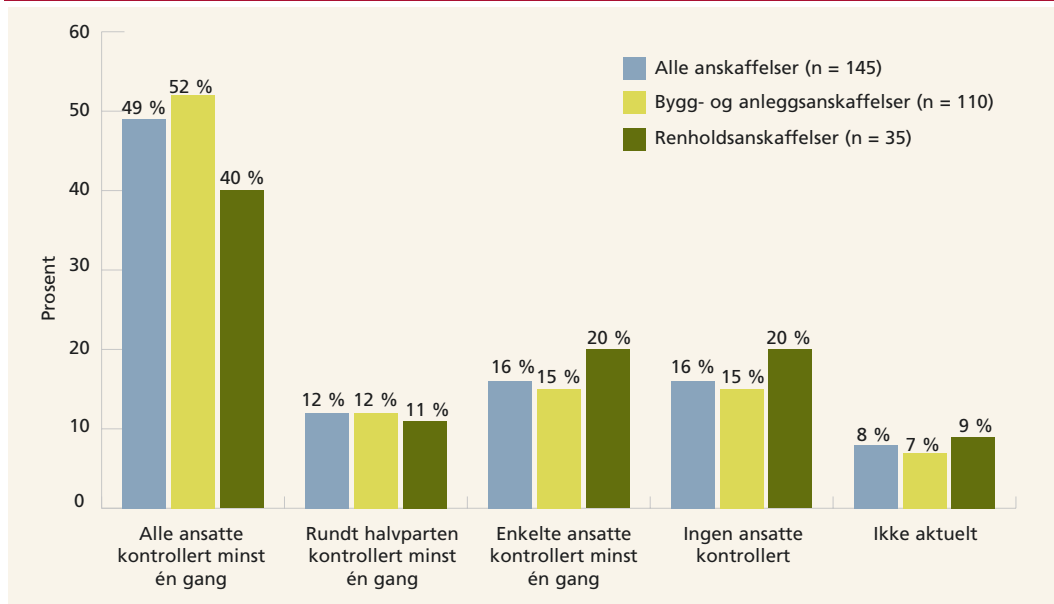


Kilde: Riksrevisjonens kartlegging

I tillegg til å være den kontrollen som utføres hyppigst, er stedlig kontroll av HMS-kort også den kontrollhandlingen som omfatter flest ansatte. Ved totalt 49 prosent av anskaffelsene er det gjennomført stedlig kontroll av HMS-kort blant alle ansatte hos kontraktens hovedleverandør minst én gang, jf. figur 29.

61) Intervju med Arbeidstilsynet Oslo, 25. september 2015 og <http://www.arbeidstilsynet.no/fakta.html?tid=95426#3>. [lesedato: 20. januar 2016].

Figur 29 Andel ansatte som er omfattet av stedlig kontroll av HMS-kort i anskaffelser der det er utført kontroll av hovedleverandør, alle anskaffelser, bygg- og anleggsanskaffelser og renholdsanskaffelser



Kilde: Riksrevisjonens kartlegging

Andelen som har gjennomført stedlig kontroll av HMS-kort blant alle ansatte hos kontraktens hovedleverandør minst én gang, er vesentlig høyere blant bygg- og anleggskontraktene enn blant renholdskontraktene, mens andelen er relativt lik for de øvrige svaralternativene. Dette viser at stedlig kontroll av HMS-kort i større grad gjennomføres i bygg- og anleggskontrakter enn i renholdskontrakter, både når det gjelder hyppighet og antall ansatte kontrollert.

Kartleggingen viser at det gjennomføres flere kontroller av HMS-kort hos underleverandør enn hos hovedleverandør. Utført kontroll av HMS-kort omfatter i tillegg flere av de ansatte hos underleverandør enn hos hovedleverandør.

Til tross for at kontroll av HMS-kort benyttes i relativt stor grad, har mange offentlige oppdragsgivere i kartleggingen og intervju pekt på svakheter ved dagens ordning med HMS-kort. Stavanger kommune utførte kontroll av HMS-kort av byggebransjen for første gang vinteren 2015, og kommunen avdekket da flere tilfeller der ansatte verken har hatt HMS-kort eller midlertidige bevis. Disse hevdet som regel at de bare skulle være på arbeidsplassen i en kort periode. Kommunen mener derfor det ville være en fordel om det ble innført en ordning med forhåndsinnmelding av utenlandske borgere, slik at alle arbeidstakere fikk HMS-kort så snart de hadde vært på ID-kontroll hos skatteetaten. Tilgang på sanntidsinformasjon gjennom HMS-kortene hadde også vært til fordel i kommunens kontrollarbeid. Kommunen peker også på at de ikke har nok fagkunnskap til å avdekke forfalskede HMS-kort. Det vises til at HMS-kortkontroller er ressurskrevende, ettersom de må planlegges grundig og krever at den som kontrollerer, har oversikt over arbeidsplassen og kjenner til alle utganger og muligheter for å rømme fra stedet.

Arbeidstilsynet Oslo peker på at kontroll av mannskapslistene på anleggsområder er mer krevende enn kontroll på byggeplasser, ettersom et anleggsområde ikke vil være fysisk avgrenset på samme måte. Man har dermed ikke like god oversikt over bevegelser inn og ut av området.⁶²

62) Intervju med Arbeidstilsynet Oslo, 25. september 2015 og <http://www.arbeidstilsynet.no/fakta.html?tid=95426#3>. [lesedato: 20. januar 2016].

Flere entreprenører og offentlige oppdragsgivere har lignende synspunkter på svakheter ved ordningen med HMS-kort. Blant annet har Seriøsitetsforum⁶³ definert innføring av HMS-kort i sanntid som sin hovedprioritet. Seriøsitetsforum viser til at sanntidskort allerede er innført, men per i dag er sanntidsinformasjonen bare tilgjengelig for offentlige myndigheter som har en tilsyns- eller etterforskningsfunksjon på en bygg- og anleggsplass (eksempelvis Arbeidstilsynet, skatteetaten og politiet). Næringen har ikke tilgang til sanntidsinformasjonen og kan bare lese informasjonen som er tilgjengelig på kortet. Dette innebærer at næringen, inkludert byggherrer og entreprenører, ikke har mulighet til å kontrollere at opplysningene om arbeidsforholdet er gyldig. I alle kort, nye som eldre, er det lagt inn elektronikk som gjør det mulig å slå opp i offentlige registre. Flere mener derfor at manglende tilgang til denne sanntidsinformasjonen er ineffektivt i arbeidet med å forhindre useriøsitet i bygg- og anleggsbransjen. Seriøsitetsforumet mener at det gjennomføres relativt få tilsyn fra myndighetenes side, og at useriøse aktører derfor enkelt kan slippe unna. Medlemmene av Seriøsitetsforumet viser også til at det må etableres en ordning for forhåndsregistrering av utenlandske arbeidstakere.⁶⁴

Arbeidstilsynet og partene i arbeidslivet har gitt innspill til Arbeids- og sosialdepartementet om utfordringene ved dagens ordninger for HMS-kort, både innen bygg- og anleggssektoren og renholdssektoren. Arbeidstilsynet viser i intervju til at det allerede er gjort én viktig endring, ved at kortene har endret navn fra ID-kort til HMS-kort. Den tidligere benevnelsen – ID-kort – var misvisende ettersom kortet ikke er gyldig som ordinær legitimasjon og åpnet for misbruk og svindel.⁶⁵

Arbeids- og sosialdepartementet sendte en forskriftsendring på høring 10. september 2015, der det ble foreslått flere endringer på områder der det er utfordringer med HMS-kortene. Det er forslag om blant annet disse endringene:

- Tilgangen til sanntidsinformasjon i kortene utvides til å gjelde flere enn bare tilsynsmyndigheter og politi – blant annet byggherrer.
- Det skal være krav om HMS-kort fra dag én.
- Det skal være mulig å levere en forhåndssøknad om HMS-kort.

De to siste punktene forutsetter at det blir mulig å søke om HMS-kort fra utlandet. Høringsfristen gikk ut 11. desember 2015, og saken er (per juni 2016) under behandling i Arbeids- og sosialdepartementet.

I høringen fra Arbeids- og sosialdepartementet er det også foreslått å gi Arbeidstilsynet utvidet adgang til å inndra HMS-kort. En utfordring for Arbeidstilsynet i deres tilsyn er at de nå ikke uten videre har myndighet til å inndra HMS-kort som er ugyldig eller blir misbrukt. Dette kan for eksempel omfatte tilfeller der en virksomhet har meldt ansatte ut av A-registeret⁶⁶ etter å ha mottatt HMS-kort, eller der det ikke er samsvar mellom navnet på kortet og personen på bildet / personen som innehar kortet. Arbeidstilsynet kan per i dag bare inndra kort hvis gyldighetsperioden er utløpt, eller hvis arbeidsforholdet er avsluttet – det vil si at kortet er utstedt med en tidligere arbeidsgiver. I alle situasjoner utover dette er det bare politiet som har myndighet til

63) Seriøsitetsforum arbeider for seriøsitet i byggenæringen og styrket innsats mot blant annet svart arbeid, og består av følgende parter: Byggenæringens Landsforening (BNL), Skanska, Fellesforbundet, Norsk Arbeidsmandsforbund (NAF), Maskinentreprenørenes Forbund (MEF), Forbrukerrådet, Toll- og avgiftsdirektoratet, Arbeidstilsynet, politiet, NAV, Skattedirektoratet, Utlendingsdirektoratet, Statsbygg og Statens vegvesen.

64) Intervju med Seriøsitetsforum, 5. august 2015.

65) Intervju med Arbeidstilsynet Oslo, 25. september 2015.

66) Arbeidsgiverne har plikt til å rapportere til registeret via a-ordningen. Registeret gir oversikt over hvilke arbeidstakere som er ansatt hos den enkelte arbeidsgiver, og inneholder også annen informasjon om arbeidsforholdet.

å inndra kortet. Arbeidstilsynet Oslo opplyser at dersom Arbeidstilsynet får mistanke om feil identitet på HMS-kort, har de tatt bilde av kortet og fulgt opp saken videre sammen med politiet.⁶⁷

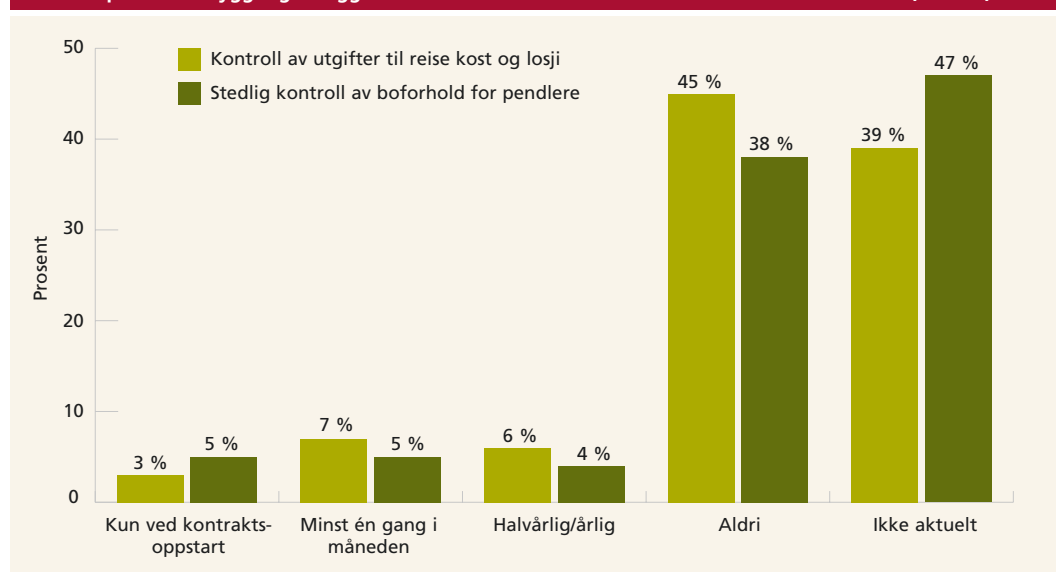
Arbeidstilsynet Oslo opplyser i intervju at tilsynet avdekker noe juks med identiteter, og peker på at dette er en økende tendens som må tas alvorlig. Politiet møter iblant på personer som ikke kan framvise gyldig legitimasjon, men bare har HMS-kort for bygge- og anleggsnæringen. Arbeidstilsynet kjenner også til tilfeller der greske migrantarbeidere skaffer seg gyldige HMS-kort, og overleverer kortene til albanske arbeidere når de ankommer Gardermoen. De fleste tilfellene av avvik med HMS-kort er at de ansatte ikke har HMS-kort, eller at de har flere gyldige kort som de deler på. Det er arbeidsgivers ansvar å bestille HMS-kort for sine ansatte. Arbeidstilsynet viser til at kortene er virksomhetens eiendom, ikke den enkelte ansattes, og at virksomheten derfor har ansvar for å inndra kortene når arbeidsforholdet avsluttes.

Selv om har blitt kortere tid fra søknad om HMS-kort er levert og til den er godkjent, kan skatteetatens kontroll likevel føre til at det tar noen dager fra søknaden er levert, til HMS-kortet er utstedt. Arbeidstilsynet godtar derfor at leverandøren framviser ordre-bekreftelse fra kortutsteder på at det er bestilt HMS-kort til arbeidstakerne, inntil kortet er mottatt. Arbeidstilsynet erfarer imidlertid at noen firmaer bevisst ikke fullfører registreringsløpet, for deretter å starte registreringsprosessen på nytt. På den måten kan virksomheten til enhver tid vise til at søknad om HMS-kort er under behandling.

5.4.6 Kontroll av utgifter til reise, kost og losji samt stedlig kontroll av boforhold

Ved enkelte av anskaffelsene som inngår i kartleggingen, er det engasjert utenlandsk arbeidskraft som er definert som pendlere. Oppdragsgiver kan kontrollere at reise til hjemlandet, kost og losji samt boforhold for pendlere dekkes i henhold til gjeldende regler. Som vist i figur 30 er det få oppdragsgivere som gjennomfører slike kontroller. Kontrollen vil ikke være aktuell for kontrakter der det ikke er engasjert utenlandsk arbeidskraft, noe som reflekteres i den høye andelen anskaffelser der disse kontroll-handlingene ikke vurderes som aktuelle. Resultatene viser likevel at kontroll av utgifter til reise, kost og losji, og av boforhold, aldri har blitt utført i flertallet av de resterende anskaffelsene.

Figur 30 Hyppighet i kontroll av utgifter til reise, kost og losji, samt stedlig kontroll av boforhold for pendlere i bygg- og anleggskontrakter der det er utført kontroll av hovedleverandør (n = 110)



Kilde: Riksrevisjonens kartlegging

67) Intervju med Arbeidstilsynet Oslo, 25. september 2015.

En av Norges største entreprenører opplyser i intervju at det er krevende å kontrollere utgifter til reiser, fordi regelverket bare sier at arbeidsgiver skal dekke et “rimelig” antall reiser til hjemlandet. I praksis kan det være vanskelig i en kontroll å vurdere hva en arbeidstaker kan forvente av antall hjemreiser i løpet av en gitt periode.

Samme entreprenør opplyste i intervju at det i 2015 ble avslørt et grovt kontraktsbrudd av en utenlandsk underentreprenør i forbindelse med arbeid for en offentlig byggherre. Entreprenøren har hatt samarbeid med underentreprenøren over lengre tid, og har oppfattet firmaet som seriøst. I en rutinemessig kontroll oversendte firmaet ved en feiltakelse et konfidensielt avtaledokument mellom firmaet og ansatte som omhandlet reise, kost og losji (se faksimile). I dokumentet er det tatt inn en paragraf om at alle utgifter til reise, kost og losji som betales av arbeidsgiver, senere skal tilbakebetales av arbeidstaker. Ved forsinket tilbakebetaling påløper renter som arbeidstaker er pliktig til å betale. I faktaboks 1 vises utdrag fra den offisielle arbeidsavtalen og den reelle arbeidsavtalen.

Faktaboks 1 Eksempel på juks med arbeidsavtaler – tilfeldig avdekket av hovedentreprenør i 2015

Offisiell arbeidsavtale om reise, kost og losji	Reell avtale om reise, kost og losji
<p>1. The Parties have agreed that [redacted] provides the following services to Recipient of the Services during the whole term of the agreement:</p> <p>1.1. [redacted] will provide accommodation in Norway during the whole term of the agreement, i.e., finds the accommodation, inform Recipient of the Services about the location of the accommodation and pay rent for the accommodation instead of Recipient of the Services,</p> <p>1.2. [redacted] ensures the transportation of Recipient of the Services from Latvia to Norway and back by air (ferry) once a month, i.e. orders air tickets (ferry tickets), provides information about the departure of the airplane (ferry) – the dates and times, and makes payment for the air tickets (ferry tickets) instead of Recipient of the Services.</p>	<p>5. Recipient of the Services makes payment for the services provided in accordance with Paragraph 1 of the agreement, including all expenses mentioned in Subparagraphs 1.1 and 1.2 of the agreement paid by [redacted] instead of Recipient of the Services, based on invoices issued by [redacted] once a month, making payment by money transfer to the bank account mentioned in the agreement, within 10 (ten) days after the receipt of an invoice.</p> <p>If the term of payment stipulated in Paragraph 5. of the agreement is not complied with, the Party, which has failed to make payment, may have to pay the contractual penalty equal to 0.5% of the delayed sum of payment for each day of delay of payment.</p> <p>8. The Parties agree that the Agreement is confidential.</p>

Kilde: En stor norsk entreprenør.

Entreprenøren viser til at besparelsen på å jukse med reise, kost og losji kan utgjøre 50–100 kr per time, noe som gir et betydelig utslag på pris i en konkurranse med andre tilbydere.

5.5 Utfordringer ved å gjennomføre dokumentkontroller

En rekke offentlige oppdragsgivere gir både i intervju og gjennom kartleggingsskjemaet uttrykk for, at de ikke har nødvendig kompetanse til å vurdere ektheten av framlagt dokumentasjon. Dette gjelder også flere store statlige virksomheter. For eksempel uttaler Statens vegvesen i intervju at dokumenter kan være forfalsket og manipulert uten at dette er mulig å oppdage gjennom vanlig kontroll. Deres erfaring er at særlig utenlandske selskaper har fabrikkert dokumentasjon.

I tillegg mener flere oppdragsgivere at det vil være vanskelig å kontrollere om deler av lønnen må betales tilbake til arbeidsgiver på et senere tidspunkt, eller om noen arbeidstakere må jobbe gratis i hjemlandet for å kompensere for lønn mottatt for arbeid i Norge. Gjennom kartleggingen viser flere til at det er behov for mer bistand og tilsyn fra Arbeidstilsynet, og framhever det som helt sentralt at kontroll- og tilsyns-

etatene bidrar med både forebyggende tiltak og tilstrekkelig kontroll. Flere mener på prinsipielt grunnlag at dokumentfalskneri og andre ulovlige forhold må kontrolleres av offentlig kontroll- og tilsynsmyndighet eller politiet, og ikke av offentlige innkjøpere.

Arbeidstilsynet Oslo opplyser i intervju at de er klar over flere utfordringer med kontroll av dokumenter, men presiserer likevel at gjennomføring av kontroll, inkludert kontroll med dokumenter, er oppdragsgivers ansvar.⁶⁸

En spørreundersøkelse blant inspektører i Arbeidstilsynet viser at kontroll av dokumenter er en krevende også for Arbeidstilsynet. Blant 250 inspektører svarte 71 prosent at de trenger mer kompetanse for å avdekke fiktiv dokumentasjon. 9 prosent svarte at de hadde tilstrekkelig kompetanse, mens de resterende 20 prosentene av inspektørene svarte at de ikke arbeidet med sosial dumping.⁶⁹

5.6 Eksempelstudie – utfordringer ved kontroll i praksis og indikasjoner på sosial dumping

Kartleggingen omfattet blant annet sju barnehager under samme administrasjon som skulle leie inn et firma til å foreta hovedrengjøring om sommeren. Barnehagene hadde et samlet totalareal på over 15 000 m², og det var satt av ca. 1 mill. kr til renholdet. Barnehagene ligger i en stor kommune som stiller generelt strenge krav til å etterleve lønns- og arbeidsvilkår hos leverandører i egne anskaffelser. Kommunen har også innført krav i kontraktene som går utover kravene som stilles i forskriftene. Tross kommunens strenge krav var det flere svakheter i barnehagens anskaffelsesprosess med brudd på flere av kravene i forskrift om informasjons- og påseplikt mv.

Barnehagen som skulle rekvirere sommervask, hadde fått beskjed fra kommunen om at pris skulle vektas 50 prosent, mens kvalitet og levering skulle vektas 25 prosent hver. Sommeren 2014 kom det inn ti tilbud, og barnehagen måtte ta det rimeligste tilbudet siden leverandøren ellers oppfylte de øvrige kravene. Leverandøren la også med et egenerklæringsskjema om lønns- og arbeidsvilkår.

Leveransen var imidlertid ikke etter avtalen. Ved tilfeldigheter oppdaget bestyrere i barnehagen at det ble vasket i helgene og om natten. Vasken var ikke tilfredsstillende gjennomført. Senere ble barnehagen kontaktet av en av renholderne som hadde vasket, med spørsmål om hvordan han skulle få lønnen sin utbetalt.

Da barnehagen skulle leie inn et firma til å vaske sommeren 2015, kom det bare inn to tilbud. Siden pris ble vektet 50 prosent, og den sammen leverandøren fra 2014 la inn det klart rimeligste tilbudet, hadde ikke barnehagen noe valg, men måtte ta inn samme leverandør som sommeren før. Det var ikke mulig å skille tilbudene basert på de to andre kriteriene.

Det ble satt av to uker til hovedrenholdet, men det var uklart hvor mange som arbeidet på bakgrunn av kontrakten. Barnehagen møtte tre medarbeidere. Arbeidet ble imidlertid ikke startet til avtalt tid, og renholdsarbeiderne jobbet i til sammen 5–7 dager. Det var ca. halvparten av det som var planlagt og stipulert som nødvendig arbeidstidrom for å fullføre vask av gulv, vegger, tak og inventar fordelt på et areal på over 15 000 m². Igjen jobbet medarbeiderne primært i helger og om natten.

68) Intervju med Arbeidstilsynet Oslo, 25. september 2015.

69) Dokument nr. 3:15 (2015–2016) om arbeidsmiljøkriminalitet.

Renholdsfirmaet utførte ikke godt nok arbeid, og barnehagen var heller ikke tilfreds med oppfølgingsarbeidet. Likevel godkjente barnehagen arbeidet, ettersom det ble vurdert som lite sannsynlig at renholdet ville bli utført bedre dersom det ble gjort på nytt. Barnehagen skulle dessuten åpne etter sommerferien. Barnehagen opplyser at dokumentasjon på rutiner og kvalitetssikringssystemer som ble innsendt i forbindelse med kontraktstilbudet, var av liten verdi, siden denne samsvarte svært dårlig med virkeligheten.

Barnehagen har inntrykk av at kontrollarbeidet for en anskaffelse normalt er ferdig utført ved kontraktsinngåelse, og er ikke kjent med ansvar for oppfølging av lønns- og arbeidsvilkår i kontrakten. Barnehagen har ikke hatt noen oversikt over timelister eller lønns slipper til ansatte i renholdsfirmaet.

Barnehagene betalte dermed ca. 1 mill. kr til et renholdsfirma som brukte 5–7 dager på å utføre en utilfredsstillende jobb.

Som et ledd i undersøkelsen ble det undersøkt hvorfor det var store avvik mellom kommunens ønskede praksis for å motvirke sosial dumping og den praktiske gjennomføringen av anskaffelsen. I den forbindelse ble det gjennomført intervju med ledere fra de aktuelle barnehagene og korte telefonintervjuer med øvrige seks barnehager og administrative enheter i den samme kommunen.

Den aktuelle kommunen har en desentralisert innkjøpsordning, der hver etat og virksomhet har ansvar for å gjennomføre sine egne anskaffelser. Kommunens sentrale enhet for anskaffelser opplyser i intervju at kontroll av lønns- og arbeidsvilkår i kontraktene for kommunalt barnehagerenhold skal utføres av bestilleren som inngår avropsavtalen. Barnehagene opplyser i intervju at for kontrakter som gjelder det daglige renholdet, vil det være den administrative enheten i kommunen med ansvaret for den enkelte barnehage som gjør avrop mot kommunens samkjøpsavtale for renholdstjenester. Når det gjelder hovedrenhold i sommerhalvåret, har praksis vært at den enkelte barnehage selv er ansvarlig for å lyse ut og gjennomføre anskaffelsen.

Kommunens sentrale anskaffelses enhet opplyser at bestiller er ansvarlig for å hente inn og kontrollere ukentlige mannskapslister, samt utføre jevnlig kontroll av timelister, lønns slipper og HMS-kort for de ansatte. Det er spesifisert i kontraktene at det skal utarbeides arbeidslister der renholder påfører klokkeslett og signerer for utført arbeid. Bestiller skal kontrollere disse, men den sentrale anskaffelses enheten legger ikke føringer for hvordan timelistene skal administreres i hvert enkelt tilfelle.

Barnehagene skal bli informert om sitt oppfølgingsansvar når det inngås ny renholds-kontrakt, blant annet ved å få tilsendt et informasjonsskriv. Av informasjonsskrivet framgår det at tjenestestedet skal sørge for at det blir utarbeidet renholdsplan med tidspunkt for rengjøringen, og sørge for innlevering av oppdaterte mannskapslister og timelister. Tjenestestedet har også ansvar for å ta stikkprøver av blant annet renholdsfirmaets etterlevelse av lønns- og arbeidsvilkår. Informasjonsskrivet slår videre fast at barnehagene har plikt til å rapportere om forhold som hyppig utskifting av renholdere, ukjent signatur av arbeidslister, mislighold og mistanke om brudd på lønns- og arbeidsvilkår til administrativt nivå i kommunen.

Bestyreren for flere av barnehagene uttaler imidlertid i intervju at de ikke oppfatter det som barnehagens oppgave å følge opp renholdspersonalets lønns- og arbeidsvilkår. Barnehagene følger først og fremst opp kvaliteten på utført arbeid, og én av barnehagebestyrerne mener at det må være en forutsetning at det gis instruksjoner fra overordnet hold dersom barnehagen skal følge opp lønns- og arbeidsvilkår. Barne-

hagen har også behov for skriftlige rutiner for oppfølging av kontrakter.

Selve renholdet gjennomføres (eller har inntil nylig vært gjennomført) etter stengetid og uten barnehageansatte til stede i alle de seks barnehagene. Det er dermed ikke mulig å kontrollere HMS-kort blant renholdspersonalet, eller på annen måte kontrollere hvem som faktisk utfører arbeidet. Flere av de seks barnehagene opplyser imidlertid at de mottar ansattlister og informeres ved personalendringer.

Kommunens sentrale anskaffelsesenheter er kjent med at renholdsarbeider utføres etter barnehagenes åpningstid, og påpeker at dette gjør at det er krevende å kontrollere renholdernes lønns- og arbeidsvilkår.

Kontrakten om renholdet i én av de kontrollerte barnehagene forutsetter at arbeidet skal utføres på dagtid, men styrer godtar stilltiende at det også utføres etter stengt tid for å øke effektiviteten, slik at renholderen rekker over hele barnehagen på den korte tiden som er til rådighet. I denne kontrakten har renholderen fått beskjed fra arbeidsgiver om å bruke to timer på renholdet av barnehagen, mens bestyrer mener at erfaringen viser at det er nødvendig å sette av tre–fire timer for å ha et tilfredsstillende renhold. Bestyreren opplyser at en tidligere renholder tok med ektefellen på jobb for å sikre at renholdet kunne utføres til tilfredsstillende kvalitet innenfor den tidsrammen som arbeidsgiver stilte til rådighet for renholderen. Bestyreren mener at dagens praksis er “sosial dumping på en finurlig måte” som vanskelig lar seg dokumentere. Når flere renholdere må arbeide mer enn avtalt antall timer for å oppnå ønsket resultat, blir timelønnen lavere enn oppgitt. I halvparten av de kontrollerte barnehagene gir bestyreren uttrykk for at renholderne har for få timer til rådighet til å kunne levere tilfredsstillende tjenester.

Et flertall av barnehagene opplever gjennomgående dårlig kvalitet på arbeidet, og at det er satt av for lite tid til renholdet. På administrativt nivå i kommunen opplyses det at det mottas uforholdsmessig mange klager på dårlig utført renhold. Det opplyses i intervju at selv om det for så vidt ikke direkte er påvist sosial dumping, er det ved en rekke anledninger stilt spørsmål ved pristilbud som virker urimelig lave. Dette er fordi det antas at det lave tilbudet er gjort mulig ved at renholderne vil bli tilbudt akkordlønn som ikke gjør det mulig å levere renhold av forventet kvalitet.

5.7 Offentlige virksomheters erfaringer med å legge vekt på pris som tildelingskriterium

En gjennomgang av anskaffelsene som inngår i kartleggingen, viser at et klart flertall (ca. 90 prosent) setter pris som viktigste kriterium, der pris vektlegges 50 prosent eller høyere ved valg av leverandør.

I eksempelstudien i punkt 5.6 opplevde barnehagen at de ikke hadde annet valg enn å engasjere samme renholdsleverandør ved to ulike anledninger, til tross for at barnehagen ikke var tilfreds med hvordan arbeidet hadde blitt utført første gang de engasjerte leverandøren. Blant tildelingskriteriene var pris vektet 50 prosent, og det var ikke mulig å skille mellom tilbydere ved hjelp av de to øvrige tildelingskriteriene. Som en konsekvens av dette ble arbeidet heller ikke ved andre gangs engasjement utført med tilstrekkelig kvalitet på arbeidet eller innenfor avtalt tidsrom.

Slike utilsiktede konsekvenser av en vektlegging der pris er viktigste tildelingskriterium, er en utfordring som kommer tydelig til uttrykk også i intervjuer og gjennom kartleggingen. Dette gjelder både innen renhold og bygg- og anlegg.

Jernbaneverket viser til at virksomheten er ansvarlig for store prosjekter, og at det ofte er mange andre prioriteringer, som for eksempel økonomi og framdrift, som kommer før arbeidet mot sosial dumping. Jernbaneverket mener imidlertid at det kunne vært positivt og viktig å finne incentiver for å fremme arbeidet mot sosial dumping, som et ledd i å få prioritert dette arbeidet høyere og på linje med andre målbare resultater. Jernbaneverket er likevel tydelig på at de som en offentlig virksomhet til stadighet skal kunne vekte økonomi høyere enn kvalitet ved en anskaffelse, og at tildelingskriterier og kvalifikasjonskrav tidvis kan være vanskelig å måle i en anskaffelse. Jernbaneverket mener også at det er vanskelig å avvise et tilbud på bakgrunn av tidligere dårlig erfaring med leverandøren.

Ett av landets største entreprenørselskaper uttaler i intervju at de som en seriøs aktør opplever det som krevende at pris svært ofte er avgjørende i anbudskonkurranser. Selskapet ønsker at offentlige oppdragsgivere i større grad vurderer andre krav, som for eksempel kompetanse og kvalitet, og mener at bransjekulturen må endres når det gjelder seriositet, lønns- og arbeidsvilkår og arbeidet mot sosial dumping. Selskapet understreker at offentlige byggherrer betyr svært mye for å få til en reell kulturendring, og peker på at det må legges vekt på andre forhold enn pris i anbudsfasen.

Statsbygg er et eksempel på en statlig virksomhet som har revidert sin anskaffelsespolicy, altså etatens prinsippdokument for hva man skal vurdere ved gjennomføring av anskaffelser, og gått bort fra tidligere praksis der pris var det viktigste tildelingskriteriet. Den nye anskaffelsespolicyen inneholder sju hovedpunkter som klargjør for eksempel hvilke tildelingskriterier det skal legges vekt på innenfor de ulike rammene av anskaffelser, og den skal leses i sammenheng med andre policydokumenter i Statsbygg, blant annet miljøstrategi, strategi for sikkerhet, helse og arbeidsmiljø (SHA-strategi) etc.

5.8 Usikkerhet om oppdragsgivers hjemmel og kompetanse til å gjennomføre kontroll og oppfølging av leverandører

Flere oppdragsgivere uttrykker både gjennom kartleggingen og i intervju usikkerhet om hvilken hjemmel de har til å innhente dokumentasjon og gjennomføre kontroll mot leverandør og underleverandør, eller synes det er ubehagelig å skulle etterspørre dokumentasjon på lønns- og arbeidsvilkår.

Difi bekrefter i intervju at det for mange offentlige oppdragsgivere er uklart hvilken hjemmel de har til å gjennomføre kontroll og oppfølging av leverandører. Difi understreker at det ikke holder at informasjonskravet er nedfelt i forskrift om lønns- og arbeidsvilkår i offentlige kontrakter, men at dette må tas eksplisitt inn i kontrakten for at oppdragsgiver skal kunne etterspørre og innhente informasjonen om lønns- og arbeidsvilkår. Ifølge Difi er ikke alle oppdragsgivere klar over dette.

Arbeids- og sosialdepartementet viser i intervju til at det kommer klart fram at forskrift om lønns- og arbeidsvilkår gir hjemmel til å kontraktsfeste bestemmelser om gjennomføring av kontroll og sanksjoner. De spesifikke tiltakene må og skal kontraktsfestes.

Andre oppdragsgivere mener derimot at forskriftens hjemmelsgrunnlag ikke strekker seg langt nok for å kunne gjennomføre nødvendige kontroller. En kommune opplyser i intervju at *forskrift om lønns- og arbeidsvilkår i offentlige kontrakter* ikke oppleves som tilstrekkelig for å forhindre sosial dumping ved egne anskaffelser, og at kommunen derfor stiller krav som går utover forskriften. I henhold til forskriftens

§ 5 er det bare de arbeidstakerne som *direkte medvirker* til å oppfylle kontrakten, som omfattes av bestemmelsene om lønns- og arbeidsvilkår. Kommunen har imidlertid erfart at enkelte leverandører tilfredstiller kravene til lønns- og arbeidsvilkår for de ansatte som jobber på prosjekter med offentlige oppdragsgivere, mens øvrige ansatte i den samme bedriften arbeider under lønns- og arbeidsvilkår som ikke er i henhold til forskriften. Kommunen erfarer også at det er vanskelig å holde oversikt over de arbeiderne som medvirker til det aktuelle prosjektet, ettersom det ofte er hyppig utskifting av arbeidere på byggeplassene, og det kan være vanskelig å bevise hvilke personer innen samme bedrift som medvirker og ikke medvirker til å oppfylle en kontrakt. Kommunen har derfor innført et eget punkt i de standard kontraktsvilkårene om at alle ansatte hos hovedleverandør skal omfattes av forskriften.

6 Arbeidstilsynets arbeid for å forhindre og avdekke sosial dumping i offentlig sektor

Arbeidstilsynet er underlagt Arbeids- og sosialdepartementet og skal ifølge Prop. 1 S (2014–2015) prioritere innsatsen for å sikre at alle arbeidstakere har lovlige lønns- og arbeidsvilkår. Arbeidstilsynet skal prioritere å følge opp useriøsitet, sosial dumping og arbeidslivskriminalitet.⁷⁰ Offentlig sektor har, med sine betydelige anskaffelser, et særlig ansvar for å motvirke og forhindre sosial dumping. Arbeids- og sosialdepartementet viser til at regelverket er det viktigste virkemiddelet for dette formålet. Det er derfor helt sentralt for Arbeidstilsynet å føre tilsyn med i hvilken grad det offentlige som oppdragsgiver etterlever kravene i *forskrift om lønns- og arbeidsvilkår i offentlige kontrakter* og allmenngjorte tariffavtaler.

6.1 Arbeidstilsynets tilsynsarbeid mot sosial dumping

Arbeidstilsynet Oslo har på vegne av hele etaten hatt et særlig ansvar for tilsyn av sosial dumping og oppfølging av *forskrift om lønns- og arbeidsvilkår i offentlige kontrakter*, og av *forskrift om informasjons- og påseplikt og innsynsrett* og tilhørende allmenngjorte områder. Problematikken om sosial dumping ble aktualisert som oppgave for Arbeidstilsynet umiddelbart i forbindelse med EU-utvidelsen i 2004. I 2006 ble sosial dumping definert som et programområde og satsingsområde for Arbeidstilsynet. Arbeidstilsynet Oslo fikk det nasjonale fagansvaret blant annet på grunn av kompetansen i denne regionen. En ny strategisk plan fra 2013 gikk bort fra satsingsområdene ledet av regionene. I løpet av de etterfølgende årene var det en gradvis avvikling av Arbeidstilsynet Oslos nasjonale ansvar, og ansvaret ble våren 2015 formelt besluttet overført til Direktoratet for arbeidstilsynet igjen.

Arbeidstilsynet gjennomfører flere tusen tilsyn per år, og flere av disse omhandler sosial dumping, jf. tabell 1.

Tabell 1 Totalt antall tilsyn og antall tilsyn mot sosial dumping i 2013–2015

	2013	2014	2015
Totalt antall tilsyn	15 964	17 434	17 939
Antall tilsyn primært mot sosial dumping	1798	1784	5238
Antall tilsyn der sosial dumping inngår i andre typer tilsyn	3367	4128	3146
Total antall tilsyn mot sosial dumping	5165	5912	8384

Kilde: Arbeidstilsynets årsrapporter og statistikk fra Arbeidstilsynet

Tabell 1 viser at det har vært en økning i antall tilsyn der sosial dumping enten har vært primært temaet, eller der kontrollpunkter om sosial dumping har inngått som en del av andre typer tilsyn. Tabellen viser at det har vært en økning i antall tilsyn med hovedvekt på sosial dumping. I 2013 og 2014 ble det gjennomført i underkant av 1800

70) Tildelingsbrevet fra Arbeids- og sosialdepartementet til Arbeidstilsynet for 2015.

slike tilsyn, mens det i 2015 ble gjennomført over 5200. Totalt sett ble det gjennomført i overkant av 19 000 tilsyn mot sosial dumping i 2013–2015. Som det vil bli vist i kapittel 6.2 og 6.3, ble ca. 350 av disse tilsynene rettet mot offentlig sektors oppfølging av regelverket som skal forhindre sosial dumping ved offentlige anskaffelser.

6.2 Tilsyn med offentlige etaters etterlevelse av forskrift om lønns- og arbeidsvilkår i offentlige kontrakter

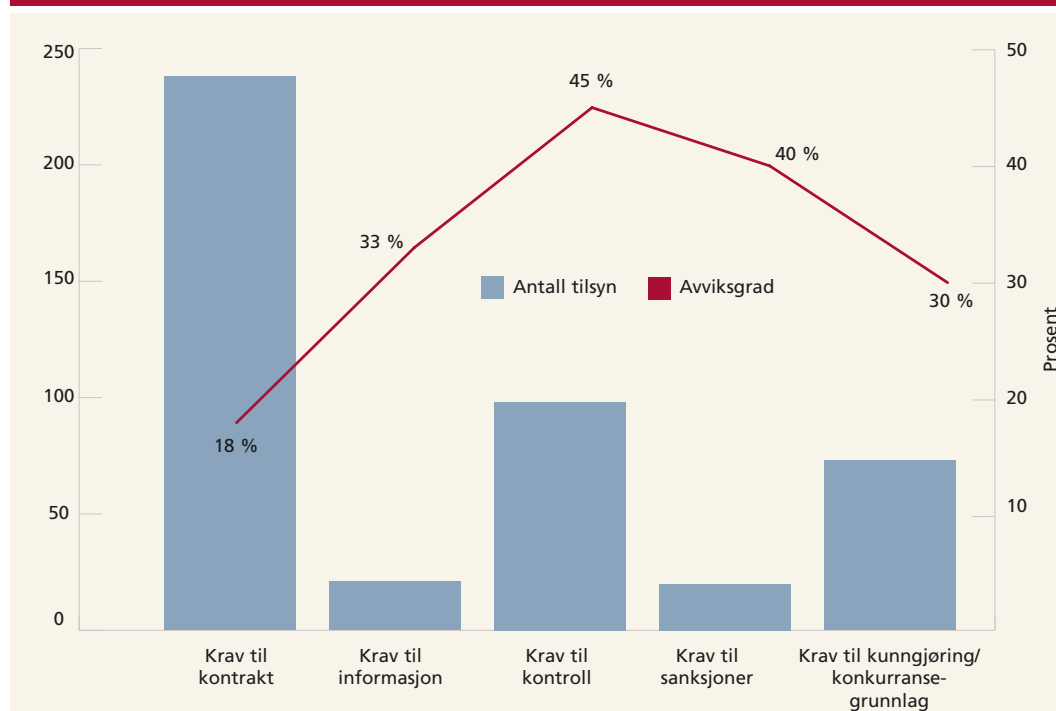
Forskrift om lønns- og arbeidsvilkår i offentlige kontrakter gjaldt fra 2008, mens Arbeidstilsynet ble gitt hjemmel til å føre tilsyn med forskriften med virkning fra 1. juli 2013.

Når Arbeidstilsynet gjennomfører tilsyn kan det omfatte kontroll av flere krav med hjemmel i flere ulike lover og forskrifter. Noen av tilsynene kan gjelde ett bestemt regelverk, mens andre kan omfatte flere forskrifter.

Forskrift om lønns- og arbeidsvilkår i offentlige kontrakter har inngått alene eller sammen med andre bestemmelser i en rekke av Arbeidstilsynets tilsyn. I perioden 1. juli 2013 – desember 2015 har Arbeidstilsynet gjennomført totalt ca. 250 tilsyn som omfatter kontroll av om forskriftsbestemmelsene om lønns- og arbeidsvilkår etterleves. I de fleste av disse tilsynene inngår denne forskriften som én av flere bestemmelser. Resultatene av tilsynene er oppsummert i figur 31.

Søylene i figur 31 viser antall ganger Arbeidstilsynet har undersøkt de ulike bestemmelsene i forskrift om lønns- og arbeidsvilkår i offentlige kontrakter (søylene leses av mot primæraksen til venstre). Kravene til innholdet i kontrakten har blitt undersøkt flest ganger. Krav til oppdragsgivers kontroll av lønns- og arbeidsvilkår og kravene til kunngjøringen og/eller konkurransegrunnlaget er også kontrollert langt hyppigere enn kravene til informasjon og krav til sanksjoner.

Figur 31 Tilsyn med bestemmelsene i forskrift om lønns- og arbeidsvilkår i offentlige kontrakter. Antall ganger ulike bestemmelser er kontrollert og andel brudd på regelverket.



Kilde: Grunnlagsdata fra Arbeidstilsynet

Figur 31 viser at en stor andel av de offentlige oppdragsgiverne ikke etterlever kravene til at det skal gjennomføres nødvendig kontroll av om kravene til lønns- og arbeidsvilkår overholdes (jf. linjen i figuren som leses av mot høyre akse). Oppdragsgiverne har også i liten grad forbeholdt seg retten i kontrakten til å gjennomføre nødvendige sanksjoner dersom leverandøren eller eventuelle underleverandører ikke etterlever kravene til lønns- og arbeidsvilkår.

Tall fra Arbeidstilsynet viser at i de fleste tilsynene der det avdekkes avvik, blir det gitt varsel om pålegg. Tilsynsobjektet må da rette opp de påpekte manglene innen en gitt periode. Sakene avsluttes når Arbeidstilsynet har mottatt dokumentasjon på at de påviste avvikene har blitt rettet opp i henhold til vilkårene i pålegget. I de fleste sakene lukker Arbeidstilsynet saken uten videre oppfølging. Det kan også komme fram nye opplysninger i saken som ikke var tilgjengelige da det ble gitt varsel om pålegget. I tre av sakene ble det gitt varsel om tvangsmulkt; ingen av disse ble effektivt. I tillegg blir en del av sakene avsluttet før Arbeidstilsynet gir varsel om pålegg. Dette skyldes ifølge Arbeidstilsynet at avvikene som er avdekket, ikke er alvorlige nok til at det gis en formell reaksjon.

Tabell 2 viser at det er gjennomført flere kontrollhandlinger mot kommunal sektor enn statlig, og at Arbeidstilsynet gjennomgående avdekker flere mangler (høyere treffprosent) i kommunal sektor enn i statlig sektor. Tabell 2 viser at det totalt sett ble gjennomført i underkant av 300 kontrollhandlinger mot kommuner, mens det i samme periode ble foretatt i overkant av 150 kontrollhandlinger mot statlige etater.

Arbeidstilsynet benytter seg av fem ulike kontrollhandlinger mot kommunene og de statlige etatene. En sentral kontrollhandling er å undersøke i hvilken grad de offentlige oppdragsgiverne gjennomfører nødvendig kontroll av om kravene til lønns- og arbeidsvilkår overholdes. Tabell 2 viser at det ble gjennomført 92 slike kontroller av kommunene, og at Arbeidstilsynet i nærmere 46 prosent av kontrollene avdekket at kommunene ikke tilfredstilte dette kravet. Til sammenligning ble det gjennomført 58 slike kontroller mot statlig sektor, og det ble avdekket avvik i ca. 26 prosent av kontrollene (se vedlegg 9.5 for ytterligere detaljer).

Tabell 2 Antall kontrollhandlinger mot kommuner og statlige etater og andel avdekkede avvik, 1. juli 2013–2015

	Kommuner		Statlig sektor	
	Antall kontrollpunkter	Andel avvik	Antall kontrollpunkter	Andel avvik
Alle kontrollhandlinger	294	32,7 %	156	18,6 %
Kontroller av om oppdragsgiver gjennomfører nødvendig kontroll av om kravene til lønns- og arbeidsvilkår overholdes	92	45,7 %	58	25,9 %

Kilde: Bakgrunnstall fra Arbeidstilsynet

Tallene fra Arbeidstilsynet viser også at det avdekkes flere brudd på regelverket der tilsynene bare omhandler forskrift om lønns- og arbeidsvilkår i offentlige kontrakter, enn om det i tillegg føres tilsyn på bakgrunn av flere regelverkssett. I tilsynene som bare omhandler forskrift om lønns- og arbeidsvilkår i offentlige kontrakter, var treffprosenten ca. 60 prosent, mens i tilsyn utført på bakgrunn av flere regelverk, var treffprosenten rundt 20 prosent. På spørsmål om hvorfor andelen avvik i de to ulike tilsynstypene varierer i en slik størrelsesorden, svarer Arbeidstilsynet at det skyldes at

spørsmålene om lønns- og arbeidsvilkår blir grundigere gjennomgått i tilsyn der dette er hovedtema, sammenlignet med tilsyn der det legges mer vekt på andre forskrifter. Arbeidstilsynet mener at den grundigere behandlingen av tilsyn der forskrift om lønns- og arbeidsvilkår i offentlige kontrakter er hovedtema, kan medføre at det avdekkes flere avvik.

Ved tilsyn som gjelder bestemmelsene i § 5 og 6 i *forskrift om lønns- og arbeidsvilkår i offentlige kontrakter* vil det ikke være rom for tolkning: Enten ivaretar kunngjøringen og/eller konkurransegrunnlaget og kontrakten de definerte kravene, ellers gjør de det ikke.

I tillegg vil Arbeidstilsynet i tilsyn kunne vurdere om forskriftens § 7 om kontroll etterleves. I henhold til forskriften skal oppdragsgiver gjennomføre nødvendig kontroll av om kravene til lønns- og arbeidsvilkår overholdes. Forskriften viser videre til at graden av kontroll kan tilpasses behovet i den aktuelle bransjen, det geografiske området og andre faktorer. Forskriften presiserer imidlertid ikke hva som er nødvendig kontroll etter behov. På spørsmål om hva etaten legger til grunn ved tilsynet av kravet om nødvendig kontroll, opplyser Arbeidstilsynet Oslo at det er vanskelig å definere hva dette kravet konkret innebærer. Arbeidstilsynet mener at dersom oppdragsgiver ikke har et dokumentert system for å gjennomføre kontroller, vil dette kvalifisere som et avvik. For at det skal være tilfredsstillende kontroll etter forskriftens hensikt, kreves det at oppdragsgiver gjør en risikovurdering, og at systemet og rutinene for kontroll er planmessig og egnet til å avdekke brudd.

Arbeids- og sosialdepartementet viser til at i oppfølgingen av forskriftens § 7 må offentlige oppdragsgivere vurdere hvor langt det er nødvendig å gå for å kontrollere leverandører og eventuelle underleverandører. Vurderes risikoen som høy, forventes det at oppdragsgiver setter i verk mer omfattende kontroll- og oppfølgingstiltak enn ved lav risiko.

6.3 Tilsyn etter forskrift om informasjons- og påseplikt og innsynsrett

Arbeidstilsynet gjennomfører også tilsyn i henhold til *forskrift om informasjons- og påseplikt og innsynsrett*. Kravene i forskriften § 6 og § 7 er i all hovedsak sammenfallende med kravene i forskrift om lønns- og arbeidsvilkår i offentlige kontrakter.⁷¹

Formålet med forskriften er å bidra til å sikre etterlevelse av lønns- og arbeidsvilkår som følger av forskrifter om allmenngjøring av tariffavtaler (allmenngjøringsforskrifter). Forskriften retter seg blant annet mot bestillere av de allmenngjorte tjenestene. Ved utgangen av 2015 var følgende åtte områder allmenngjort på landsbasis, jf. tabell 3.

71) Intervju med Arbeids- og sosialdepartementet 20. august 2015. Se kapittel 3.2.2 for en oversikt.

Tabell 3 Allmenngjorte områder ved utgangen av 2015

Område	Gjelder for hele landet
byggeplasser (byggningsarbeider)	fra 1. juli 2007, sist endret 27. nov. 2014
renhold	fra 1. sept. 2011, sist endret 27. nov. 2014
elektrofag	fra 3. februar 2015
skips- og verftsindustri	fra 1. des. 2008, sist endret 27. nov. 2014
godstransport på vei	fra 1. juli 2015
jordbruks- og gartnerinæringen	fra 1. jan. 2010, sist endret 27. nov. 2014
persontransport med turbil	fra 1. okt. 2015

Kilde: Opplysninger i lovdata

Arbeidstilsynet har i den strategiske planperioden 2013–2016 valgt å legge vekt på flere områder for tilsyn. Blant de allmenngjorte områdene gjelder dette både renhold og bygg- og anlegg. I tillegg er Arbeidstilsynet i oppstarten av en satsing på transportbransjen. Tilsyn på bakgrunn av allmenngjøringsregelverket som omfatter bygg i offentlig sektor, er inkludert i statistikken i punkt 6.2.

Arbeidstilsynet har iverksatt en stor offensiv mot renholdsbransjen for å undersøke om påseplikten etterleves. Satsingen kommer også som en del av trepartssamarbeidet om bransjeprogram (jf. omtale i faktaboks 2) som Arbeidstilsynet fikk ansvaret for i 2014. Siden forskriften om informasjons- og påseplikt og innsynsrett også er rettet mot bestillere av tjenester, har flere av tilsynene til Arbeidstilsynet derfor blitt rettet mot det offentlige som bestillere av renholdstjenester.

Forskriftsbestemmelsene om lønns- og arbeidsvilkår i offentlige kontrakter vil også kunne bli aktuell over terskelverdiene, men Arbeidstilsynet har valgt å ikke komplisere tilsynene ved å inkludere denne forskriften i tilsynene, så lenge påseplikten likevel er brukt.

Faktaboks 2 Trepertssamarbeidet – treparts bransjeprogram

Et treparts bransjeprogram skal danne en felles ramme for partenes og myndighetenes innsats i enkelte bransjer som er utsatt for sosial dumping og arbeidslivskriminalitet. Hensikten er å mobilisere arbeidsgivere, arbeidstakere og myndigheter til i fellesskap å dokumentere og ta tak i felles erkjente utfordringer innen arbeidsforhold og arbeidsmiljø i utsatte bransjer. Målet er å utvikle nye innfalls-vinkler, arbeidsformer og metoder som bidrar til bedre resultater enn det myndighetene og partene oppnår hver for seg.

Myndighetene og partene skal sammen bidra til å utvikle en felles forståelse av de sentrale utfordringene i de enkelte, aktuelle bransjene, og sammen bidra til å utvikle riktig strategi og effektive tiltak og handlingsmuligheter. Bransjesamarbeidet skal være et operativt samarbeid.

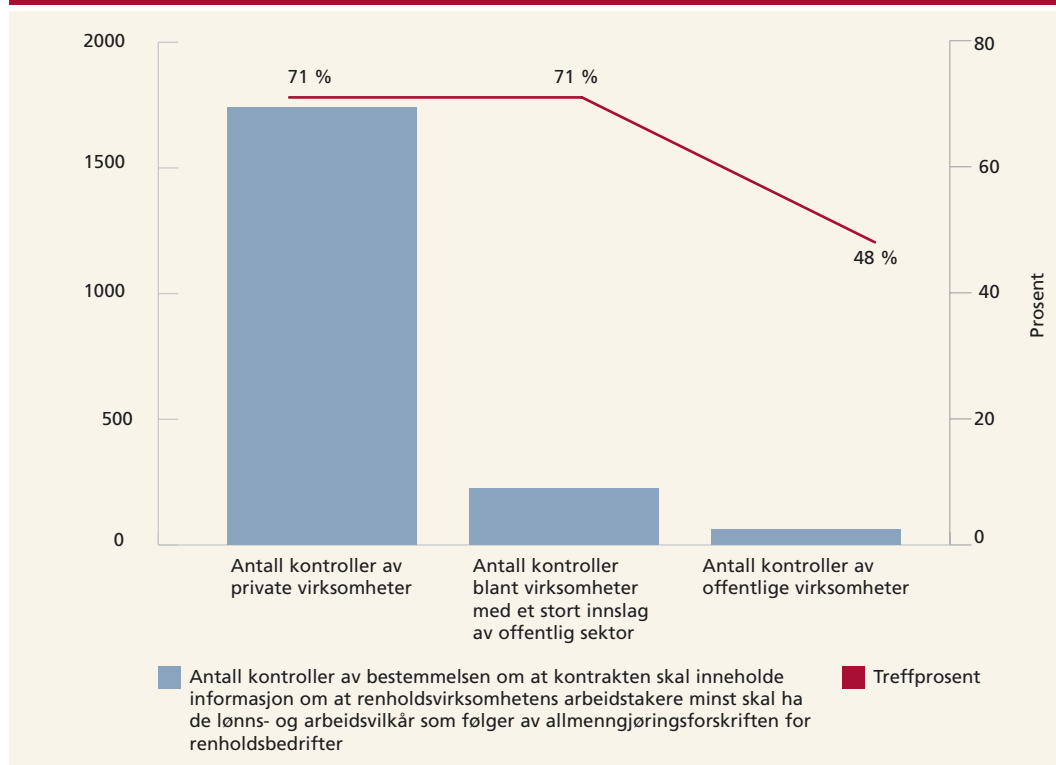
Så langt er det satt i gang et slikt bransjeprogram innenfor henholdsvis renhold, uteliv og transport.

Kilde: https://www.regjeringen.no/no/tema/arbeidsliv/arbeidsmiljo-og-sikkerhet/innsikt/sosial_dumping/treperts-bransjeprogram/id2339870/

Ifølge Arbeidstilsynet er dette tilsyn som også vil omfatte forskrift om lønns- og arbeidsvilkår i offentlige kontrakter. Tilsynet omfatter blant annet etterlevelse av informasjonsplikten og om det er etablert et system for kontroll av lønns- og arbeids-

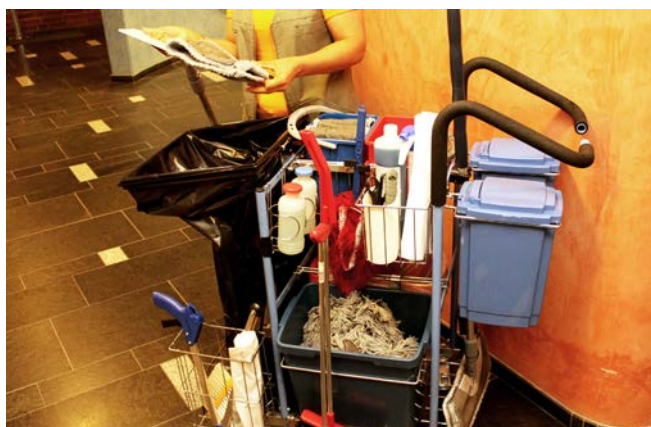
vilkår. Det foreligger ikke entydige tall på antall tilsyn som omfatter offentlig sektor, men figur 32 gir en oversikt over antall tilsyn og antall avdekkede brudd på regelverket om kravet til informasjon blant henholdsvis private virksomheter, næringsområder med et stort innslag av offentlige virksomheter og områder som bare består av offentlige virksomheter.

Figur 32 Kontroller (søyler) og avdekkede brudd på regelverket (heltrukket linje) vedrørende informasjonsplikten blant bestillere av renholdstjenester, private og offentlige virksomheter



Kilde: Grunnlagsdata fra Arbeidstilsynet

Figur 32 viser at Arbeidstilsynet har gjennomført i overkant av 2000 tilsyn av bestillere av renholdstjenester. Det ble undersøkt om bestillerne i kontrakten har informert om at renholdsvirksomhetens arbeidstakere minst skal ha de lønns- og arbeidsvilkårene som følger av allmenngjøringsforskriften for renholdsbedrifter. Den største andelen av tilsyn omfatter private virksomheter, mens det offentlige utgjør ca. 250 virksomheter. En stor andel (ca. 70 prosent) etterlever ikke kravet om informasjon. Samtidig framgår det at i gruppen tilsynsobjekter som bare omfatter offentlig sektor, etterleves kravet i noe større grad enn blant private virksomheter.

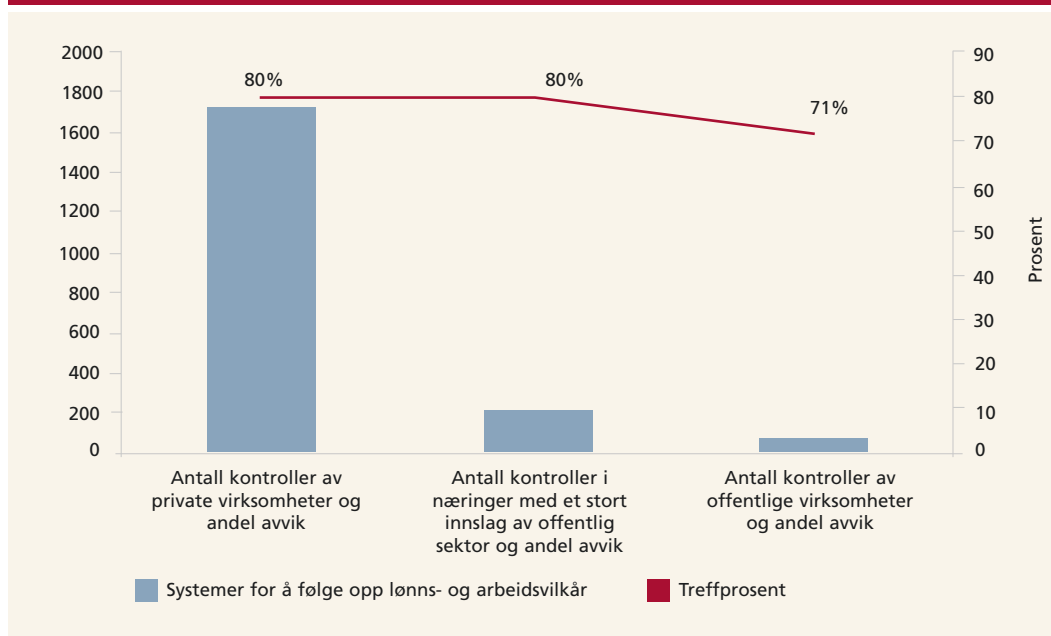


Renholdsbransjen er utsatt for sosial dumping. Arbeidstilsynet har iverksatt en stor offensiv for å undersøke etterlevelsen av regelverket som skal forhindre sosial dumping i denne bransjen. Arbeidstilsynet avdekker flere feil og mangler hos de offentlige oppdragsgiverne.

Foto: Riksrevisjonen

Arbeidstilsynet har også undersøkt i hvilken grad bestillerne av renholdstjenester har systemer og rutiner i virksomheten for å se til at lønns- og arbeidsvilkår hos renholdsvirksomheten de kjøper tjenester fra, er i overensstemmelse med allmenngjøringsforskriften for renholdsvirksomheter. Resultatene fra denne kontrollen er oppsummert i figur 33.

Figur 33 Kontroller (søyler) og avdekkede brudd på regelverket (heltrukket linje) om systemer og rutiner for å påse at lønns- og arbeidsvilkår er i henhold til allmenngjøringsregelverket, private og offentlige virksomheter



Kilde: Grunnlagsdata fra Arbeidstilsynet

Figur 33 viser at virksomhetene som har anskaffet renholdstjenester, i liten grad etterlever kravene om å ha tilstrekkelige systemer og rutiner for å kunne se til at lønns- og arbeidsvilkår hos leverandørene er i henhold til kravene i allmenngjøringsbestemmelsene for renholdfaget (ca. 80 prosent tilfredsstillende ikke kravene). Etterlevelsen er noe bedre blant offentlige virksomheter, men i over 71 prosent av tilsynene er det påvist at de offentlige virksomhetene ikke oppfyllt disse kravene.

På spørsmål om årsaken til det store antallet avdekkede brudd på regelverket opplyser Arbeidstilsynet at bestillere og innkjøpere av renholdstjenester har manglende kunnskap om regelverket etter at renholdsbransjen ble allmenngjort i 2011. Arbeidstilsynet erfarer derfor at pliktene som følger av forskriften om informasjons- og påseplikt og innsynsrett, i liten grad blir tatt inn i virksomhetenes rutiner og styringssystemer for kjøp av renholdstjenester. Arbeidstilsynet erfarer imidlertid også at bestillere og innkjøpere i virksomhetene viser stor evne til å etablere rutiner for påseplikten og gjennomføre informasjonsplikten etter veiledningen i tilsynet og pålegg som gis etter tilsynet.

På spørsmål om hvordan Arbeidstilsynet vil følge opp det høye antallet avvik blant virksomheter som bestiller og kjøper inn renholdstjenester, opplyser etaten at tilsynsaktiviteten mot bestillere av renholdstjenester vil fortsette i 2016. Økt kunnskap om regelverket er ifølge Arbeidstilsynet helt nødvendig for å kunne øke etterlevelsen av kravene som stilles.

Arbeidstilsynet viser også til det informasjonsarbeidet som pågår for å sikre økt kunnskap om kravene til bestillere av renholdstjenester, blant annet på Arbeidstilsynets

hjemmesider. Det skal i 2016 gjennomføres ulike kommunikasjonstiltak om regelverket som regulerer kjøp av renholdstjenester.

I kartleggingen kommer det fram at Arbeidstilsynets informasjon om sosial dumping og relevant regelverk ble benyttet i 22 prosent av anskaffelsene. I 20 prosent av anskaffelsene var respondenten ikke kjent med Arbeidstilsynets informasjonsarbeid på dette feltet. Innen renhold var det imidlertid en større andel som benyttet seg av Arbeidstilsynets nettsider. Nettsidene til Arbeidstilsynet ble benyttet i 46 prosent av renholdsanskaffelsene, mens nettsidene ble benyttet i 16 prosent av bygg- og anleggsanskaffelsene. I flertallet av anskaffelsene der informasjon fra Arbeidstilsynet ble benyttet (86 prosent), gjaldt informasjonen godkjenningssystemet for renholdsbedrifter.

Arbeidstilsynet viser i intervju til at det gjennomføres effekttilsyn hos en viss andel av de virksomhetene som tidligere er kontrollert. I oppfølgingstilsynet undersøkes det om det har skjedd en endring i praksis etter første tilsyn, slik at eventuelle endringer hos tilsynsobjektet kan dokumenteres.

Per 2015 er det bare innen renholdsbransjen at Arbeidstilsynet har gjennomført denne typen effekttilsyn etter forskrift om lønns- og arbeidsvilkår i offentlige kontrakter og/eller forskriften om informasjons- og påseplikt og innsynsrett. Disse tilsynene ble gjennomført som et pilotprosjekt.

Tall fra Arbeidstilsynet kan tyde på at tilsynene som er gjennomført, har hatt positiv effekt blant bestillere av renholdstjenester. I 2013 og 2014 ble det som ledd i tilsyns-satsingen gjennomført i underkant av 2200 tilsyn av bestillere av renholdstjenester. Arbeidstilsynet avdekket feil og mangler i etterlevelsen av forskrift om lønns- og arbeidsvilkår i offentlige kontrakter og/eller forskriften om informasjons- og påseplikt og innsynsrett blant 75 prosent av disse bestillerne. Deretter ble i underkant av 50 bestillere tilfeldig valgt ut til et oppfølgingsstilsyn blant bestillerne der det var blitt konstatert avvik, og så senere avsluttet. I oppfølgingstilsynet ble de samme sjekkpunktene som i det første tilsynet benyttet. I oppfølgingstilsynet ble det avdekket feil og mangler i 34 prosent av virksomhetene. Det opplyses ikke i hvilket omfang oppfølgingstilsynene var rettet mot offentlige bestillere av renholdstjenester.

Ti av Arbeidstilsynets tilsynsobjekter inngikk tilfeldig i Riksrevisjonens kartleggingsundersøkelse. Anskaffelsene som inngikk i kartleggingen ble foretatt etter at Arbeidstilsynet hadde avsluttet tilsynet. Kartleggingsundersøkelsen viser at én av fem kommuner/virksomheter som hadde utbedret de formelle manglene etter varslet om pålegg fra Arbeidstilsynet, etterlevde regelverket for anskaffelser som inngikk i kartleggingen. De øvrige som også fikk påvist avvik ved tilsyn som senere ble avsluttet av Arbeidstilsynet, gjorde feil i anskaffelsene som inngikk i kartleggingen. Samtidig var det to av instansene som ikke fikk varsel av Arbeidstilsynet etter tilsynet, som gjorde formelle feil i anskaffelsene i kartleggingen.

Arbeidstilsynet opplyser at det er vanskelig å angi årsakene til disse gjentatte og nye avvikene. Arbeidstilsynet viser på generelt grunnlag til at målet er at tilsyn skal føre til en forbedring i virksomhetene, og at etaten skal gi veiledning for å spre kunnskap og motivere slik at virksomhetene kan ivareta sine plikter og ansvar.

Arbeidstilsynet viser til at generelt har tilsynene effekt, men at det også kan ta noe tid før den forventede effekten kommer. Samtidig erfarer Arbeidstilsynet at en del virksomheter endrer ikke praksis tross tilsyn og pålegg. Arbeidstilsynet viser til at det kan være hensiktsmessig å følge noen virksomheter over tid for å oppnå den ønskede effekten.

7 Arbeids- og sosialdepartementets innsats for et arbeidsliv uten sosial dumping ved offentlige anskaffelser

7.1 Arbeids- og sosialdepartementets arbeid for å sikre kunnskap om og virkemidler mot sosial dumping i offentlig sektor

Arbeids- og sosialdepartementet viser til at norsk arbeidsliv er preget av ryddighet og gode arbeidsforhold. Sosial dumping og useriøsitet framheves imidlertid av departementet som et problem i noen bransjer, og det vises til virksomheter og bedrifter som opererer systematisk i strid med lover og regler, og som undergraver arbeidslivet. I intervju påpeker departementet at arbeidslivskriminalitet er et omfattende begrep som omfatter mer enn bare lønns- og arbeidsvilkår. Departementet arbeider derfor bredt og har satt i verk en rekke tiltak på flere områder for å forhindre og motvirke arbeidslivskriminalitet og sosial dumping både i privat og offentlig sektor.

Valg av tiltak og virkemidler for å motvirke og forhindre sosial dumping krever best mulig kunnskapsgrunnlag. Arbeids- og sosialdepartementet viser til at de arbeider aktivt med å innhente kunnskap om arbeidslivskriminalitet og sosial dumping. En del av denne kunnskapsinnhenting er rettet mot offentlig sektor. Nedenfor presenteres Arbeids- og sosialdepartementets arbeid med å innhente kunnskap og utvikle virkemiddelapparatet i arbeidet mot sosial dumping i offentlig sektor.

7.1.1 Arbeids- og sosialdepartementets krav til Arbeidstilsynet i oppfølgingen av lønns- og arbeidsvilkår og sosial dumping i offentlig sektor

Departementet viser i intervju til at Arbeidstilsynet er en særlig viktig kilde til informasjon, og til betydningen av at etatens rolle som rådgiver og premissgiver er basert på kunnskap. Departementet viser her til at Arbeidstilsynets halvårs- og årsrapporter med oversikt over antall tilsyn, brudd på regelverket og reaksjoner gir viktig informasjon om status og utviklingen av arbeidslivskriminalitet og sosial dumping i arbeidslivet. For at departementet skal kunne sikre tettere oppfølging av arbeidet mot sosial dumping, er Arbeidstilsynet bedt om å rapportere særskilt om dette i sine halvårsrapporteringer.

Arbeidet mot useriøsitet i arbeidslivet som følge av økt arbeidsinnvandring etter EU-utvidelsen i 2004 ble omtalt allerede i Arbeids- og sosialdepartementets⁷² tildelingsbrev til Arbeidstilsynet i 2004. Departementet viste til Arbeidstilsynets oppgave med å overvåke situasjonen og informere både utenlandske arbeidstakere og norske bedrifter som benytter seg av utenlandsk arbeidskraft, om arbeid- og ansettelsesvilkår som gjelder i Norge. I samtlige påfølgende tildelingsbrev, inkludert tildelingsbrevet for 2016, har det vært omtale av Arbeidstilsynets ansvar for å sikre lønns- og arbeidsvilkår etter gjeldende regler og/eller å bekjempe sosial dumping på generelt grunnlag.

I tildelingsbrevet for 2007 ble det spesifikt om offentlig sektor vist til kravene til lønns- og arbeidsvilkår ved anbud og innkjøp av tjenester i offentlig virksomhet med henvisning til ILO-konvensjon nr. 94 som ble innført i 2005.⁷³ Det var på dette tidspunktet bare oppdragsgiver (og ikke Arbeidstilsynet) som skulle føre tilsyn med at lønns- og arbeidsvilkårene i kontrakten ble overholdt.

72) Departementet har i perioden skiftet navn: 1998 – 1. okt. 2004 het det Arbeids- og administrasjonsdepartementet, 1. okt. 2004 – 2005 Arbeids- og sosialdepartementet, 2006–2009 Arbeids- og inkluderingsdepartementet, 2010–2013 Arbeidsdepartementet og fra 2014 Arbeids- og sosialdepartementet.

73) Moderniseringsdepartementet, rundskriv 2/2005, 16. juni 2005, referanse 200501308.

I henhold til tildelingsbrevet for 2008 skulle Arbeidstilsynet framskaffe best mulig dokumentasjon og vurderinger av og bidra til metode- utvikling for bedre kartlegging av omfanget av sosial dumping.

Hvert år mellom 2010 og 2014 ble det lagt vekt på at Arbeidstilsynet skulle gjennomføre tiltak som synliggjorde det offentliges ansvar som oppdragsgiver for å motvirke sosial dumping. Dette skulle omfatte informasjon og tilsyn som retter seg mot det offentliges særlige ansvar for å sikre at oppdragstildeling og gjennomføring skjer i samsvar med gjeldende regelverk, herunder regelverket for offentlig anbud og anskaffelser.

Verken i tildelingsbrevet for 2015 eller 2016 ble det henvist til det offentliges ansvar for å motvirke sosial dumping ved offentlige anskaffelser eller gitt noen krav om at Arbeidstilsynet skal følge opp lønns- og arbeidsvilkår ved offentlige anskaffelser. Departementet viser til at i begge tildelingsbrevene stilles det krav til Arbeidstilsynet om å følge opp strategien mot arbeidslivskriminalitet der tiltak rettet mot offentlige anskaffelser er et sentralt punkt.

7.1.2 Arbeidstilsynets rapportering til departementet om oppfølgingen av det offentliges ansvar for å motvirke sosial dumping i offentlige kontrakter

Årsrapporter

Arbeidstilsynet viser i årsrapporten for 2004 generelt til at etaten har begynt å føre tilsyn for å undersøke arbeidsvilkår blant utenlandske arbeidstakere. Samtlige av distriktene gjennomførte testtilsyn for å samle erfaringer med hvordan tilsynene fungerer og for å innhente kunnskap om tilstanden innenfor bygg- og anlegg og landbrukssektoren. Basert på erfaringene i 2004 viste Arbeidstilsynet til at tilsynsaktiviteten ville øke i 2005. I de påfølgende årene viser Arbeidstilsynet i sine årsrapporter også generelt til arbeidet med å bekjempe sosial dumping.

I årsrapportene for 2005 og 2006 vises det til at det er et problem med lønns- og arbeidsvilkår blant utenlandske arbeidstakere, blant annet arbeidstakere som er engasjert til å arbeide på store offentlige byggeprosjekter gjennom statlige etater.

I årsrapporten for 2009 vises det særskilt til oppfølgingen av offentlig sektors forpliktelser til å følge opp lønns- og arbeidsvilkår. Det vises til at Arbeidstilsynet gjennom tilsynsaktiviteten avdekker at flere offentlige virksomheter ikke oppfyller kravet om påseplikt etter forskrift om informasjons- og påseplikt og innsynsrett, særlig overfor underleverandører i kontraktskjeden. Arbeidstilsynet avdekket også at utenlandske arbeidstakere har hatt dårligere lønns- og arbeidsvilkår enn det som kreves i loven (jf. allmenngjorte sektorer). Arbeidstilsynet mener årsaken er at de offentlige oppdragsgiverne har dårlig oversikt over og lite kunnskap om kravene til oppdragsgiver ved offentlige anskaffelser. Arbeidstilsynet viser til at noen offentlige virksomheter har utarbeidet gode rutiner, men at disse ikke følges i praksis. En av Arbeidstilsynets hovedkonklusjoner er at det offentliges forpliktelser som oppdragsgiver må følges sterkere opp, og at situasjonen i det offentlige ikke er bedre enn i privat sektor.

Selv om departementet hadde bedt Arbeidstilsynet om å følge opp offentlig sektor og sektorens ansvar for å motvirke sosial dumping både i 2010 og i 2011, skriver Arbeidstilsynet i årsrapportene for begge disse årene at etaten har utsatt de planlagte tilsyns- og informasjonstiltakene mot offentlige oppdragsgivere. Arbeidstilsynet viser her til departementets arbeid med å endre forskriften om lønns- og arbeidsvilkår i offentlige oppdrag, og mulige endringer i Arbeidstilsynets rolle som følge av dette arbeidet. Endringene kom ifølge Arbeids- og sosialdepartementet som et resultat av at

ESA i 2009 stilte spørsmål ved om forskriften om lønns- og arbeidsvilkår i offentlige kontrakter var i tråd med EØS-regelverket. Departementet ser ikke bort fra at offentlige oppdragsgivere ventet med å sikre etterlevelse av regelverket i perioden før innholdet i forskriften ble endelig avklart i 2012.

I årsrapporten for 2011 viser Arbeidstilsynet til at offentlige oppdragsgivere og arbeidsgivere har blitt fulgt opp også i det øvrige tilsynsarbeidet. Dette omfatter blant annet tilsyn av private virksomheter som er engasjert av offentlige oppdragsgivere. Hvis det avdekkes avvik i den private virksomheten, kan Arbeidstilsynet opplyse den offentlige oppdragsgiveren om dette og vise til oppdragsgivers påseplikt på områdene som er allmenngjort.

Fra 2012 viser Arbeidstilsynet til at det gjennomføres tilsyn av offentlige virksomheter med vekt på bestemmelsene om påseplikt. I 2014 vises det også til at det er gjennomført enkelte tilsyn etter forskrift om lønns- og arbeidsvilkår i offentlige kontrakter. Det er i kommuner, og særlig i de mindre kommunene, at Arbeidstilsynet avdekker mangler i etterlevelsen av de forpliktelsene offentlig sektor har i arbeidet mot sosial dumping.

Særskilt rapportering – KOMPASS

Arbeids- og sosialdepartementet viser i intervju til at en annen viktig kilde til kunnskap er Arbeidstilsynets egen rapportserie for kunnskapsformidling, kalt KOMPASS. I denne serien er det blant annet utarbeidet rapporter fra ulike tilsynsprosjekter, og i januar 2015 ble det gitt ut en særskilt rapport om Arbeidstilsynets erfaringer fra tilsyn mot sosial dumping.⁷⁴

Rapporten fra 2015 omtaler ikke hvordan offentlig sektor følger opp kravene som skal motvirke sosial dumping, eller i hvilken grad sosial dumping forekommer blant offentlige oppdragsgivere. På bakgrunn av erfaringene fra tilsynsarbeidet konkluderer imidlertid Arbeidstilsynet på generelt grunnlag med at sosial dumping er et stort og vedvarende problem i norsk arbeidsliv og for det norske samfunnet. Etaten viser også til at organisert arbeidslivskriminalitet er i ferd med å bli en alvorlig trussel mot norsk arbeidsliv.

Arbeidstilsynets erfaringer fra tilsynsarbeid er at useriøse virksomheter i økende grad tilpasser seg etatens tilsynspraksis og bevisst omgår regelverket, blant annet ved å legge fram falsk dokumentasjon.

Arbeidstilsynets erfaring er at virksomheter ofte synes å ha det formelle i orden til tross for mistanker om brudd på lønns- og arbeidsvilkår, og at de også i realiteten ikke etterlever regelverket.

Arbeidstilsynet peker avslutningsvis i rapporten på at bekjempelse av sosial dumping krever ekstraordinære tiltak og arbeidsmetoder. Etaten viser selv til at tilsynsmetodikken må videreutvikles, og at samarbeid med andre etater er avgjørende. Basert på erfaring fra egne tilsyn opplyser Arbeidstilsynet Oslo i intervju at sosial dumping er et økende problem⁷⁵.

74) Erfaringer fra Arbeidstilsynets tilsyn mot sosial dumping, Arbeidstilsynet, Kompass Tema nr. 1 2015.

75) Intervju 25. september 2015.

7.1.3 Evalueringer av regjeringens handlingsplaner mot sosial dumping

Arbeids- og sosialdepartementet viser i intervju til handlingsplaner mot sosial dumping som er lagt fram på regjeringsnivå siden 2006. Forskningsstiftelsen Fafo har evaluert tiltakene i de to første handlingsplanene mot sosial dumping.

I begge handlingsplanene ble det lagt fram flere tiltak mot sosial dumping. I den første handlingsplanen var det særlig tiltaket med å innføre krav om at kommuner og fylkeskommuner også skulle stille betingelser til norske lønns- og arbeidsvilkår i anbudsprosesser, som hadde betydning for det offentliges ansvar for å forhindre og motvirke sosial dumping ved offentlige anskaffelser. Ingen av tiltakene i den andre handlingsplanen var særskilt rettet mot offentlig sektor, men flere av tiltakene vil ha betydning for offentlig sektor (jf. vedlegg 9.2 for en samlet oversikt over tiltak i de to handlingsplanene).

På oppdrag fra Arbeids- og sosialdepartementet gjennomførte Fafo en evaluering av de to handlingsplanene, og sluttrapporten forelå i november 2011. Fafos evaluering omhandler imidlertid ikke hvorvidt offentlig sektor har fulgt opp bestemmelsene, og i hvilken grad offentlig sektor etterlever regelverket.

En tredje handlingsplan for et anstendig og seriøst arbeidsliv og mot sosial dumping ble lagt fram i 2013, men ble som følge av regjeringsskiftet aldri iverksatt. Den nye regjeringen la i stedet fram en *Strategi mot arbeidslivskriminalitet* i januar 2015. Strategien ble lagt fram for å styrke innsatsen mot arbeidslivskriminalitet og inneholder 22 tiltak under de ansvarlige departementene. Enkelte av tiltakene er rettet direkte mot offentlig sektor og er omtalt i kapittel 4.4.

7.1.4 Kartleggings- og forskningsprosjekter

I intervju viser Arbeids- og sosialdepartementet til at kartleggings- og forskningsprosjekter er en annen viktig kilde til informasjon om sosial dumping, både når det gjelder omfang og metoder for hvordan sosial dumping foregår.

Forskningsstiftelsen Fafo har på oppdrag fra departementet flere ganger undersøkt forholdene i utsatte bransjer som for eksempel renhold (jf. *Til renholdets pris*, 2011), uteliv (jf. *Arbeidsforhold i utelivsbransjen*, 2014) og transport (jf. *Arbeidsforhold i gods og turbil*, 2014). Rapportene gir ifølge departementet et godt grunnlag for å forstå situasjonen i disse bransjene og for å vurdere mulige tiltak. Kartlegginger på området har også blitt gjennomført både av en partssammensatt arbeidsgruppe nedsatt av Arbeidslivs- og pensjonspolitisk råd⁷⁶ (2011) (arbeidet ble ledet av Arbeidsdepartementet⁷⁷) og av Direktoratet for forvaltning og IKT (Difi).

I flere av disse ulike kartleggings- og forskningsprosjektene har det blitt vist til lav etterlevelse av *forskrift om lønns- og arbeidsvilkår i offentlige kontrakter*. Det har videre blitt påvist at det gjennomføres få kontroller av lønns- og arbeidsvilkår, og at det er både lite oppmerksomhet og lite kunnskap om kravene til lønns- og arbeidsvilkår i offentlige kontrakter. Blant annet viser Difis kartlegginger at offentlige oppdragsgivere ofte ikke vet hvordan de skal følge opp kontraktene på en god måte, selv om de er klar over at de skal stille krav til leverandøren.

Arbeids- og sosialdepartementet viser i intervju til at de på bakgrunn av den partsammensatte arbeidsgruppens forslag siden 2013 har bevilget penger til Direktoratet for forvaltning og IKT (Difi) til informasjons- og kompetansetiltak om forskriften om

76) Se vedlegg 9.3

77) Dagens Arbeids- og sosialdepartement.

lønns- og arbeidsvilkår i offentlige kontrakter. I 2015 utarbeidet Difi blant annet en veileder om lønns- og arbeidsvilkår ved offentlige anskaffelser (veilederen omtales nærmere i kapittel 7.2.1).

7.1.5 Departementets vurdering av informasjon og utvikling av virkemidler

På spørsmål om hvorvidt Arbeids- og sosialdepartementet vurderer sitt totale kunnskapsgrunnlag som tilstrekkelig for å kunne være i forkant av utviklingen og iverksette effektive tiltak mot sosial dumping, viser departementet til at det alltid er en utfordring å ha et godt nok informasjonsgrunnlag. Videre viser departementet til at regjeringens strategi mot arbeidslivskriminalitet inneholder et mål om at samfunnets kunnskap om utbredelsen av arbeidslivskriminalitet må bli bedre.

Departementet peker på at det er svak registreringsplikt for utenlandske leverandører og arbeidstakere i Norge, noe som ifølge departementet fører til at det er vanskelig å få en totaloversikt over de utenlandske aktørene i det norske arbeidsmarkedet. Departementets kunnskapsgrunnlag baserer seg i stor grad på rapportene som det er referert til over. Det er imidlertid en utfordring at det hele tiden skjer ny utvikling på området som det er vanskelig å få informasjon om, blant annet nye typer virksomheter som kan danne grunnlag for sosial dumping på helt nye områder enn der dette tradisjonelt har vært et problem. Departementet understreker betydningen av at offentlig sektor har et særlig ansvar og er i forkant i arbeidet med å bekjempe sosial dumping.

7.2 Arbeids- og sosialdepartementets ansvar for veiledning i arbeidet med å forhindre og avdekke sosial dumping ved offentlige anskaffelser

For å gjøre regelverket som skal bidra til å forhindre sosial dumping ved offentlige anskaffelser i størst mulig grad kjent og praktiserbart, er det viktig med veiledning overfor offentlig sektor både på statlig og kommunalt nivå. Arbeids- og sosialdepartementet viser i intervju til at både Direktoratet for forvaltning og IKT (Difi) og Arbeidstilsynet er sentrale i arbeidet med å formidle informasjon om regelverket om forskrift om lønns- og arbeidsvilkår i offentlig kontrakter og allmenngjøringsregelverket. Kartleggingen viser imidlertid at respondentene som oppgir at de trenger mer kompetanse om alle relevante forskrifter, også er de som har benyttet seg i minst grad av informasjon fra Difi om anskaffelser. Tendensen er den samme for bruk av informasjon om sosial dumping og relevant regelverk fra Arbeidstilsynets nettsider.

7.2.1 Direktoratet for forvaltning og IKT (Difi)

Difi ble etablert i 2008 for å bidra til å utvikle og fornye norsk forvaltning, inkludert arbeidet med å bidra til at offentlig sektor gjennomfører effektive anskaffelser.⁷⁸

Forskrift om lønns- og arbeidsvilkår i offentlige kontrakter trådte i kraft 1. mars 2008. Forskriften ble på det tidspunktet eid av daværende Fornyings- og administrasjonsdepartementet.⁷⁹ Nærings- og fiskeridepartementet viser i brev til at det ble sendt ut en pressemelding og lagt ut en nyhetssak på departementets nettsider med faktaark om den nye forskriften.⁸⁰ Det ble også sendt ut et brev med informasjon om den nye forskriften til alle statlige etater og alle landets kommuner og fylkeskommuner før forskriften trådte i kraft. I tillegg ble det i 2005 sendt ut melding til kommuner og statlige virksomheter i forbindelse med innføringen av ILO-konvensjon nr. 94.

78) Dokument 8:91 S (2013–2014), Innst. 45 S (2014–2015) og tildelingsbrevet fra Kommunal- og moderniseringsdepartementet i 2015.

79) Avdelingen som hadde ansvaret for dette området er i dag en del av Nærings- og fiskeridepartementet.

80) <https://www.regjeringen.no/no/aktuelt/forskrift-mot-sosial-dumping/id499506/>

Nærings- og fiskeridepartementet viser til at Direktoratet for forvaltning og IKT (Difi) var i oppstartfasen på det tidspunktet forskrift om lønns- og arbeidsvilkår i offentlige kontrakter ble vedtatt i 2008. Difi fikk i oppgave å legge til rette for samfunnstjenlige, kostnadseffektive og kvalitetsrettede offentlige innkjøp. Direktoratet skulle blant annet kartlegge brukernes behov for nye verktøy, maler e.l. som kan forbedre og effektivisere innkjøpsprosessen, og påbegynne arbeidet med å utvikle dette.⁸¹ Etter hvert som Difi utviklet slike verktøy og maler, ble det, ifølge Nærings- og fiskeridepartementet, utviklet kontraktsklausuler for å følge opp forskrift om lønns- og arbeidsvilkår i offentlige kontrakter i dette materialet.

Arbeids- og sosialdepartementet opplyser i intervju at Difis veiledningsansvar ble tydeligere fra endringene i forskriften om lønns- og arbeidsvilkår i offentlige kontrakter i 2011 (jf. prosessen med ESA fra 2009). Difi viser i intervju til at mandatet om å arbeide med veiledning mot sosial dumping ble gitt i 2013. Arbeids- og sosialdepartementet uttaler at det gjennom årlige oppdragsbrev fra 2013 har blitt bevilget midler til Difi for å styrke deres veiledningsarbeid i offentlig sektor knyttet til etterlevelse av lønns- og arbeidsvilkår og vern mot sosial dumping.

Veiledningsarbeidet ble organisert som et prosjekt. I det første oppdragsbrevet ble det vist til den manglende etterlevelsen og håndhevelsen av forskriften om lønns- og arbeidsvilkår i offentlige kontrakter, og at manglende kunnskap om regelverket er en viktig forklaring. Departementet så derfor behov for klarere veiledning om hvordan offentlige innkjøpere kan bruke kravene i forskriften ved kjøp av varer og tjenester.

Difi har utarbeidet følgende veiledere om arbeidet mot sosial dumping ved offentlige kontrakter:

1. *Veileder om lønns- og arbeidsvilkår i offentlige kontrakter – slik kan du arbeide mot sosial dumping i anskaffelser.* Veilederen ble lansert 1. juli 2013, men trukket tilbake 10. desember 2013 på grunn av enkelte mangler.
2. *Ta ansvar – motvirk sosial dumping i anskaffelser – veileder om lønns- og arbeidsvilkår i offentlige kontrakter.* Dette er en korrigerert versjon av den første veilederen som ble publisert 10. desember 2013, og som fortsatt er gyldig. Veilederen om oppfølging av lønns- og arbeidsvilkår i offentlige kontrakter som ble publisert i 2013, var ifølge Difi en generell veileder om lønns- og arbeidsvilkår i offentlige anskaffelser av bygg, anlegg eller tjenester (Ta ansvar – motvirk sosial dumping i anskaffelser – veileder om lønns- og arbeidsvilkår i offentlige kontrakter). Veilederen baserte seg på kravene i forskriften, og anbefalte strategier, rutiner og en oppfølgingsmetodikk for å sikre etterlevelse av kravene til lønns- og arbeidsvilkår i offentlige anskaffelser.⁹² Veilederen har ifølge Arbeids- og sosialdepartementet ikke vært en konkret bestilling fra departementet, men har kommet som et naturlig resultat av Difis øvrige arbeid på området.
3. *Lønns- og arbeidsvilkår i offentlige anskaffelser – veileder om beste praksis.* Veilederen ble publisert i mars 2015 og er fortsatt gyldig.

Den siste veilederen er basert på en kartlegging av god praksis i offentlige anskaffelser som ett av tiltakene i regjeringens strategi mot arbeidslivskriminalitet, og er utformet som en sjekkliste med ulike nivåer: *skal*, *bør* og *kan*. *Skal*-nivået angir lovpålagte krav, og utgjør et absolutt minimum for arbeidet med å følge opp lønns-

81) Tildelingsbrevet til Difi fra Fornyings- og administrasjonsdepartementet, 2008.

og arbeidsvilkår i offentlige kontrakter. *Bør*-nivået er Difis anbefaling utover de lov-pålagte kravene, mens *kan*-nivået er forslag til de som allerede etterlever *bør*-nivået, og/eller der det er særlig høy risiko for brudd på lønns- og arbeidsvilkår. Difi viser i intervju til at veilederen er allmenngyldig selv om den legger vekt på sektorene bygg og anlegg og renhold, der det er særlig høy risiko for sosial dumping.

Veilederen om beste praksis for lønns- og arbeidsvilkår i offentlige kontrakter ble blant annet utarbeidet på grunnlag av data fra Difis spørreundersøkelse fra 2013.⁸² Hensikten med spørreundersøkelsen var å kartlegge praksis i offentlige virksomheters oppfølging av leverandører og etterlevelse av forskrift om lønns- og arbeidsvilkår i offentlige kontrakter. Selv om resultatene ikke kunne generaliseres, opplyser Difi i intervju at resultatene fra undersøkelsen likevel var nyttige som grunnlag for å lage veilederen om beste praksis på området.

I arbeidet med beste praksis-veilederen etablerte Difi også en bredt anlagt referansegruppe som har blitt konsultert gjennom hele prosessen med å utarbeide veilederen. Referansegruppen omfatter en rekke store offentlige oppdragsgivere på kommunalt og statlig nivå, bransjeforeninger og arbeidsgiver- og arbeidstakerforeninger. I tillegg deltar forskningsstiftelsen Fafo, Arbeids- og sosialdepartementet og Arbeidstilsynet. Difi opplyser at det ikke har vært store uenigheter i referansegruppen rundt utformingen av veilederen, men at det var noe uenighet om hvor langt veilederen burde gå i å stille krav til og veilede offentlige oppdragsgivere. Enkelte medlemmer av referansegruppen mente at veilederen kunne gå lenger enn den gjør i dag. Difi opprettet også et nettverk av offentlige byggherrer som har vært benyttet i arbeidet med å utvikle og teste verktøy og maler.

Difis veiledning om lønns- og arbeidsvilkår består blant annet av informasjonsmateriell, kurs, nettverks- og frokostmøter over hele landet.

Difi har etablert en nettportal (www.anskaffelser.no) som er Difis fagsider for anskaffelser. Difi har også utarbeidet veiledere, sjekklister, maler og verktøy for å støtte offentlige oppdragsgivere i anskaffelsesprosessen. Krav til lønns- og arbeidsvilkår ble innarbeidet i flere av disse dokumentene. Ved utgangen av 2015 er det på nettportalen lagt ut verktøy i arbeidet med å forhindre sosial dumping ved offentlige anskaffelser og praktiske eksempler fra blant annet statlige etater, jf. faktaboks 3.

82) "Oppfølging av leverandører og etterlevelse av forskrift om lønns- og arbeidsvilkår i offentlige kontrakter: Kartlegging av praksis i offentlige virksomheter ved anskaffelser innen bygg, anlegg, renhold og renovasjon", rapport utarbeidet av Inventura for Difi, november 2014 (upublisert).

Faktaboks 3 Verktøy i arbeidet mot sosial dumping på anskaffelser.no

- Seriøsitetsbestemmelser for bygg- og anleggskontrakter
- E-læringskurs: Hvordan unngå sosial dumping i offentlige anskaffelser?
- Lønns- og arbeidsvilkår i offentlige kontrakter – veileder om beste praksis
- Kontraktskrav for lønns- og arbeidsvilkår
- Egenrapportering om lønns- og arbeidsvilkår
- Risikovurdering lønns- og arbeidsvilkår
- Dokumentasjonsgjennomgang av lønns- og arbeidsvilkår
- Rapport etter kontroll av lønns- og arbeidsvilkår
- Flytskjema for kontraktsoppfølging av lønns- og arbeidsvilkår
- Veileder om lønns- og arbeidsvilkår i offentlige kontrakter

Kilde: anskaffelser.no; skjermavskrift 6. desember 2015.

7.2.2 Arbeidstilsynets og Arbeids- og sosialdepartementets arbeid for å informere om regelverket

Arbeids- og sosialdepartementet viser til at Arbeidstilsynet har en veiledningsrolle og et ansvar for å formidle informasjon om regelverket som etaten forvalter, inkludert lover og forskrifter som skal motvirke arbeidslivskriminalitet og sosial dumping. Ansvaret ble gitt i 2011 i forbindelse med endringen av forskrift om lønns- og arbeidsvilkår i offentlige kontrakter.

Arbeidstilsynet utarbeider informasjonsmateriell, blant annet kommentarer til lover og forskrifter, inkludert forskrift om lønns- og arbeidsvilkår i offentlige kontrakter og alle allmenngjøringsforskriftene. Arbeidstilsynet har i tillegg en informasjonstelefon for generelle spørsmål om rettigheter og plikter. Arbeidstilsynet skal svare på spørsmål de mottar på e-post, innen tre uker.

Arbeids- og sosialdepartementet viser i intervju til at departementet er ansvarlig forvalter av allmenngjøringsloven med forskrifter. Regelverket i allmenngjøringsforskriftene fastsettes imidlertid av Tariffnemnda (jf. faktaboks 4), der blant annet partene i arbeidslivet er representert.

Departementet har ingen innflytelse på hvordan forskriftene utformes. Tariffavtalene er utgangspunktet for forskriftene, noe som innebærer at de skiller seg noe fra annet regelverk. Ifølge departementet bidrar partene i arbeidslivet med informasjonsarbeid om allmenngjøringsforskriftene, i tillegg til det vanlige informasjonsarbeidet som departementet selv utfører. Etter departementets vurdering bidrar også trepartsbransjeprogrammene til å gjøre regelverket kjent, særlig i byggebransjen. Departementet informerer også om aktuelt regelverk gjennom nyhetssaker, informasjon på nettet, og mener at det gis god informasjon om regelverket, selv om denne i mindre grad er rettet spesifikt mot offentlig sektor. Lovdata er også en god kilde for å holde seg oppdatert om regelverket, sier departementet i intervju.

Faktaboks 4 Tariffnemnda

Tariffnemnda kan, etter krav fra en arbeidstaker- eller arbeidsgiverorganisasjon, fastsette at lønns- og arbeidsvilkår som følger av en tariffavtale skal gjelde for alle arbeidstakere som utfører arbeid av den art som avtalen omfatter, også for utenlandske arbeidstakere og uorganiserte norske arbeidstakere. Tariffnemnda er opprettet med hjemmel i lov 4. juni 1993 nr. 58 om allmenngjøring av tariffavtaler mv. Nemnda består av fem medlemmer, hvorav én fra henholdsvis LO og NHO.

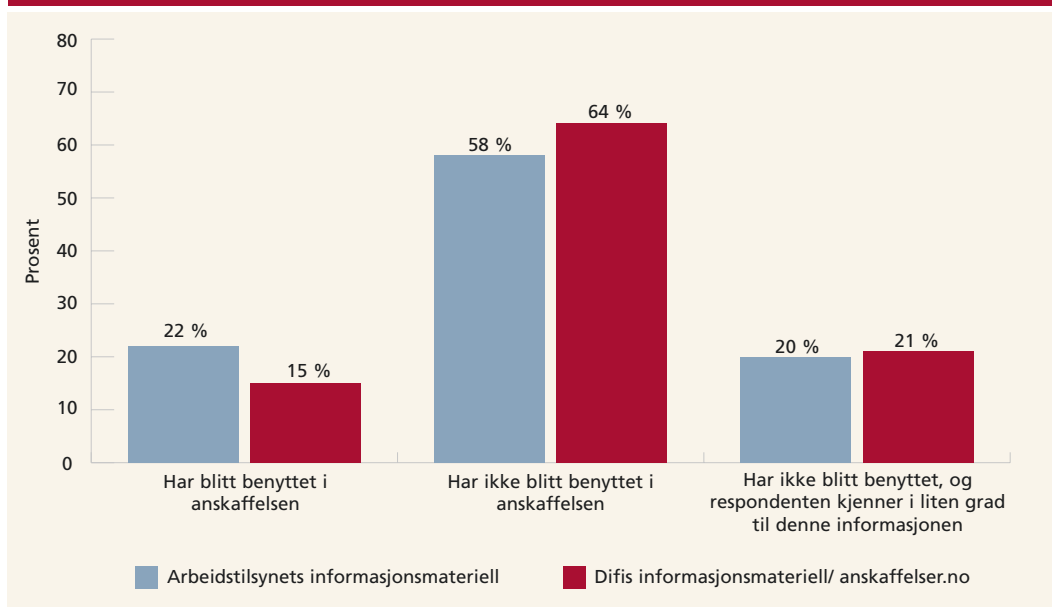
Kilde: Regjeringen.no, skjermavskrift 16. desember 2015.

Ifølge Arbeids- og sosialdepartementet er det fullt mulig for virksomhetene å tilegne seg informasjon om hvordan allmenngjøringsregelverket skal forstås og praktiseres, dersom det er utfordringer med dette. Departementet viser til at enkelte formuleringer i regelverket, blant annet om reise, kost og losji, krever at virksomhetene selv tar stilling til hvilke krav de kan stille, men understreker at Arbeidstilsynet, Difi og Tariffnemndas nettsider vil gi god veiledning i slike spørsmål. Dette krever imidlertid at virksomhetene selv er aktive og oppsøker bistand.

7.2.3 Kunnskapen om Difis og Arbeidstilsynets veiledningsarbeid

I Riksrevisjonens kartlegging av etterlevelse av krav til lønns- og arbeidsvilkår ved offentlige anskaffelser ble det spurt om det i arbeidet med den enkelte anskaffelsen ble innhentet informasjon om sosial dumping og relevant regelverk om lønns- og arbeidsvilkår fra Arbeidstilsynets nettsider og fra Difi/anskaffelser.no. Respondentenes svar er vist i figur 34.

Figur 34 Bruk og kjennskap til Arbeidstilsynets og Difis (anskaffelser.no) informasjon om lønns- og arbeidsvilkår og arbeid mot sosial dumping ved offentlige anskaffelser



Kilde: Riksrevisjonens kartlegging

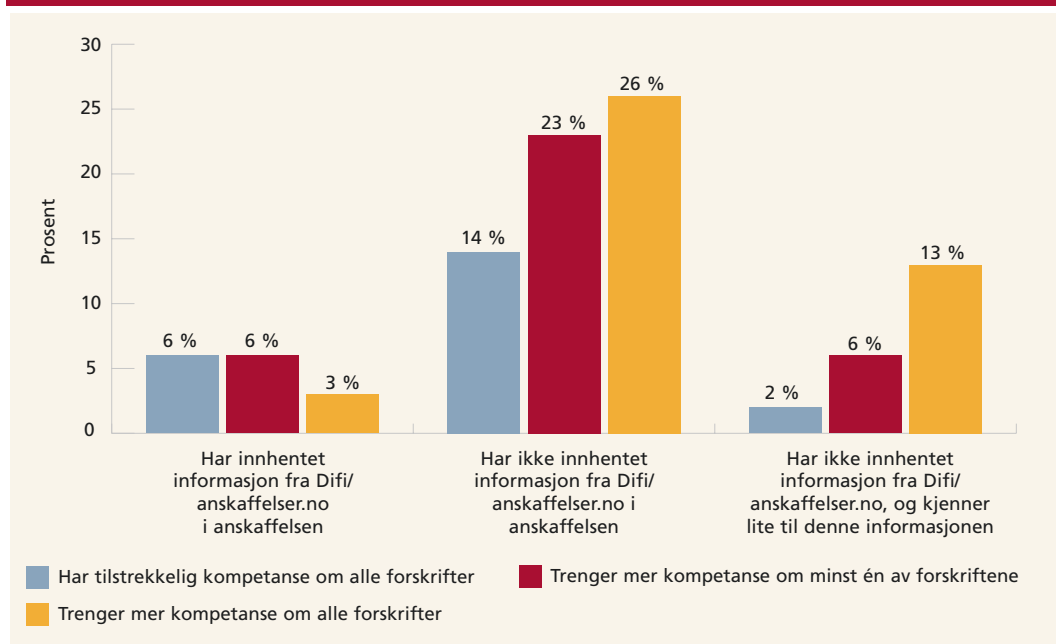
Figur 34 viser at Arbeidstilsynets og Difis informasjonsmateriell har blitt brukt ved ca. 20 prosent av anskaffelsene. Bruken og kjennskapen til Arbeidstilsynets og Difis informasjonsmateriell er gjennomgående høyere blant dem som har bestilt renholdstjenester, sammenlignet med dem som har foretatt anskaffelser av bygg- og anleggstjenester. Fra Arbeidstilsynets nettsider er det særlig informasjon om godkjenningsordningen av renholdsbedrifter for å drive lovlig som har vært innhentet.

Det er få som har brukt materialet til Difi og Arbeidstilsynet i den enkelte anskaffelsen, men et stort flertall av dem som har brukt materialet, mener at dette er nyttig i arbeidet (henholdsvis 96 og 98 prosent). I tillegg opplyser flere oppdragsgivere i intervju og i kartleggingen at Difis veiledningsmateriell har blitt lagt til grunn i utviklingen av interne retningslinjer og maler, og at det dermed ikke er behov for å benytte seg av det generelle veiledningsmaterialet. Flere av de store statlige etatene har, som vist til over, også bidratt til å utvikle veiledningsmaterialet til Difi.

Samtidig viser figur 34 også at rundt 20 prosent av respondentene ikke kjenner til verken Arbeidstilsynets eller Difis informasjonsarbeid for å veilede i arbeidet med å forhindre sosial dumping ved anskaffelser.

Figur 35 viser at det ikke nødvendigvis er de oppdragsgiverne som har størst behov for mer kompetanse om relevante forskrifter, som benytter seg av Difis informasjonsmateriell. Disse kjenner også i mindre grad til Difis arbeid enn de som oppgir at de har kompetanse.

Figur 35 Sammenheng mellom bruk av informasjon fra Difi/anskaffelser.no og respondentenes kompetanse om forskrift om lønns- og arbeidsvilkår i offentlige anskaffelser, forskrift om informasjons- og påseplikt og innsynsrett, og forskrift om allmenngjøring av tariffavtaler (n = 599)



Kilde: Riksrevisjonens kartlegging

Når det gjelder Difis arbeid for å gjøre veilederen kjent i offentlig sektor, viser Difi i intervju til blant annet samarbeidet med Norsk kommunalteknisk forening og Fylkeskommunalt innkjøpsforum. Difi jobber i tillegg med kommunenes interesse- og arbeidsgiverorganisasjon KS, NHO, Byggenæringens Landsforbund, Arbeidstilsynet og Samarbeidet mot svart økonomi (SMSØ), der KS, LO, NHO, YS, Unio og Skattedirektoratet er representert. Disse kan igjen bidra til å spre kunnskap om veilederen i offentlig sektor. Difis erfaring er at mange viser til veilederen og bruker den når de skal utforme og følge opp kontrakter.

Veilederen har blitt presentert lokalt for blant annet representanter for fylkeskommunale innkjøpsfora, ledere med ansvar for drift og forvaltning av eiendom i kommuner, fylkeskommuner og statlige virksomheter, prosjektledere og andre med tilknytning til offentlige innkjøp.

Difis erfaring er at de aller fleste offentlige kontrakter som fullt ut oppfyller kravet om lønns- og arbeidsvilkår, har samme ordlyd som veiledningene og standardkontraktene på Difis nettsider. Dette indikerer at informasjonen som kommer fram på nettsiden, effektivt hjelper de oppdragsgiverne som kjenner til og oppsøker Difis informasjons-

arbeid med lønns- og arbeidsvilkår i offentlige kontrakter. Difi vet gjennom registrering av nedlastinger fra nettsiden at veilederen mot sosial dumping blir lastet ned ofte. Samtidig er Difi kjent med innvendingene om at informasjonen som gis gjennom Difi, kan oppfattes som noe akademisk og generell, i motsetning til Arbeidstilsynets informasjonsmateriell.

I intervju viser Difi likevel til at det alltid vil være mulig å nå enda bedre ut til kommuner og andre offentlige etater utenfor sentrale strøk, slik at det kan øke kompetansen om sosial dumping og etterlevelse av lønns- og arbeidsvilkår ved offentlige kontrakter. I det videre arbeidet med denne og andre veiledere vil Difi derfor både etablere nye nettverk og samarbeide med eksisterende nettverk og bransjer.

Arbeids- og sosialdepartementet viser i intervju til at de anser Difis veileder om beste praksis i bruk av forskrift om lønns- og arbeidsvilkår i offentlige kontrakter som svært viktig for å gjøre offentlig sektor bedre i stand til å følge opp dette regelverket. Departementet viser også til at offentlige innkjøpere har et ansvar for å tilegne seg informasjonen og tilpasse praksisen til egen organisasjon.

8 Vurderinger

8.1 Offentlige virksomheter etterlever ikke i tilstrekkelig grad regelverk som skal bidra til å forhindre sosial dumping ved egne anskaffelser

8.1.1 Manglende rutiner og systemer for å motvirke og forhindre sosial dumping ved offentlige anskaffelser

Stortinget viser i Innst 125L (2012–2013) til at offentlig sektor er en stor innkjøper og har et særlig ansvar for å sikre ryddige forhold i det norske arbeidslivet og å forhindre sosial dumping. Anskaffelser i offentlig sektor skal foretas på en effektiv og forsvarlig måte. Offentlige virksomheter bør etter anbefalt praksis utarbeide styringsdokumenter og rutiner som kan bidra effektivt til å sikre at offentlige anskaffelser skjer i henhold til de overordnede målene for offentlige anskaffelser. For å sikre at offentlige virksomheter på en best mulig måte motvirker sosial dumping i egne anskaffelser, bør arbeidet mot sosial dumping innarbeides i virksomhetenes systemer og rutiner for anskaffelser.

Et flertall (68 prosent) av kommunene og de statlige virksomhetene som inngår i undersøkelsen, har en strategi eller et overordnet styringsdokument for gjennomføring av anskaffelser, mens ca. 53 prosent har styringsdokumenter som omtaler eller ivaretar spørsmålet om sosial dumping ved anskaffelser. Undersøkelsen viser også at innholdet i strategiene har varierende kvalitet. Eksempelvis er det kun ca. to tredeler av anskaffelsene der det overordnede styringsdokumentet klargjør hvem i organisasjonen som har ansvaret for å sikre at sosial dumping ikke forekommer ved virksomhetens anskaffelser.

I 60 prosent av de undersøkte anskaffelsene er det lagt til grunn rutiner som ivaretar utforming av et konkurransegrunnlag og kunngjøringen slik de framkommer i kravene om lønns- og arbeidsvilkår i offentlige kontrakter. Samtidig viser undersøkelsen at det i kun 46 prosent av anskaffelsene har blitt benyttet rutiner som sikrer at også kontraktene inneholder forskriftsmessige krav til lønns- og arbeidsvilkår. I kun én fjerdedel (26 prosent) av anskaffelsene oppgis det at det er etablert rutiner som gir retnings- linjer for oppfølging av kontraktens lønns- og arbeidsvilkår.

Undersøkelsen viser en klar sammenheng mellom hvorvidt en offentlig virksomhet har etablert strategier og systemer som omhandler arbeidet mot sosial dumping ved offentlige anskaffelser, og virksomhetens etterlevelse av regelverket. Omtrent tre fjerdedeler (74 prosent) av anskaffelsene der virksomheten har etablert en overordnet strategi som omtaler sosial dumping og relevante rutiner, etterlever 5 eller flere av de 7 kravene som stilles til utforming av anbudskonkurranser og kontrakter i forskrift om lønns- og arbeidsvilkår i offentlige kontrakter. Tilsvarende etterlever 44 prosent av anskaffelsene der virksomheten ikke har etablert slike rutiner, to eller færre av disse 7 kravene i forskriften. I rundt halvparten av samtlige av disse anskaffelsene ble ingen av kravene etterlevd. Dette tyder på at kravene i regelverket i større grad etterleves i virksomheter der det er etablert strategier og rutiner som omhandler risiko for sosial dumping, enn i virksomheter uten slike strategier og rutiner. Det vurderes derfor som uheldig at offentlig sektor i så vidt begrenset grad har utarbeidet strategier, systemer og rutiner som kan redusere risikoen for sosial dumping i egne anskaffelser.

8.1.2 Mangelfull etterlevelse av forskriftens krav til utforming av utlysninger, konkurransegrunnlag og kontrakter

Siden 2008 har det vært stilt forskriftsmessige krav til hvordan offentlig sektor skal motvirke sosial dumping ved egne anskaffelser. Undersøkelsen viser at under halvparten av anskaffelsene i offentlig sektor fullt ut etterlevde kravene til informasjon om lønns- og arbeidsvilkår ved utlysning av anbudskonkurranse og utforming av kontrakt. Over 10 prosent etterlever ingen av kravene. Det vurderes som uheldig at etterlevelsen av dette regelverket er så vidt svakt.

Regelverket stiller klare krav til utformingen av konkurransegrunnlaget og utlysningen av en anskaffelse. 86 prosent av anskaffelsene som inngår i undersøkelsen har i kravene opplyst om at kontrakten vil inneholde krav til lønns- og arbeidsvilkår. Når det gjelder forskriftens krav om at utlysningen skal inneholde informasjon om at kontrakten skal stille krav til dokumentasjon på at lønns- og arbeidsvilkår er oppfylt, mangler opplysninger om dette i totalt 27 prosent av utlysningene. Opplysninger om at kontrakten vil inneholde informasjon om sanksjoner mangler i totalt 36 prosent av utlysningene. Kommunenes etterlevelse av forskriftens krav er gjennomgående svakere enn statlige virksomheters etterlevelse.

Undersøkelsen viser den samme tendensen når det gjelder etterlevelsen av kravene til selve utformingen av kontrakten. I mange av anskaffelsene, særlig i statlig sektor, inneholder kontrakten krav til lønns- og arbeidsvilkår. Blant statlige virksomheter stiller 74–80 prosent av anskaffelsene krav til dokumentasjon og informasjon. I kommunal sektor er etterlevelsen en del lavere og varierer fra 47 til 58 prosent.

Det vurderes dermed at etterlevelsen av disse kravene er mangelfull, men utfordringene er klart størst i kommunene. Denne typen mangler i kontraktene gjør arbeidet med å motvirke sosial dumping ved offentlige anskaffelser vanskeligere.

Undersøkelsen viser videre at mangelfull kompetanse i å tolke og bruke regelverket kan være en viktig årsak til at kravene til innholdet i utlysning, konkurransegrunnlag og kontrakter ikke etterleves. For eksempel svarer respondentene i nesten halvparten (46 prosent) av anskaffelsene at de trenger mer kompetanse om forskrift om lønns- og arbeidsvilkår i offentlige kontrakter. I hele 74 prosent av bygg- og anleggsanskaffelsene svarer respondentene at de trenger mer kompetanse om allmenngjøringsforskriften på området.

8.1.3 Mangelfull kontroll i oppfølgingen av lønns- og arbeidsvilkår i offentlige kontrakter

Kontroll og oppfølging av lønns- og arbeidsvilkår overfor leverandører er sentralt i arbeidet for å avdekke og forhindre sosial dumping ved egne anskaffelser. Oppdragsgivere må vurdere i hvilken utstrekning den enkelte leverandør skal kontrolleres og følges opp.

Det ble ifølge informantene foretatt risikovurderinger for at sosial dumping kan forekomme i 56 prosent av de statlige anskaffelsene og 44 prosent av de kommunale og fylkeskommunale anskaffelsene. I statlig sektor ble kun 9 prosent av disse risikovurderingene dokumentert, mens i kommunene ble 7 prosent dokumentert. Med den lave andelen risikovurderinger er det tvilsomt om kommuner og statlige virksomheter godt nok kan tilpasse behovet for oppfølging av den enkelte anskaffelse etter hensikten i regelverket.

I 75 prosent av anskaffelsene er det ikke gjennomført noen oppfølging av lønns- og arbeidsvilkår hos leverandørene. I de tilfeller der det er gjennomført kontroll av

anskaffelsene, kan kun 56 prosent av kontrollene mot hovedleverandør dokumenteres. Til tross for at det ikke er nødvendig å foreta kontroll av lønns- og arbeidsvilkår i alle anskaffelser, må virksomheten likevel ha etablert et system som kan gi en stor grad av trygghet for at alle leverandører har ordnede lønns- og arbeidsvilkår for sine ansatte. Den lave andelen risikovurderinger, lav dokumentasjonsgrad av både risikovurderinger og kontroller, koblet med lav andel kontroller, gir imidlertid ikke en slik trygghet.

Undersøkelsen viser også at det er en rekke utfordringer i kontrollen av lønns- og arbeidsvilkår. Det er eksempelvis svært få virksomheter (12 prosent) blant dem som kontrollerer som benytter muligheten til å innhente skatteattester fra oppdragsgivere underveis i oppdragsperioden. Særlig de utvidede skatteattestene kan gi en rekke opplysninger om leverandører som vil være til nytte i oppfølgingen av lønns- og arbeidsvilkår.

Offentlige byggherrer har heller ikke hatt tilgang på sentral informasjon som er tilgjengelig via HMS-kortene i bygg- og anleggsnæringen og renholdsbransjen. Det svekker også muligheten til å kontrollere kortenes gyldighet. Det tas til etterretning at det vurderes å gi offentlige byggherrer tilgang på sanntidsinformasjon om den enkelte ansatte hos sine leverandører. Det vil kunne gjøre kontroll- og oppfølgingsarbeidet enklere og mer effektivt for oppdragsgiver.

Undersøkelsen viser at offentlige oppdragsgivere i liten grad kontrollerer dokumenter som arbeidsavtaler, lønns slipper og bankutskifter som kan verifisere hvorvidt arbeidstakers lønns- og arbeidsvilkår er i henhold til minimumsvilkårene i tariffavtaler og allmenngjøringsforskriftene. I den grad slike dokumenter innhentes vil det imidlertid kunne være tilfeller der det vil være usikkerhet rundt validiteten av den innhentede dokumentasjonen. Mange offentlige oppdragsgivere framhever i tillegg at de ikke har tilstrekkelig kompetanse til å kunne vurdere ektheten av framlagt dokumentasjon. Undersøkelsen viser videre at dokumentasjon innhentet gjennom kontroll av leverandør eller underleverandør kan være korrekt, samtidig som informasjon om brudd på lønns- og arbeidsvilkår holdes skjult fra oppdragsgiver ved at leverandøren eller underleverandøren krever at ansatte må arbeide gratis i hjemlandet eller tilbakebetale deler av lønnen i kontanter. Slike tilfeller avdekkes ofte ved en tilfeldighet, og bidrar til å gjøre det svært vanskelig å anslå rekkevidden av problemene knyttet til sosial dumping. Manglende kontroll og oppfølging av viktig dokumentasjon av lønns- og arbeidsvilkår, koblet med det faktum at dokumentasjonen kan være vanskelig å kontrollere, synes å være en sentral utfordring i offentlige oppdragsgiveres arbeid for å motvirke sosial dumping.

Kommuner og statlige virksomheter kan benytte en rekke forskjellige kontrollhandlinger i oppfølgingen av leverandørene. Undersøkelsen viser at de som følger opp sine leverandører og kontrollerer lønns- og arbeidsvilkår, benytter en kombinasjon av flere kontrolltiltak. Det er positivt.

8.1.4 Flere offentlige virksomheter bidrar i utviklingen av nye virkemidler mot sosial dumping, men det er risiko for manglende samsvar mellom virksomhetenes krav og systemer og praksis

Selv om det er mangler og svakheter i offentlige etaters systemer og rutiner for å følge opp problematikken rundt sosial dumping, er det flere store etater og kommuner som foretar et omfattende arbeid med å etablere systemer for oppfølging og kontroll av lønns- og arbeidsvilkår. Undersøkelsen viser at flere offentlige virksomheter bidrar i utviklingen av tiltak og nye virkemidler som vil kunne bidra positivt i arbeidet med å forhindre og motvirke sosial dumping. Det gjelder blant annet krav til leverandørene som er strengere enn det som er forutsatt i forskriftene og strenge sanksjoner ved

brudd på kontraktsvilkårene for lønns- og arbeidsvilkår. Det bygges også opp omfattende interne systemer som skal sikre etterlevelse av reglene som skal motvirke sosial dumping.

Samtidig viser undersøkelsen at det kan være et stort avvik mellom systemer og krav som stilles på sentralt nivå og den reelle praksisen i operative og desentraliserte deler av en organisasjon. Dette gjelder manglende kunnskap om systemet som er etablert på sentralt nivå og etterlevelsen av de interne kravene. Undersøkelsen viser at dette kan få negative konsekvenser i anskaffelser blant annet i form av dårligere kvalitet på leveransen og svak eller ingen kontroll på lønns- og arbeidsvilkår for ansatte hos leverandør eller underleverandør, selv om det foreligger sterke mistanker om brudd på slike vilkår.

Det er også noe overraskende at det finnes statlige virksomheter og kommuner som ikke oppfatter at oppfølging av lønns- og arbeidsvilkår er deres ansvar. Det samme gjelder det faktum at flere ikke har kjennskap til at de har hjemmel til å gjennomføre kontroller av sine leverandører.

8.2 Arbeidstilsynets tilsynsaktivitet overfor offentlig sektor motvirker ikke i tilstrekkelig grad sosial dumping i offentlig sektor

Arbeidstilsynet fikk hjemmel til å føre tilsyn med forskrift om lønns- og arbeidsvilkår i midten av 2013. Gjennom allmenngjøringsregelverket har Arbeidstilsynet hatt kompetanse til å føre tilsyn på tilsvarende områder siden 2008.

Undersøkelsen viser at Arbeidstilsynet har gjennomført få kontroller (ca. 350 i perioden medio 2013–2015) av offentlig sektors etterlevelse av regelverket som skal bidra til å forhindre sosial dumping ved offentlige anskaffelser. Det foretas flest tilsyn av kommunene og det er også i kommunal sektor Arbeidstilsynet avdekker flest avvik. Eksempelvis ble det blant 92 tilsyn i kommunal sektor avdekket at i over 45 prosent av anskaffelsene ble det ikke i tilstrekkelig grad kontrollert om kravene til lønns- og arbeidsvilkår ble overholdt. Blant 58 tilsyn av statlige etater var det tilsvarende mangler i ca. 26 prosent. Når det gjelder omfang av tilsynsarbeidet er det til sammenligning gjennomført totalt sett over 19 000 tilsyn av sosial dumping av private virksomheter for hele perioden 2013–2015.

Undersøkelsen viser at Arbeidstilsynet bruker milde sanksjonsformer mot virksomheter som ikke følger regelverket. Lav kontrollfrekvens til tross for mange avdekkede brudd på regelverket i offentlig sektor tilsier at tilsynsaktiviteten har vært mangelfull.

Arbeidstilsynet mener imidlertid at tilsynene har en positiv effekt ettersom tilsyn generelt bidrar til en bedre praksis hos kontrollerte virksomheter. Enkelte av de offentlige oppdragsgiverne som Arbeidstilsynet hadde ført tilsyn med inngikk i kartleggingen. Undersøkelsen viser at også etter at Arbeidstilsynet har lukket en tilsynsak hos en kommune eller statlig etat, kan samme offentlig oppdragsgiver gjøre feil i senere anskaffelser. Undersøkelsen viser tilfeller av at regelverket ikke ble etterlevd i senere anskaffelser også blant offentlige oppdragsgivere der Arbeidstilsynet ikke hadde funnet feil etter regelverket om lønns- og arbeidsvilkår i offentlige kontrakter.

8.3 Arbeids- og sosialdepartementets innsats for å sikre et arbeidsliv uten sosial dumping ved offentlige anskaffelser kan forbedres

Ansvar for å sikre etterlevelse av *lov om offentlige anskaffelser og forskrift om lønns- og arbeidsvilkår i offentlige kontrakter og forskrift om informasjons- og påseplikt og innsynsrett*, er tillagt den enkelte statlige, kommunale og fylkeskommunale myndighet og offentligrettslige organ. Arbeids- og sosialdepartementet er ansvarlig for forskriften om lønns- og arbeidsvilkår i offentlige kontrakter og forskriften om informasjons-, påseplikt og innsynsrett, og skal bidra til å sikre at brukerne i størst mulig grad settes i stand til å praktisere og implementere regelverket.

Arbeids- og sosialdepartementet overtok ansvaret for forskriften om lønns- og arbeidsvilkår i offentlige kontrakter i 2011, men har hatt ansvaret for forskriften om informasjonsog påseplikt og innsynsrett siden den kom i 2008. Det var imidlertid først i 2013 at departementet fikk utviklet et konkret veiledningsmaterieell for arbeidet med å praktisere dette regelverket. En oppdatert veileder basert på god praksis i offentlig sektor ble gitt ut i 2015.

Stortinget har vist til at forskriften om lønns- og arbeidsvilkår i offentlige kontrakter var en viktig del av den samlede innsatsen mot sosial dumping. Forskriften om informasjons- og påseplikt og innsynsrett stiller i all hovedsak de samme kravene på områder som er allmenngjort. Undersøkelsen viser at det er mange med et ansvar i anskaffelser i offentlig sektor som har mangelfull kunnskap om forskrift om lønns- og arbeidsvilkår i offentlige kontrakter og allmenngjøringsregelverket. Dette indikerer at Arbeids- og sosialdepartementets virkemidler på området i for liten grad er kjent blant de som skal anvende dem. For mange statlige virksomheter og kommuner har dermed ikke i tilstrekkelig grad tatt ansvaret for å sette seg inn i regelverket og de tilhørende oppgavene de har for å forhindre sosial dumping i egne anskaffelser. Dette kan skyldes, slik det framgår av undersøkelsen, at arbeidet mot sosial dumping i liten grad er vektlagt i styringsdialogen mellom sektordepartementene og underliggende etater.

Undersøkelsen viser at Arbeids- og sosialdepartementet har blitt tilført mye kunnskap om status for sosial dumping og arbeidsmarkeds kriminalitet gjennom blant annet Arbeidstilsynets rapportering, Difis evalueringer og forskning. Det er positivt. Departementet ble tidlig informert om at sosial dumping var et problem, også i offentlig sektor og i offentlige anskaffelser. Undersøkelsen viser imidlertid at det foreliggende veiledningsmaterialet for å kunne gjennomføre offentlige anskaffelser på en måte som ivaretar de forskriftsmessige kravene til lønns- og arbeidsvilkår i offentlige kontrakter benyttes i liten grad. Difis informasjonsmaterieell har blitt benyttet i kun 15 prosent av anskaffelsene i undersøkelsen, mens 22 prosent har benyttet informasjonsmaterieell fra Arbeidstilsynet. I 62 prosent av anskaffelsene svarer respondenten både at vedkommende har behov for mer kompetanse om minst én eller alle de relevante forskriftene, samtidig som vedkommende svarer at det ikke har blitt innhentet informasjon fra Difi i arbeidet med anskaffelsen. Det kan bety at det foreliggende veiledningsmaterialet ikke er godt nok formidlet til de offentlige virksomhetene som har størst behov for veiledning på området.

9 Vedlegg

9.1 Skiensmodellen

1. Arbeidet skal utføres av tilbyderen og dennes ansatte i tjenesteforhold, eventuelt ved underentreprenør og deres ansatte. Tilbyder skal til enhver tid kunne framlegge dokumentasjon på ansettelsesforholdet. Tilbyder skal dokumentere at majoriteten av de ansatte har fagbrev innfor sitt fagområde.
2. Avtale om underentreprise med enmannsforetak eller anvendelse av innleid arbeidskraft krever skriftlig begrunnelse fra entreprenøren.
3. Tilbyder plikter å sørge for at likelydende bestemmelser om bruk av egne ansatte, enmannsforetak, innleid arbeidskraft og krav om dokumentasjon av fagbrev inntas i kontrakter med underentreprenører. Arbeidskraften skal være innleid i samsvar med arbeidsmiljøloven § 14-12a og §14-13.
4. Norsk er hovedspråk på kommunens byggeplasser, både skriftlig og muntlig. Det kreves at minst en person på hvert arbeidslag forstår og behersker å gjøre seg godt forstått på norsk.
5. Byggherren tillater ikke mer enn et ledd i kontraktskjeden. Oppdragsgiver kan godkjenne to ledd når det foreligger en god begrunnelse. Det skal aldri være mer enn to ledd i kontraktskjeden.
6. Tilbyder og underentreprenører som skal engasjeres i prosjektet skal være godkjente og aktive lærlingebedrifter. Når størrelsen på prosjektet tilsier det kan oppdragsgiver kreve at det skal være lærlinger i prosjektet (gjelder norske bedrifter).
7. Etter ligningsloven § 6-10, med tilhørende forskrifter, plikter næringsdrivende som har gitt noen oppdrag på byggeplass å gi melding til Sentralskattekontoret for utenlands saker om enhver utenlandsk oppdragstaker eller utenlandsk arbeidstaker som utfører oppdrag på byggeplassen.
8. Tilbyder er ansvarlig for å rapportere fortløpende om bruk av utenlandsk arbeidskraft i alle ledd i kontraktskjeden, herunder framskaffe og framlegge for byggherren kopi av innsendt melding for den enkelte utenlandske oppdragstaker eller utenlandske arbeidstaker.
9. Lønn og annen godtgjørelse for samtlige arbeidstakere skal utbetales til konto i en norsk bank.
10. Tilbyder skal dokumentere at han har gyldig yrkesskadeforsikring for alle ansatte, og gir oppdragsgiver rett til å kontrollere opplysningene.
11. Byggherren kan kreve dagmulkt av tilbyderen dersom han selv eller noen av hans underentreprenører anvender ulovlig eller ikke kontraktsmessig arbeidskraft og forholdet ikke er blitt rettet innen en frist gitt ved skriftlig varsel fra byggherren. Mulkten løper fra fristens utløp til forholdets opphør. Mulkten skal utgjøre en promille av kontraktssummen, men ikke mindre enn kr. 1 000,- pr. hverdag.

12. Tilbyder skal sørge for at ansatte i egen organisasjon og ansatte hos eventuelle underentreprenører ikke har dårligere lønns- og arbeidsforhold enn det som følger av landsomfattende tariffavtale eller det som ellers er normalt for vedkommende sted og yrke, jf. §5 i forskrift om lønns og arbeidsvilkår i offentlige kontrakter. Tilbyder skal på oppfordring legge fram dokumentasjon om lønns – og arbeidsvilkårene til de ansatte. Alle avtaler tilbyder inngår og som innebærer utføring av arbeid under denne kontrakten, skal inneholde tilsvarende dokumentasjon. Dersom tilbyder ikke etterlever disse pliktene og forholdet ikke er rette innen en fastsatt frist har oppdragsgiver rett til å kreve dagmulkt. Mulkten løper fra fristens utløp til forholdets opphør og størrelsen fastsettes samme måte som i punkt 11.
13. Det skal bekreftes på vedlagte egenerklæring at ILO-konvensjon nr. 94 blir fulgt.
14. Ved konstatert brudd på ovennevnte bestemmelser, og entreprenøren ikke har rettet feilen innen fristens utløp, kan byggherren heve kontrakten med 2 års karantene.

9.2 Regjeringens handlingsplaner mot sosial dumping

Faktaboks 5 Hovedinnholdet i regjeringens handlingsplan 1 mot sosial dumping, 2006 – krav til offentlige oppdragsgivere er særskilt framhevet

- Styrke Arbeidstilsynets sanksjonsmidler: framme lovforslag om bruk av pålegg, tvangsmulkt og stansing.
- Øke ressursene til tilsyn.
- Sikre ryddigere forhold ved inn- og utleie.
- Forbedre allmenngjøringsordningen.
- Motvirke useriøsitet ved kontraktørvirksomhet og etablering av enkeltmannsforetak - Arbeidstilsynet skal ha større oppmerksomhet på arbeidstakere som uriktig blir definert som selvstendige arbeidstakere for å unngå norske lønns- og arbeidsvilkår.
- Stille krav om norske lønns- og arbeidsvilkår i kommunale anbudsprosesser - ILO 94 gjennomføres også i kommuner og fylkeskommuner (en utvidelse i forhold til konvensjonen som i utgangspunktet kun gjelder sentrale myndigheter).
- Innføre utvidet byggherreansvar og id-kort i byggenæringen. Byggherren skulle få ansvar for å ta inn klausuler i kontrakter med underleverandører for å sikre at arbeidstakerne får lønn og arbeidsvilkår i henhold til allmenngjøringsforskriftene. (Id-kort endret senere navn til HMS-kort).
- Gjennomføre tiltak i kystfarten og landbruket.
- Utvikle statistikk- og analysegrunnlaget: Statistikk og analyse over arbeidsinnvandring og sosial dumping skal forbedres.
- Samordne bedre innsatsen fra statlige etater landet over: videreutvikle og styrke dagens samarbeid og fellesprosjekter.
- Styrke samarbeidet mellom myndighetene og partene i arbeidslivet

Kilde: St.meld. nr. 2 (2005–2006) Revidert nasjonalbudsjett 2006

Faktaboks 6 Hovedinnholdet i regjeringens handlingsplan 2 mot sosial dumping, 2008

- Økte ressurser til Arbeidstilsynet, herunder styrking av budsjettet på 10 mill. kroner.
- Effektivisering av allmenngjøringsordningen – utrede hvordan ordningen kan forbedres.
- Solidaransvar for oppdragsgivere etter allmenngjøringsloven – utrede en modell for solidaransvar etter allmenngjøringsloven.
- Id-kort i renholdsbransjen – utrede hvilke krav bør stilles for å gjøre id-kort egnet i renholdsbransjen. Vil vurdere om id-kort er hensiktsmessig også i andre bransjer. (Senere endret id-kort endret navn til HMS-kort)
- Vil innføre regionale verneombud i hotell og restaurant.
- Rett til yrkesskadeforsikring – tiltak for bedre informasjon om rettigheter og plikter
- Informasjon og veiledning – sikre at Arbeidstilsynet prioriterer ansvaret med å informere og veilede arbeidstakere og virksomheter om rettigheter og plikter i norsk arbeidsliv til arbeidstakere og arbeidsgivere.
- Tiltak mot sosial dumping i landbruket – satsing på informasjon og intensivert tilsyn.

Kilde: St.prp. nr. 1 (2008–2009) for Arbeids- og inkluderingsdepartementet

Faktaboks 7 Hovedinnholdet i den tredje handlingsplanen mot sosial dumping

- Et styrket organisert arbeidsliv - ønske om å legge til rette for økt organisasjonsgrad og mer medbestemmelse i arbeidslivet.
- En mer velfungerende allmenngjøringsordning - flere forslag for å gjøre ordningen mer robust.
- Mulige tiltak mot sosial dumping i skipsfarten
- Offentlig sektor skal gå foran - viste blant annet til Arbeidstilsynets myndighet til å føre tilsyn etter forskrift om lønns- og arbeidsvilkår i offentlige kontrakter fra juli 2013
- Bransjeprogram i renholdsbransjen
- Nytt bransjeprogram for uteliv
- Nytt bransjeprogram for vegtransport
- Skjerpet innsats for å trygge arbeidsvilkårene i luftfarten
- Etterlevelse av tiltak mot ulovlig innleie og utleie av arbeidskraft
- Styrket håndheving av arbeidsmiljøregelverket - forslag om å gi tilsynsmyndighetene hjemmel til å ilegge virksomheter overtredelsesgebyr ved brudd på regelverket.
- Økte strafferammer og presisering av straffeansvar - vurdere forslag om å heve strafferammene for brudd på arbeidsmiljøloven og allmenngjøringsloven.
- Hindre omgåelser av likebehandlingsreglene mv.
- Styrket samarbeid mellom offentlige etater
- Styrke tilsynene - styrke bl.a. Arbeidstilsynets ressurser og virkemidler
- Rett start i arbeidslivet - styrke sikkerhets- og hms-kunnskapen
- Utvidet HMS-ansvar i konsern og franchisevirksomhet

Kilde: Meld. St. 2 (2012–2013) Revidert nasjonalbudsjett 2013

9.3 Arbeids- og pensjonspolitisk råd

Faktaboks 8 Arbeids- og pensjonspolitisk råd

I 2004 ble Arbeidslivspolitisk råd opprettet som et samarbeidsforum mellom ministeren for arbeidslivspolitikk og lederne i de 8 største partsorganisasjonene i landet. I 2008 ble rådets virkeområde utvidet til også å omfatte pensjonspolitiske spørsmål, og rådet endret navn til Arbeidslivs- og pensjonspolitisk råd.

Arbeidslivs- og pensjonspolitisk råd skal ivareta en jevnlig dialog mellom statsråden og organisasjonsledere for arbeidslivets parter om sentrale utfordringer i arbeidslivs- og pensjonspolitikken. Ved behandling av aktuelle likestillingspolitiske spørsmål møter også likestillingsministeren i rådet.

- Arbeids- og sosialministeren er lederen av rådet.
- Organisasjoner representert i rådet:
- Landsorganisasjonen i Norge
- Unio
- Yrkesorganisasjonenes Sentralforbund
- Akademikerne
- Næringslivets Hovedorganisasjon
- Kommunenes sentralforbund (KS)
- Virke
- Arbeidsgiverforeningen Spekter

Staten som arbeidsgiver:

- Statens personaldirektør, Kommunal- og moderniseringsdepartementet
- Departementets underliggende etater:
- Direktoratet for arbeidstilsynet
- Arbeids- og velferdsdirektoratet

Kilde: Regjeringen.no, skjermavskrift 30. november 2015.

9.4 Difis kartlegginger av etterlevelsen av lønns- og arbeidsvilkår i offentlige kontrakter

Difi gjennomførte i 2013 en undersøkelse av offentlige myndigheters oppfølging av plikten til å opplyse om kravene til lønns- og arbeidsvilkår i anskaffelsesprosesser.⁸³ I undersøkelsen inngikk det til sammen 78 anskaffelser innenfor sektorene renhold, bygg- og anlegg, helse og omsorg, hotell og restaurant og transport.

Svarprosenten i Difis spørreundersøkelse var lav, 19 prosent, noe som gjør at Difi vurderer resultatene som ikke-generaliserbare. Resultatene i undersøkelsen peker likevel på tendenser. De kvalitative intervjuene i etterkant bidro imidlertid til å belyse, utdype og noen steder justere resultatene fra den kvantitative undersøkelsen.

Undersøkelsen viste at innen statlig sektor⁸⁴ oppfylte 59 prosent av etatene fullt ut kravet om informasjon ved utlysningen, mens 38 prosent delvis oppfylte kravene. Det var dermed bare 3 prosent som ikke oppfylte noen av kravene. I kommunal sektor var etterlevelsen lavere: 46 prosent oppfylte kravene fullt ut, og 30 prosent oppfylte kravene delvis. 24 prosent oppfylte dermed ingen av kravene i kommunal sektor.

Difis undersøkelse viste at det særlig var mangelfull kunnskap om kravet til å opplyse om sanksjoner og at disse skal være innrettet hensiktsmessig. Krav til å opplyse om allmenngjøring og krav til dokumentasjon var også informasjon som flere oppdragsgivere ikke i tilstrekkelig grad tok inn i kunngjøringen eller i konkurransegrunnlaget.

I en spørreundersøkelse som Difi gjennomførte høsten 2014, kom det fram at innen renhold- og renovasjonssektoren var det ca. 12 prosent av de 258 innkjøpsansvarlige som helt eller delvis ikke stilte krav til lønns- og arbeidsvilkår i kontrakter der det var påkrevd. Innenfor bygg- og anleggssektoren var det i overkant av 23 prosent som helt eller delvis ikke stilte slike krav.

Kontroll av overholdelse av lønns- og arbeidsvilkår

Tabell 3 oppsummerer i hvilken grad kommunale og statlig oppdragsgivere gjennomfører kontroll etter bestemmelsene i forskrift om lønns- og arbeidsvilkår i offentlige kontrakter, i henholdsvis renholds- og renovasjonsbransjen og bygg og anlegg.

Tabell 4 Oppfølging av krav til lønns- og arbeidsvilkår i kontraktene. Tall i prosent, n = 258

	Renhold og renovasjon	Bygg og anlegg	Oppfølging av underleverandør ved kontroll av hovedleverandør, BoA
Nei	23,0	28,7	29,7
Ja, i noen kontrakter	36,1	51,2	53,8
Ja, i alle kontrakter	41,0	20,2	16,5

Kilde: Difi, desember 2014

Tabellen viser at rundt 25 prosent av virksomhetene ikke følger opp noen av innkjøpene. Bakgrunnstallene for undersøkelsen viser at statlige sektor gjennomgående i større grad følger opp anskaffelsene sammenlignet med kommunale virksomheter. Samtidig har virksomhetene ulik forståelse av hva som kan kvalifisere som en reell

83) Inventura (2014) Rapport for Difi: Krav til lønns- og arbeidsvilkår i offentlige anskaffelser kunngjort i Doffin i 2013. Februar 2014.

84) n er ukjent.

kontroll. Blant renholdsanskaffelsene besto eksempelvis halvparten av de gjennomførte kontrollene bare av en gjennomgang av leverandørens egenrapportering og kontroll av HMS-kort. Den faktiske kontrollen kan dermed være lavere enn det som har blitt rapportert.

Tabellen viser også at de som har fulgt opp kontraktene, i begrenset grad følger opp eventuelle underleverandører i bygg- og anleggsbransjen. For eksempel var det nærmere 30 prosent av de som hadde kontrollert hovedleverandørene, som ikke kontrollerte underleverandørene selv om det ofte er lenger ned i kontraktskjedene sosial dumping finner sted.

9.5 Tilsyn etter forskrift om lønns- og arbeidsvilkår i offentlige kontrakter – kommuner, fylkeskommuner og statlig sektor, 1. juli 2013–2015

Kontrollpunkt	Antall gjennomførte tilsyn	Avviksgrad
Stiller oppdragsgiver (kommunale og fylkeskommunale virksomheter) krav i kontraktene om at ansatte hos leverandør og eventuelle underleverandør som direkte medvirker til å oppfylle kontrakten, har lønns- og arbeidsvilkår i samsvar med allmenngjort tariffavtale eller landsomfattende tariffavtale for den aktuelle bransjen?	157	21,7 %
Krever oppdragsgiver (kommunale og fylkeskommunale virksomheter) i kontraktene at leverandørene eller eventuelle underleverandører på forespørsel skal dokumentere at krav til lønns- og arbeidsvilkår er oppfylt?	15	40,0 %
Gjennomfører oppdragsgiver (kommunale og fylkeskommunale virksomheter) nødvendig kontroll av om kravene til lønns- og arbeidsvilkår overholdes?	92	45,7 %
Forbeholder oppdragsgiver (kommunale og fylkeskommunale virksomheter) seg i kontraktene retten til å gjennomføre nødvendige sanksjoner, dersom leverandøren eller eventuelle underleverandører ikke etterlever kravene om lønns- og arbeidsvilkår?	15	46,7 %
Sørger oppdragsgiver (kommunale og fylkeskommunale virksomheter) for at det i kunngjøringer eller konkurransegrunnlag opplyses at kontrakten vil inneholde krav om lønns- og arbeidsvilkår, dokumentasjon og sanksjoner i samsvar med forskrift om lønns- og arbeidsvilkår i offentlige kontrakter?	15	46,7 %
Stiller oppdragsgiver (statlige virksomheter) krav i kontraktene om at ansatte hos leverandør og eventuelle underleverandører som direkte medvirker til å oppfylle kontrakten, har lønns- og arbeidsvilkår i samsvar med allmenngjort tariffavtale eller landsomfattende tariffavtale for den aktuelle bransjen?	81	12,3 %
Krever oppdragsgiver (statlige virksomheter) i kontraktene at leverandørene eller eventuelle underleverandører på forespørsel skal dokumentere at krav til lønns- og arbeidsvilkår er oppfylt?	6	16,7 %
Forbeholder oppdragsgiver (statlige virksomheter) seg i kontraktene retten til å gjennomføre nødvendige sanksjoner, dersom leverandøren eller eventuelle underleverandører ikke etterlever kravene om lønns- og arbeidsvilkår?	6	33,3 %
Sørger oppdragsgiver (statlige virksomheter) for at det i kunngjøringer eller konkurransegrunnlag opplyses at kontrakten vil inneholde krav om lønns- og arbeidsvilkår, dokumentasjon og sanksjoner i samsvar med forskrift om lønns- og arbeidsvilkår i offentlige kontrakter?	5	20,0 %
Gjennomfører oppdragsgiver (statlige virksomheter) nødvendig kontroll av om kravene til lønns- og arbeidsvilkår overholdes?	58	25,9 %

Kilde: Arbeidstilsynet

10 Referanser

Internasjonale konvensjoner

- *ILO-konvensjon nr. 94 om arbeidsklausuler i offentlige kontrakter* av 29. juni 1949 (trådt i kraft 20. september 1952, ratifisert av Norge 12. februar 1996).

Lover, forskrifter og reglement

- *Lov om utlendingers adgang til riket og deres opphold her (utlendingsloven)* av 15. mai 2008 nr. 35.
- *Lov om offentlige anskaffelser (anskaffelsesloven)* av 16. juli 1999 nr. 69.
- *Forskrift om lønns- og arbeidsvilkår i offentlige kontrakter* av 8. februar 2008 nr. 112.
- *Lov om allmenngjøring av tariffavtaler m.v. (allmenngjøringsloven)* av 4. juni 1993 nr. 58.
- *Forskrift om allmenngjøring av tariffavtale for byggeplasser i Norge* av 27. november 2014 nr. 1482
- *Forskrift om allmenngjøring av tariffavtale for renholdsbedrifter* av 27. november 2014 nr. 1483.
- *Forskrift om informasjons- og påseplikt og innsynsrett* av 22. februar 2008 nr. 166.
- *Reglement for økonomistyring i staten* av 12. desember 2003.
- *Bestemmelser om økonomistyring i staten* av 12. desember 2003.

Stortingsdokumenter

Proposisjoner til Stortinget

- Ot.prp. nr. 71 (1997–1998) *Om lov om offentlige anskaffelser*.
- St.prp. nr. 1 (2008–2009) for Arbeids- og inkluderingsdepartementet.
- Prop. 5 L (2012–2013) *Endringer i lov om offentlige anskaffelser m.m. (offentlig tilsyn med forskrift om lønns- og arbeidsvilkår i offentlige kontrakter)*.
- Prop. 1 S (2014–2015) for Arbeids- og sosialdepartementet.
- Årlige budsjettproposisjoner for samtlige 15 departementer for budsjettårene 2013 til 2016.
- Prop. 1 S (2014–2015) for Kommunal og moderniseringsdepartementet
- Prop. 51 L (2015–2016) *Lov om offentlige anskaffelser (anskaffelsesloven)*.

Meldinger til Stortinget

- St.meld. nr. 2 (2005–2006) *Revidert nasjonalbudsjett 2006*. Finansdepartementet.
- Meld. St. 2 (2012–2013) *Revidert nasjonalbudsjett 2013*. Finansdepartementet.
- Meld. St. 29 (2010–2011) *Felles ansvar for eit godt og anstendig arbeidsliv*. Arbeidsdepartementet.

Innstillinger til Stortinget

- Innst. 125 L (2012–2013) *Innstilling fra arbeids- og sosialkomiteen om endringer i lov om offentlige anskaffelser m.m. (offentlig tilsyn med forskrift om lønns- og arbeidsvilkår i offentlige kontrakter)* av 4. desember 2012.
- Innst. 333 S (2011–2012) *Innstilling fra arbeids- og sosialkomiteen om felles ansvar for eit godt og anstendig arbeidsliv. Arbeidsforhold, arbeidsmiljø og sikkerheit* av 31. mai 2012.
- Innst. 90 S (2014–2015) *Innstilling fra arbeids- og sosialkomiteen om representantforslag fra stortingsrepresentantene Dag Terje Andersen, Anette Trettebergstuen, Lise Christoffersen, Fredric Holen Bjørdal, Helga Pedersen, Kari Henriksen og Arild Grande om utarbeiding av en handlingsplan med tiltak mot sosial dumping og arbeidslivskriminalitet i Norge* av 4. desember 2014.

- Innst. S. nr. 28 (1995–1996) *Innstilling fra kommunalkomiteen om samtykke til ratifikasjon av ILO-konvensjon nr. 94 og tiltredning til ILO-rekommandasjon nr. 84 om arbeiderklausuler i offentlige arbeidskontrakter, vedtatt på Arbeidskonferansen i Genève 1949* av 1. november 1995.
- Innst. 45 S (2014–2015) *Innstilling fra energi- og miljøkomiteen om representantforslag fra stortingsrepresentantene Ola Elvestuen, André N. Skjelstad og Terje Breivik om Direktoratet for forvaltning og IKTs (Difis) rolle for miljø- og samfunnsansvar i offentlige anskaffelser* av 13. november 2014.

Andre dokumenter til Stortinget

- Dokument 8:91 S (2013–2014) *Representantforslag fra stortingsrepresentantene Ola Elvestuen, André N. Skjelstad og Terje Breivik om Direktoratet for forvaltning og IKTs (Difis) rolle for miljø- og samfunnsansvar i offentlige anskaffelser* av 19. juni 2014.
- Dokument 3:15 (2015–2016) *Riksrevisjonens undersøkelse av myndighetenes innsats mot arbeidsmiljøkriminalitet*

Øvrige dokumenter utarbeidet på regjeringsnivå

- *Strategi mot arbeidslivskriminalitet* av 13. januar 2015, Arbeids- og sosialdepartementet.
- *Nye bestemmelser i ny forskrift om offentlige anskaffelser og ny forskrift om innkjøpsregler i forsyningssektorene, høringsnotat*, Nærings- og fiskeridepartementet, desember 2015.

Tildelingsbrev, årsrapporter og øvrig etatsstyringsdokumenter i perioden

2012 til 2015

- Arbeidstilsynet
- Arbeids og velferdsdirektoratet
- Integrerings- og mangfoldsdirektoratet, IMDI
- Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet, BUFDIR
- Direktoratet for økonimistyring, DFØ
- Skatteetaten
- Forsvarsbygg
- Helsedirektoratet
- Nasjonalt folkehelseinstitutt
- Utlendingsdirektoratet, UDI
- Direktoratet for nødkommunikasjon
- Miljødirektoratet (tidl. Klima- og forurensningsdirektoratet og Direktoratet for naturforvaltning)
- Statsbygg
- Direktoratet for forvaltning og IKT, Difi
- Statens kartverk
- Nidaros domkirkes restaureringsarbeider
- Høgskolen i Oslo og Akershus, HIOA
- Veterinærinstituttet
- Havforskningsinstituttet
- Norges vassdrags- og energidirektorat, NVE
- Statens vegvesen
- Jernbaneverket
- Kystverket
- Avinor AS

Rapporter og utredninger

- *Arbeidsmarkeds kriminalitet i Norge – situasjonsbeskrivelse 2014*. Arbeidstilsynet, Kriminalomsorgen, Kripos, Mattilsynet, NAV, Politiets utlendingsenhet, Skatteetaten, Tollvesenet, Utlendingsdirektoratet og ØKOKRIM, oktober 2014.
- *Erfaringer fra Arbeidstilsynets tilsyn mot sosial dumping*. Arbeidstilsynet, Kompass Tema nr. 1 2015.
- *Evaluerer av tiltak mot sosial dumping*. Line Eldring, Anne Mette Ødegård, Rolf K. Andersen, Mona Bråten, Kristine Nergaard og Kristin Alsos, Fafo-rapport 2011:09.
- *Til renholdets pris*. Sissel C. Trygstad, Kristine Nergaard, Kristin Alsos, Øyvind M. Berge, Mona Bråten og Anne Mette Ødegård, Fafo-rapport 2011:18.
- *Kampen om vikarene. Arbeidskraftstrategier i kommunesektoren*. Kristin Alsos, Øyvind M. Berge og Anne Mette Ødegård, Fafo-rapport 2012:06.
- *Arbeidsforhold i utelivsbransjen*. Sissel C. Trygstad, Rolf K. Andersen, Inger Marie Hagen, Kristine Nergaard, Heidi Nicolaisen og Johan Røed Steen, Fafo-rapport 2014:02.
- *Kortere kjeder – mindre sosial dumping? Om begrensninger av antall ledd i kontraktkjedene i bygg og anlegg*. Line Eldring og Rolf K. Andersen, Fafo-notat 2014:09.
- *Arbeidsforhold i gods og turbil*. Ragnhild Steen Jensen, Mona Bråten, Bård Jordfald, Merethe Dotterud Leiren, Tor-Olav Nævestad, Kåre H. Skollerud, Henrik Sternberg og Tommy Tranvik, Fafo-rapport 2014:58.

Dokumentasjon og rapporter fra Direktoratet for forvaltning og IKT

Rapporter

- *Inventura (2014) Rapport for Difi: Krav til lønns- og arbeidsvilkår i offentlige anskaffelser kunngjort i Doffin i 2013*. Februar 2014.

Veiledere

- *Veileder om lønns- og arbeidsvilkår i offentlige kontrakter – Slik kan du arbeide mot sosial dumping i anskaffelser*. Direktoratet for forvaltning og IKT, 2013 (utdatert versjon).
- *Ta ansvar - motvirk sosial dumping i offentlige anskaffelser. Veileder om lønns- og arbeidsvilkår i offentlige kontrakter*. Direktoratet for forvaltning og IKT, 2013.
- *Seriøsitetsskrav. Spesielle kontraktsbestemmelser som skal sikre seriøsitet i bygg- og anleggskontrakter – tillegg til Norsk Standard*. Direktoratet for forvaltning og IKT, 2015.

Intervjuer og svar på eventuelle oppfølgingsspørsmål

- Skien kommune, 16. juni 2015.
- Avinor v/Oslo Lufthavn AS 22. juni 2015.
- Seriøsitetsforum, 5. august 2015.
- Skanska Norge, 5. august 2015.
- Statsbygg, 17. august 2015
- Hå kommune, 19. august 2015
- Arbeids- og sosialdepartementet, 20. august og 10. desember 2015.
- Statens vegvesen, 9. september 2015.
- Sørums kommun, 14. september 2015.
- Kystverket, 18. september 2015.
- Veidekke, 22. september 2015.
- Universitetet i Oslo, 23. september 2015.
- Arbeidstilsynet Oslo, 25. september 2015.
- Direktoratet for forvaltning og IKT, 8. oktober 2015.

- HENT, 14. oktober 2015.
- Drammen kommune, 27. oktober 2015.
- Stavanger kommune v/innkjøpsavdelingen, 19. august og 5. november 2015.
- Bærum kommune, 3. november 2015.
- Norges miljø- og biovitenskapelige universitet, 9. november 2015.
- Oslo kommune v/Utviklings- og kompetanseetaten, 16. desember 2014 og 19. november 2015.
- Intervjuer med et utvalg administrative enheter og barnehager i en stor kommune

Spørrelister/e-poster/brev

- Jernbaneverket, brev av 26. november 2015.
- Forsvarsbygg, brev av 18. november 2015.
- Nærings- og fiskeridepartementet, brev av 15. desember 2015.

Statistikk og andre kvantitative data

- Uttrekk fra Doffin: alle bygg- og anleggsanskaffelser og alle renholdsanskaffelser utlyst i løpet av 2014.
- SSB, kommunenes frie inntekter og innbyggertall
- SSB, offentlige innkjøp for 2014, publisert 11. desember 2015.
- Tilsynsstatistikk fra Arbeidstilsynet i perioden 2013–2015.

Nettsider

- https://www.regjeringen.no/no/tema/arbeidsliv/arbeidsmiljo-og-sikkerhet/innsikt/sosial_dumping/treparts-bransjeprogram/id2339870/
- <http://www.ssb.no/offinnkj>
- <https://www.regjeringen.no/contentassets/a20179ad1beb4de9b4d7f5ccec80c094/horingsnotat-1-forslag-til-lov-offentlige-anskaffelser.pdf>, [lesedato: 18. januar 2016].
- <http://lærlingløftet.no/>, [lesedato: 13. januar 2016].
- http://www.anskaffelser.no/sites/anskaffelser/files/15-11-16_seriositetskrav_-_bestemmelser.pdf, [lesedato: 13. januar 2016].
- <http://nyhetsbrev.jobbiuke.no/fullmaktskrav-inn-i-standardkontraktene/>
- <https://www.altinn.no/no/a-ordningen/om-a-meldingen/>
- http://www.faoestforum.no/arkiv/141027/jan_egil_kristiansen.pdf
- <http://www.arbeidstilsynet.no/fakta.html?tid=95426#3>,
- <http://www.arbeidstilsynet.no/fakta.html?tid=95426#3>,
- <https://www.regjeringen.no/no/aktuelt/forskrift-mot-sosial-dumping/id499506/>
- <http://www.anskaffelser.no/sites/anskaffelser/files/veileder-om-lonns-og-arbeidsvilkaar-i-offentlige-kontrakter-slik-kan-du-arbeide-mot-sosial-dumping-i-anskaffelser-v1.pdf>
- www.anskaffelser.no
- <https://www.regjeringen.no/no/dep/asd/org/nemnder-styrer-rad-og-utvalg/permanente-nemnder-rad-og-utvalg/tariffnemnda/medlemmer/id510001/>

◀ Bakgrunn og mål for undersøkelsen.
Funn og anbefalinger.

4 777 3 385 18 4 588 3 6 554 735 394 216 2 577 634 492



Riksrevisjonens undersøkelse av myndighetenes arbeid mot sosial dumping ved offentlige anskaffelser

BAKGRUNN OG MÅL FOR UNDERSØKELSEN

Etter utvidelsen av EU og Schengen-samarbeidet i 2004 har det vært sterk vekst i antall arbeidstakere som tilbyr tjenester i Norge. Utenlandske arbeidstakere har imidlertid ofte blitt tilbudt lønns- og arbeidsvilkår som ikke følger regelverket og standardene som gjelder ellers i det norske arbeidslivet.

Offentlig sektor foretar betydelige innkjøp, og Stortinget har slått fast at det offentlige har et særlig ansvar for å forebygge og hindre sosial dumping ved egne anskaffelser.

Målet med undersøkelsen har vært å vurdere i hvilken grad offentlig sektor i sine anskaffelser ivaretar Stortingets mål om et arbeidsliv uten sosial dumping.

Funn og anbefalinger

Offentlige virksomheter etterlever ikke i tilstrekkelig grad regelverket som skal bidra til å forhindre sosial dumping ved egne anskaffelser

- I 60 prosent av 599 undersøkte anskaffelser forelå det skriftlige rutiner i samsvar med anbefalt praksis for å sikre at kontraktene oppfylte forskriftskrav om å ivareta lønns- og arbeidsvilkår.
- Under halvparten av anskaffelsene etterlever fullt ut alle kravene til informasjon om lønns- og arbeidsvilkår ved utlysning av anbudskonkurranse og utforming av kontrakt.
- I bare halvparten av anskaffelsene ble det vurdert om det var behov for kontroll av lønns- og arbeidsvilkår.
- Ved 75 prosent av anskaffelsene har det ikke vært noen oppfølging av lønns- og arbeidsvilkår hos leverandørene, og under 60 prosent av kontrollene kunne dokumenteres.
- Riksrevisjonen mener at slike mangler vanskeliggjør arbeidet med å motvirke sosial dumping ved offentlige anskaffelser. Manglende kompetanse om regelverket synes å være en viktig årsak til mangelfull etterlevelse.

Arbeids- og sosialdepartementets innsats for å sikre et arbeidsliv uten sosial dumping i offentlige anskaffelser kan forbedres

- Etter Riksrevisjonens vurdering er departementets virkemidler for lite kjent blant de som skal anvende regelverket, og veiledningsmaterialet er ikke godt nok formidlet til de som har størst behov for dette.

Arbeidstilsynets tilsynsaktivitet bidrar ikke nok til å sikre at offentlig sektor etterlever regelverket som skal forhindre sosial dumping

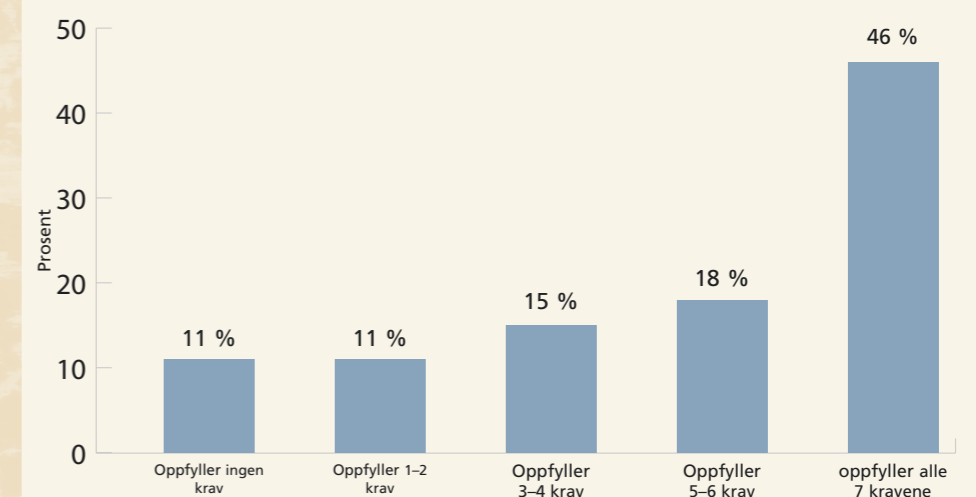
- Arbeidstilsynet har gjennomført få tilsyn på området. Tilsyn som er gjennomført, har avdekket feil og mangler i flere anskaffelser. Det er behov for bedre kunnskap og kompetanse om hvordan offentlige oppdragsgivere skal følge opp at lønns- og arbeidsvilkår etterleves.

Riksrevisjonen anbefaler

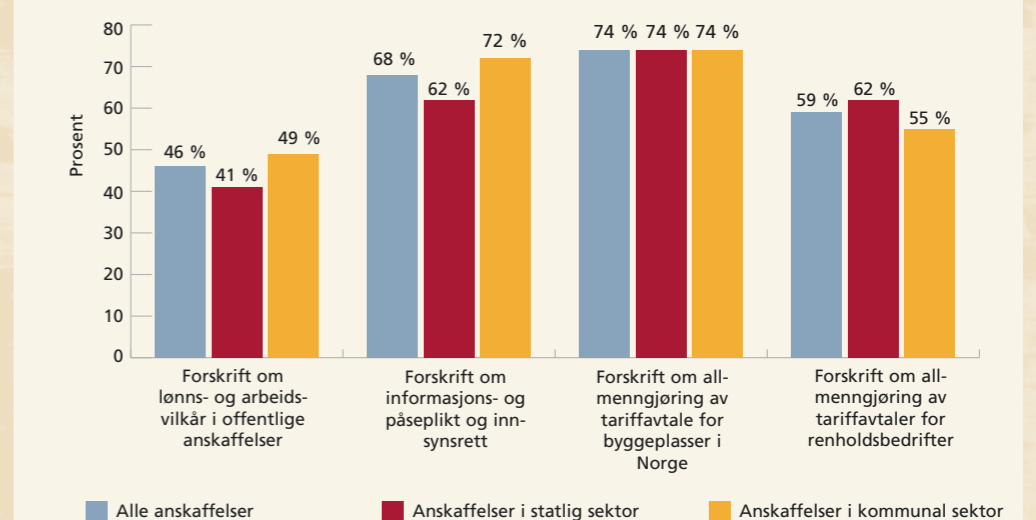
at Arbeids- og sosialdepartementet


- ytterligere styrker innsatsen for å forhindre sosial dumping ved anskaffelser i offentlig sektor; både de formelle kravene til anbudsprosesser, utforming av kontrakter og nødvendig oppfølging av leverandører
- tar initiativ til et samarbeid med kommunesektorens organisasjon KS for å unngå sosial dumping ved anskaffelser i kommunal sektor
- iverksetter informasjons- og veiledningstiltak rettet mot øvrige departementer slik at disse gjennom den ordinære styringsdialogen setter søkelys på viktigheten av at statlig sektor i enda større grad gjennomfører regelverket etter intensjonen
- vurderer hvordan Arbeidstilsynet gjennom sitt tilsyns- og veiledningsarbeid i større grad kan bidra til at offentlig sektor etterlever formål og krav om å forhindre sosial dumping i offentlig sektor

Antall krav til kunngjøring/konkurransegrunnlag og kontrakt som er oppfylt i anskaffelsene



Andel anskaffelser der respondenten trenger mer kompetanse innen aktuelle forskrifter





Riksrevisjonen
Pilestredet 42
Postboks 8130 Dep
0032 Oslo

Sentralbord 22 24 10 00
Telefaks 22 24 10 01
postmottak@riksrevisjonen.no

www.riksrevisjonen.no