



cutting through complexity™

“Sosial dumping” ved anskaffelser i kommunesektoren

Rapport til KS



Forord

Denne rapporten er utarbeidet av KPMG for KS. Rapporten er svar på FOU prosjekt 114009, "sosial dumping ved anskaffelser i kommunesektoren – omfang og tiltak".

Vi vil takke for tilliten ved at vi ble tildelt oppdraget. Det har vært et spennende oppdrag, og vi håper vår rapportering gir et godt grunnlag for videre arbeid og utvikling innenfor feltet.

Hovedbudskapet er inntatt i rapportens sammendrag. Rapporten er strukturert i 4 hoveddeler:

- Del 1 Bakgrunn og formål
- Del 2 Juridisk gjennomgang og observasjoner – begrep og ansvar
- Del 3 Fakta – omfang av tjenestekjøp, rutiner og praksis
- Del 4 Mulige tiltak

I del 2 presenteres en juridisk gjennomgang knyttet til regelverket for offentlige anskaffelser, begrepet "sosial dumping" og ansvar relatert til "sosial dumping". Utvalgte erfaringer og praksiser fra kommuner er og kort flettet inn i denne delen.

I del 3 og 4 presenteres observasjoner og analyse knyttet til blant annet:

- KOSTRA tallmateriale knyttet til omfang av tjenestekjøp
- Tilbakemeldinger fra kommuner og bedrifter knyttet til internkontroll, opplevde problemområder og tiltak relatert til "sosial dumping"

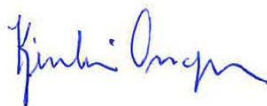
I vedlegg fremkommer:

- Nærmere om metode
- Referanser
- Svar fra spørreundersøkelse
- Intervjuguide

Oslo 16. mars 2012



Sverre Lunde
Director



Kjerstin Ongre
Advokat

Innhold	
Sammendrag	1
Del 1 BAKGRUNN	6
1 Kort om prosjektet	6
2 Bakgrunn og formål	6
2.1 Avgrensning	6
Del 2 JURIDISK GJENNOMGANG OG OBSERVASJONER – BEGREP OG ANSVAR	8
3 Forholdet til regelverket om offentlige anskaffelser	9
3.1 Innledning	9
3.2 Forskrift om offentlige anskaffelser	9
3.3 Forskrift om lønns- og arbeidsvilkår i offentlige kontrakter	11
3.4 Andre aktuelle regler som berøres	17
4 Begrepet "sosial dumping"	19
4.1 Innledning	19
4.2 Nærmere om uklarhetene i begrepet "sosial dumping"	21
4.3 Konklusjon	25
5 Ulike instansers ansvar for å hindre "sosial dumping"	26
5.1 De forskjellige aktørenes ansvar	26
5.2 Særlig om vikarer	29
Del 3 FAKTA – OMFANG AV TJENESTEKJØP, RUTINER OG PRAKSIS	31
6 Omfang av tjenestekjøp og risiko for "sosial dumping" ved tjenesteanskaffelser	32
6.1 Omfang av tjenestekjøp	32
6.2 Risiko for "sosial dumping"	35
6.3 Oppsummering og vurdering	40
7 Anskaffelsesfasen	41
7.1 Nærmere om ansvar	41
7.2 Vilkår i anskaffelsesfasen	42
7.3 Ressursbruk	44
7.4 Oppsummering og vurdering	44
8 Oppfølgingsfasen	45
8.1 Vilkår i oppfølgingsfasen	45
8.2 Oppsummering og vurdering	49
Del 4 MULIGE TILTAK	51
9 Viktige tiltak for å hindre "sosial dumping" ved tjenesteanskaffelser	52
Vedlegg	60
VEDLEGG 1 – NÆRMERE OM METODE	61
VEDLEGG 2 – REFERANSER	64
VEDLEGG 3 – SPØRSMÅL OG SVAR FRA SPØRREUNDERSØKELSE	65
VEDLEGG 4 – INTERVJUGUIDE	88

Sammendrag

Denne rapporten er utarbeidet for KS til FOU prosjektet "Sosial dumping ved anskaffelser i kommunesektoren – omfang og tiltak". Formålet med prosjektet er å etablere kunnskap om i hvilken grad kommuner, fylkeskommuner og kommunalt eide bedrifter gjennom anskaffelser bidrar til "sosial dumping".

I oppdragsmandatet er det listet fem problemstillinger:

- 1) Hva legges i begrepet sosial dumping? En redegjørelse av begrepet og ulike instansers ansvar knyttet til virkemidler for å hindre sosial dumping.
- 2) Hvor stort er omfanget av tjenesteanskaffelser, og i hvilken grad forekommer sosial dumping ved anskaffelser/innkjøp av tjenester i kommunal sektor?
- 3) Hvordan følger kommunesektoren opp lov- og regelverket ved anskaffelser for å avdekke og hindre sosial dumping hos leverandører og underleverandører?
- 4) Hva ansees eventuelt som problematisk fra kommunesektorens side i deres oppfølging av leverandører og underleverandører?
- 5) Hvilke tiltak vil være de viktigste for å hindre sosial dumping ved anskaffelser/innkjøp av tjenester i den enkelte kommune/fylkeskommune/kommunale bedrift?

Disse besvares i rapporten som en helhet hvor det er vektlagt å sammenstille faktisk rettstilstand og omfang av innkjøp med praksiser og rutiner for anskaffelser og oppfølging av disse. Oppdraget er avgrenset til tjenesteanskaffelser hvis tjenester utføres i Norge.

Metode og datamaterialet

Det er gjennomført en juridisk utredning i form av gjennomgang av aktuelle rettsregler og sentrale rettskilder, dokumentanalyse¹.

Det er gjennomført samtaler med NHO og LO, for å få fram de mest relevante problemstillinger som aktørene generelt er opptatt av. NHO og LO er valgt ut fordi de er de største organisasjonene på hhv arbeidsgiver- og arbeidstakersiden. De er også sentrale aktører i arbeidet mot sosial dumping, og er tungt involvert bl.a. i høringsprosesser. Kommunenes egen berøring med de samme spørsmål, kartlegges gjennom denne rapporten.

Det er gjennomført en spørreundersøkelse, som ble sendt ut til et utvalg av kommuner, alle fylkeskommuner og et utvalg av kommunalt eide bedrifter og interkommunale samarbeid. Utvalget er gjort i samråd med oppdragsgiver. I undersøkelsen ble det hentet respondenter fra 90 enheter. Svarprosenten er 42 % og det er et representativt forhold mellom svar fra de ulike respondentgruppene; administrative ledere, innkjøpere og tillitsvalgte. Alle virksomhets kategorier er representert med svar, men kommunegruppen 0 – 5000 innbyggere er noe underrepresentert. Kommunestørrelse er ikke identifisert som førende for svartendens og underrepresentasjonen synes ikke å gi behov for korreksjoner.

Det er gjennomført intervju med kommuner og bedrifter. I alt er det gjennomført intervju med fem kommuner, en fylkeskommune² og to kommunalt eide bedrifter. Utvalget av kommuner/bedrifter er gjort i samråd med oppdragsgiver. Det er skrevet referat fra intervjuer, og disse har vært gjenstand for verifisering av respondentene.

Resultatene fra spørreundersøkelse og intervju er i stor grad entydige i den forstand at svarene underbygger hverandre.

¹ Jf. referanseliste i vedlegg

² Denne fylkeskommunen ivaretar et innkjøpssamarbeid mellom tre fylkeskommuner.

Det er hentet KOSTRA statistikk for årene 2008, 2009 og 2010. 2010 tallene er hentet etter 15. juni 2011.

I vedlegg 1 er det gitt nærmere beskrivelse av metodisk tilnærming og gjennomføring.

Begrepet "sosial dumping" og ulike aktørers ansvar

Det finnes ingen egen juridisk definisjon av hva som anses som "sosial dumping". Begrepet knyttes ofte til utenlandske arbeidstakere.³ Det er et spørsmål om brudd på alle typer rettigheter skal kunne klassifiseres som "sosial dumping"? Dette gjelder særlig i forholdet mellom lovfestede rettigheter og avtalte rettigheter som den enkelte arbeidstaker har.

Ulike aktørers ansvar relatert til "sosial dumping" er forskjellig og dels overlappende. De sentrale aktører er oppdragsgiver, leverandør, underleverandør, fagforeninger/tillitsvalgte og Arbeidstilsynet.

De lovfestede rettigheter omfatter bl.a. det som følger av arbeidsmiljøloven, allmenngjorte tariffbestemmelser og forskrift om lønns- og arbeidsvilkår i offentlige kontrakter.. Avtalte rettigheter må følges opp av den enkelte arbeidstaker/fagforening.

Det er leverandøren som er arbeidsgiver, og som har arbeidsgiveransvaret. Med mindre noe annet er sagt, er det leverandøren, som arbeidsgiver, som har ansvaret for at de ansattes rettigheter ivaretas. At andre aktører også kan ha et ansvar endrer ikke på dette, men vil eventuelt komme i tillegg til leverandørens arbeidsgiveransvar.

Det følger av arbeidsmiljøloven. § 2-2 (1) at kommunen har et ansvar for at leverandørens ansatte, som utfører tjenester i kommunens lokaler, har et fullt forsvarlig arbeidsmiljø. I slike saker vil kommunen ha et HMS-ansvar for leverandørens arbeidstakere, i tillegg til ansvaret leverandøren har selv. Kommunen har også en plikt til å samarbeide med leverandøren for å sikre et forsvarlig arbeidsmiljø. Det lovbestemte ansvaret for arbeidstakerne er med noen unntak, pålagt leverandøren og ikke kommunen.

Alle respondentgrupper⁴ i spørreundersøkelsen finner at svært mange forhold kan inngå i begrepet "sosial dumping". Flest respondenter knytter begrepet "sosial dumping" til brudd på arbeidsmiljøloven, og dette lovverket fremstår som et mer absolutt referansepunkt i forhold til "sosial dumping" enn andre forhold. Det er verdt å merke seg at svar fra respondenter som gjengis i rapporten bygger på respondentenes egen forståelse av begrepet "sosial dumping".

Både fra spørreundersøkelse og fra intervju fremgår at respondenter finner at det er gråsoner innenfor arbeidsvilkår i forhold til hva som kan forstås som "sosial dumping". Etter vår vurdering harmonerer dette med den juridiske uklarheten som foreligger i forhold til begrepet.

Oppdragsgiver (kommunen) forholder seg som innkjøper i utgangspunktet forretningsmessig til leverandøren. Det vil si at kommunens anliggende er å kontrollere at de får levert tjenester i rett omfang og kvalitet, i henhold til kontrakten.

Det er leverandøren som er arbeidsgiver og som har arbeidsgiveransvaret for arbeidstakere som yter tjenester til oppdragsgiver. Det er altså her hoveddelen av ansvaret for å motvirke "sosial dumping" ligger, og med mindre annet er bestemt i lov, forskrift eller avtale, er det ingen andre aktører som har et direkte ansvar for å passe på dette.

Innleie av vikarer er et tjenestekjøp, og i utgangspunktet vil vikarbyrået (leverandøren) være arbeidsgiver og ha arbeidsgiveransvaret. Imidlertid vil innleier/oppdragsgiver etter arbeidsmiljøloven kunne ha et ansvar knyttet til HMS for vikaren.

³ Første handlingsplan mot sosial dumping fremlagt i forbindelse med revidert budsjett i 2006.

⁴ Administrative ledere, innkjøpere og hovedtillitsvalgte

Etter forskrift om lønns- og arbeidsvilkår i offentlige kontrakter skal den offentlige innkjøper i sine kontrakter stille krav om at ansatte hos leverandører og eventuelle underleverandører som direkte medvirker til å oppfylle kontrakten, har lønns- og arbeidsvilkår i samsvar med denne bestemmelse. Det skal også tas inn klausuler om at leverandøren og eventuelle underleverandører på forespørsel må dokumentere at lønns- og arbeidsvilkårene oppfylles. Fra respondentene i spørreundersøkelse og intervju er ikke etterlevelsen av eller kontroll i forlengelsen av forskriften holdt frem som et problemområde. Etter vår vurdering kan dette henge sammen med at det er først når saker har oppstått at kommunen får full innsikt i kompleksiteten i problemstillinger relatert til "sosial dumping"; herunder risiko for "sosial dumping", eget oppfølgingsansvar og egne rutiner for ivaretagelsen av dette ansvaret.

Det er myndighetenes ønske at det offentlige bruker sin innkjøpsmakt til å involvere seg i leverandørens forhold til sine ansatte. Dette skjer vanligvis gjennom retten til å kontraktsfeste visse betingelser (lønns- og arbeidsvilkår tilsvarende en tariffavtale) som leverandøren må tilby sine ansatte. Da har kommunen en avtalerettslig adgang til å kreve at leverandøren faktisk gir de ansatte slike vilkår. I den grad kontrakten mellom kommunen og leverandøren åpner for det kan kommunen også utføre kontroller og sanksjonere, hvis leverandøren bryter denne plikten.

Nær 100 % av innkjøpere og tillitsvalgte tillegger kommunen et meget stort/betydelig ansvar for å unngå at det inngås avtaler som kan gi mulighet for "sosial dumping". Fra caseintervjuene er det en gjennomgående tilbakemelding at kommuner har et ansvar i forhold til å forhindre "sosial dumping", både i en anskaffelsesfase og i en oppfølgingsfase. Hjemmelen for ansvaret blir knyttet til:

- Kommuners samfunnsoppdrag
- Overholde kontraktsforpliktelser

Respondentene skiller i liten grad på eget ansvar etter arbeidsmiljølov og forskrift om lønns- og arbeidsvilkår i offentlige kontrakter. Videre gir respondenter i hovedsak felles tilbakemelding på at det i forhold til "sosial dumping" ikke er forskjell på innleie av personell og tjenesteanskaffelser. Ut i fra datagrunnlaget er det nærliggende å fastslå at de undersøkte kommuner ut i fra et samfunnsoppdrag føler ansvar for å gi like vilkår til innleid personell og tjenesteleverandørers medarbeidere uavhengig av måten anskaffelsen har skjedd på.

Omfang av tjenesteanskaffelser og risiko for "sosial dumping"

"Sosial dumping" er et problem innen enkelte bransjer, og kommunesektoren er en stor innkjøper i sektorer hvor det er avdekket tilfeller av "sosial dumping".

I 2010 utgjør kjøp fra andre (private, andre offentlige virksomheter og egne foretak og IKS) hhv. 10,5 % og 11,3 % av totale driftsutgifter for kommuner og fylkeskommuner. I NOK utgjør dette hhv. 31,8 milliarder og 10,5 milliarder, og det er anskaffelser fra private som utgjør det største volumet, henholdsvis 17,5 og 8,8 milliarder. Volumet har vært stigende de siste tre årene. Kjøp fra andre leverandører utgjør likevel en beskjeden andel av kommuners totale driftsutgifter, men de absolutte kronebeløpene er av en størrelsesorden som fordrer gode rutiner for å kunne hindre og avdekke potensiell "sosial dumping".

For primærkommuner er omfanget av tjenesteanskaffelser størst innenfor pleie og omsorgssektoren (8,6 milliarder), mens den største prosentvise økningen de siste tre år (fra 3,3 til 4,6 milliarder) har vært innenfor utdanningssektoren.

I gjennomført spørreundersøkelse er respondenter bedt om å vurdere risiko for "sosial dumping" innenfor de ulike sektorer i kommunal virksomhet. To av områdene som skiller seg ut mht. å være vurdert å inneha størst risiko er renhold og innleie av personell. Dette er også to områder hvor omfanget av tjenesteanskaffelser er stort.

Det er også en korrelasjon mellom vurdert risiko for "sosial dumping" og kommunestørrelse; de minste kommunene vurderer risikoen som lavest. De mindre kommunene opplyser å ikke ha gode

kontrollrutiner og dette gir et bilde der de minste kommunene kan være utsatt dersom andelen av tjenestekjøp øker i disse kommunene.

I gjennomsnitt mener 3 % av innkjøperne og 7 % av administrative ledere, og 17 % av tillitsvalgte at det har forekommet "sosial dumping" i egen kommune det siste året. Det er primært i de befolkningsrike kommunene det oppgis å ha forekommet "sosial dumping" og da innenfor innleie av personell, pleie og omsorg og bygg og anlegg.

Av de som har oppgitt at "sosial dumping" har forekommet i egen kommune, er det en noe høyere andel som også er kritisk til kommunens kontrollrutiner, sammenliknet med de som ikke har svart at dette forekommer. Disse ser også flere mangler med kommunens rutiner i henhold til både anskaffelse og oppfølging. Dette kan indikere en sammenheng mellom mangel på kontroll/kontrollrutiner og omfanget av "sosial dumping".

Internkontroll knyttet til "sosial dumping"

Kommunene gjennomfører innkjøp i et slikt omfang, og av en slik type at det kan foreligge en risiko for "sosial dumping". Samtidig ønsker kommunene å ta et klart ansvar for å unngå dette. Et sentralt spørsmål er da om kommunene har god internkontroll knyttet til anskaffelser og oppfølging slik at "sosial dumping" unngås. Både fra spørreundersøkelsen og fra intervju fremstår relativt klare svar på spørsmålet:

- Over 80 % av innkjøpere og ledere oppgir at de i stor grad/meget stor grad tar inn vilkår knyttet til "sosial dumping" i anskaffelsesprosessen. Det er spesielt de største kommunene som i "stor grad" gjør dette. Vilkår tas primært inn i kontrakt, men også i kvalifikasjonskrav og kravspesifikasjon. Dette er etter vår vurdering i tråd med regelverket; sosiale vilkår skal tas inn i kontrakt.
- Majoriteten av ledere og innkjøpere vurderer at kontrakter med leverandører sikrer tilstrekkelig adgang til å kontrollere at faktiske lønns- og arbeidsvilkår er i tråd med kontrakten, samtidig som 45 % av de samme vurderer at de ikke har gode nok kontrollrutiner for å fange opp eventuell uregelmessighet i forhold til "sosial dumping". Intervjuene underbygger, med enkeltstående unntak, en generell mangel på oppfølgingsrutiner innenfor kommunene.

Av datagrunnlaget går det også frem at forhold relatert til "sosial dumping" kun til en viss grad blir fulgt opp i praksis, og lønn og arbeidstid blir tilsynelatende prioritert foran andre arbeidsvilkår. Imidlertid blir dette siste ikke underbygget av data fra intervjuene. Her gir de aller fleste uttrykk for at oppfølging av faktiske forhold relatert til "sosial dumping" i svært liten grad blir foretatt. Det som i intervju gjennomgående blir trukket frem som problematisk, er mangelen på tid og ressurser.

Det er vår vurdering at kommunene har god internkontroll innenfor anskaffelsesfasen, men at internkontrollen fremstår som vesentlig svakere innenfor oppfølgingsfasen. Dette innebærer en betydelig utfordring for kommuner, da denne svakheten gir for lav mulighet for både å avdekke, hindre og rette problematikk opp i mot "sosial dumping". Kommunene kan da ikke være tilstrekkelig sikre på at "sosial dumping" ikke foregår. En videre konsekvens er risikoen for mangelfull ivaretagelse av det ansvaret som påhviler kommunen som kontraktspart til å kontrollere at vilkår i kontrakt med leverandør blir oppfylt. Dette vil være særlig aktuelt for tjenester som faller inn under allmenngjøringsloven, men også generelt aktuelt hva gjelder å etterkomme myndighetenes ønske om at det offentlige bruker sin innkjøpsmakt til å involvere seg i leverandørens forhold til ansatte. Dette skjer vanligvis gjennom retten til å kontraktsfeste visse betingelser (lønns- og arbeidsvilkår tilsvarende en tariffavtale) som leverandøren må tilby sine ansatte (ref. forskrift om lønns- og arbeidsvilkår i offentlige kontrakter).

Tiltak mot "sosial dumping"

I rapporten beskrives mulige tiltak for å hindre at "sosial dumping" skjer og tiltak for å kunne avdekke tilfeller av "sosial dumping".

Offentlige oppdragsgivere har plikt til å ta inn klausul om at ansatte hos leverandører og eventuelle underleverandører som direkte medvirker til å oppfylle kontrakten, har lønns- og arbeidsvilkår nevnt i forskrift om lønns- og arbeidsvilkår i offentlige kontrakter § 5.. Ved utforming av slike kontraktsklausuler om innsyn og kontroll, bør oppdragsgiver på forhånd ha tenkt igjennom hva slags kontroller man ønsker å gjennomføre. Som med alle kontraktsklausuler anbefales det at disse utformes så presist at det ikke er rom for tolking og uenighet i etterkant, når kontroller gjennomføres.

I tillegg til å stille krav til leverandører vil et viktig tiltak for å forhindre "sosial dumping" være at kommunene har system og rutiner for å kunne følge opp og kontrollere at kontraktsvilkår om lønn- og arbeidsvilkår blir overholdt av leverandører; herunder rutiner og systematikk for de facto oppfølging av kontraktene. Det gis her eksempel på systematikk ved hjelp av eget IT-system.

Det foreslås to forskjellige typer kontrolltiltak, egenkontroll og eksternt kontroll. Egenkontroll innebærer at kommunen selv påtar seg oppgaven med å kontrollere at kontrakten overholdes på punktene om "sosial dumping", eksempelvis ved gjennomgang av lønns slipper med korresponderende kontoutbetalinger og samtaler med leverandør. I rapporten gis eksempler på gjennomføring av egenkontroll.

Eksternt kontroll innebærer pålegg til leverandøren, eksempelvis at leverandør må innhente erklæring fra uavhengig tredjeperson som bekrefter at kontraktens vilkår om "sosial dumping" ikke er brutt.

1 Kort om prosjektet

Økt arbeidsinnvandring har i deler av arbeidslivet medført utfordringer knyttet til "sosial dumping", og arbeid mot "sosial dumping" står høyt på den politiske agendaen. KS ønsker gjennom dette FoU-prosjektet å få kunnskap om i hvilken grad kommuner, fylkeskommuner og kommunalt eide bedrifter gjennom anskaffelser bidrar til "sosial dumping". FoU-prosjektet skal gi grunnlag for utarbeiding av en veileder for å hindre useriøsitet i kommunesektorens anskaffelsesarbeid. Denne veilederen skal utarbeides senere.

2 Bakgrunn og formål

"Sosial dumping" er et vesentlig problem innen enkelte bransjer,⁵ og kommunesektoren er stor innkjøper i noen sektorer som for eksempel bygg/anlegg, renhold og helse og omsorg. Det finnes ingen "offisiell" definisjon av "sosial dumping", men begrepet brukes som regel i forbindelse med at utenlandske arbeidstakere har dårligere lønns- og arbeidsvilkår enn norske arbeidstakere.

Formålet med prosjektet er å etablere kunnskap om i hvilken grad kommuner, fylkeskommuner og kommunalt eide bedrifter gjennom anskaffelser bidrar til "sosial dumping".

De listede problemstillinger er:

- 1) Hva legges i begrepet «sosial dumping»? En redegjørelse av begrepet og ulike instansers ansvar knyttet til virkemidler for å hindre «sosial dumping».
- 2) Hvor stort er omfanget av tjenesteanskaffelser, og i hvilken grad forekommer «sosial dumping» ved anskaffelser/innkjøp av tjenester i kommunal sektor?
- 3) Hvordan følger kommunesektoren opp lov- og regelverket ved anskaffelser for å avdekke og hindre «sosial dumping» hos leverandører og underleverandører?
- 4) Hva ansees eventuelt som problematisk fra kommunesektorens side i deres oppfølging av leverandører og underleverandører?
- 5) Hvilke tiltak vil være de viktigste for å hindre «sosial dumping» ved anskaffelser/innkjøp av tjenester i den enkelte kommune/fylkeskommune/kommunale bedrift?

Fra KS er det videre signalisert i tilbudsforespørselen at det særlig ved anskaffelser/innkjøp av tjenester kan forekomme tilfeller av "sosial dumping" hos tjenesteleverandør/oppdragstaker⁶. Etter vår forståelse skal begrepet "sosial dumping" i dette prosjektet begrense seg til der hvor kommunesektoren har inngått kontrakt om levering av tjenester som for eksempel kjøp av renholdstjenester, renovasjonstjenester eller generell personalinnleie i helse- og omsorgssektoren. Vi anser det også som hensiktsmessig at oppgaven avgrenses til tjenester utført i Norge.

2.1 Avgrensning

Prosjektet er avgrenset til tjenesteanskaffelser i Norge gjort av kommuner, fylkeskommuner og kommunalt eide bedrifter. Eventuell "sosial dumping" relatert til kommunalt ansatte arbeidstakere faller utenfor prosjektets fokus. Dette gjelder også "sosial dumping" relatert til utenlandske

⁵ St melding nr. 26 (2010 – 2011).

⁶ Jf. forskrift om lønns- og arbeidsvilkår i offentlige kontrakter.

arbeidstakere hvis tjenesteleveranser skjer utenfor Norge. Anskaffelser av varer er ikke del av oppdraget, og den juridiske utredningen er knyttet til tjenesteanskaffelser i kommunal sektor.

Videre vil rapporten i mindre grad ha juridiske vurderinger utover det som er nødvendig for å forstå de nevnte problemstillingene, og kartleggingen. Rapporten er utarbeidet for å gi respondentene og rapportens lesere en oversikt over de rettslige problemstillinger som berøres og er skrevet med ikke-jurister som målgruppe., Vi har derfor ikke brukt tung fagterminologi, men benyttet en mer hverdagslig fremstillingsmåte.

Det bemerkes at flere av de rettslige spørsmål som er nevnt ikke har et avklart svar, og at rettstilstanden derfor må karakteriseres som usikker. Det har ikke vært en målsetning for denne rapporten å gi komplette juridiske betenkninger over disse uavklarte rettslige spørsmål. Det vil derfor, for noen juridiske problemstillinger, bli konkludert med at rettstilstanden er usikker.

Del 2 JURIDISK GJENNOMGANG OG OBSERVASJONER – BEGREP OG ANSVAR

I del 2 presenteres en juridisk gjennomgang knyttet til regelverket for offentlige anskaffelser, begrepet "sosial dumping" og ansvar relatert til "sosial dumping". Utvalgte erfaringer og praksiser fra kommuner er og flettet inn i denne delen.

- Kapittel 3
 - Regelverket om offentlige anskaffelser og erfaringer fra kommuner og fylkeskommuner.

- Kapittel 4
 - Juridisk gjennomgang relatert til begrepet "sosial dumping" og instansers ansvar knyttet til å hindre "sosial dumping".
 - Tilbakemeldinger fra respondenter; hva legges i begrepet "sosial dumping" og hvordan oppfattes ansvaret for å hindre "sosial dumping".

- Kapittel 5
 - Ulike instanser ansvar for å hindre «sosial dumping»

3 Forholdet til regelverket om offentlige anskaffelser

3.1 Innledning

De norske reglene for offentlige anskaffelser følger i første rekke av lov om offentlige anskaffelser (1999)⁷ og forskrift om offentlige anskaffelser (2006)⁸. Det norske regelverket er i hovedsak en implementering av EUs direktiv 2004/18 om offentlige anskaffelser.

Lov om offentlige anskaffelser (LOA) består i hovedsak av angivelse av de grunnleggende prinsippene i anskaffelsesretten, samt formålsbestemmelser, hvor de mer detaljerte bestemmelsene er regulert i forskrifts form. Forskrift om offentlige anskaffelser (FOA) inneholder forholdsvis detaljerte bestemmelser offentlige oppdragsgivere må følge når de skal foretainnkjøp. Med hjemmel i LOA er det dessuten gitt forskrift om lønns- og arbeidsvilkår i offentlige kontrakter (2008)⁹, som er nærmere omtalt i denne rapporten.

3.2 Forskrift om offentlige anskaffelser

Forskrift om offentlige anskaffelser gir bare i begrenset grad bestemmelser om arbeidstakeres rettigheter og velferd. En av de få reguleringene er nevnt i FOA § 3-4, om at leverandører som ønsker å inngi tilbud på kontrakter med verdi over 100 000 kroner må signere og innlevere en standard HMS-egenerklæring, der leverandøren bl.a. bekrefter "... at virksomheten er lovlig organisert i henhold til gjeldende skatte- og arbeidsmiljøregelverk når det gjelder ansattes faglige og sosiale rettigheter."¹⁰ Denne formuleringen er imidlertid meget upresis hva gjelder innhold, og når den også står i en standard egenerklæring som leverandøren bare skal signere, er den i realiteten et lite egnet redskap til å bekjempe "sosial dumping".

Videre er det slik i anskaffelsesretten at en del bestemmelser ikke er skrevet rett ut i forskriften, men i stedet bygger på praksis som er blitt innfortolket på bakgrunn av de generelle prinsippene som gjelder.

Generelt i anskaffelsesretten gjelder prinsippet om at forhold som skal vektlegges i en anskaffelse må ha tilknytning til kontraktens gjenstand. Dette kan være utfordrende når det gjelder sosiale hensyn, som gjerne er omstendigheter som ikke berører kontraktens gjenstand (ytelsen) direkte. Sagt med andre ord: Hvor godt tjenesten blir utført er ikke avhengig av hvilken lønn leverandørens arbeidstaker får utbetalt, herunder om lønnen er god eller dårlig sammenlignet med aktuell(e) tariffavtale(r) i bransjen. Det er også et grunnleggende krav om forholdsmessighet, som fremgår av FOA § 3-1 femte ledd, som innebærer at de krav og kriterier som stilles skal stå i forhold til kontrakten som skal inngås.

En offentlig oppdragsgiver stiller betingelser, og beskriver ytelsen og hvordan den aktuelle ytelsen skal kjøpes, i konkurransegrunnlaget. Man skiller mellom fire forskjellige elementer i et konkurransegrunnlag:

- Kvalifikasjonskrav – Er et "ja/nei-vilkår"¹¹ som en leverandør må oppfylle slik at oppdragsgiver har trygghet for at leverandøren er i stand til å oppfylle kontrakten.

⁷ Lov om offentlige anskaffelser av 16. juli 1999 nr. 69

⁸ Forskrift om offentlige anskaffelser av 7. april 2006 nr. 402

⁹ Forskrift om lønns- og arbeidsvilkår i offentlige kontrakter av 8. februar 2008 nr. 112

¹⁰ Se forskriftens vedlegg 2

¹¹ Hvorvidt leverandørene oppfylle kvalifikasjonskravene skal ikke graderes, men besvares med et "ja" eller "nei".

- Kravspesifikasjon – Er oppdragsgivers beskrivelse av det produkt/tjeneste som ønskes kjøpt. Dette kan gjøres som behovsbeskrivelse eller teknisk beskrivelse (funksjonsbeskrivelse). Videre kan det stilles både minstekrav og ønskede krav.
- Tildelingskriterier – De egenskaper ved ytelsen som oppdragsgiver vil legge vekt på når tilbudene skal rangeres.
- Kontrakten – Oppdragsgiver skal i konkurransegrunnlaget angi hvilke kontraktsbestemmelser som skal gjelde, primært ved bruk av standardkontrakter.

For de tre første gruppene (kvalifikasjonskrav, kravspesifikasjon og tildelingskriterier) er det vanskelig (men ikke ubetinget umulig) å inkludere forhold som motvirker "sosial dumping", og som samtidig har tilstrekkelig tilknytning til kontraktens gjenstand. Eksempelvis vil ikke et kvalifikasjonskrav om at en leverandør betaler tariffmessig lønn si noe om hvorvidt selskapet er i stand til å levere tjenesten, og sier heller ikke noe om hvor god eller dårlig ytelsen som tilbys er. I tillegg er grensene for når og hvordan "sosial dumping" kan sies å ha tilstrekkelig tilknytning til kontraktens gjenstand svært uklare, og i liten grad trukket opp i praksis.

I kontrakten derimot, er det i EU-retten¹² eksplisitt åpnet for at det kan tas inn sosiale vilkår. Dette reflekteres også i FOA § 3-11 (2) som lyder:

"Oppdragsgiver kan fastsette særlige vilkår for gjennomføringen av en kontrakt, forutsatt at disse er forenlige med EØS-avtalen og er angitt i kunngjøringen eller konkurransegrunnlaget. Vilkår for gjennomføring av en kontrakt kan omhandle sosiale hensyn og miljøhensyn."

Dette er også årsaken til at regjeringen har valgt kontraktsvilkårene i offentlige anskaffelser som arena for obligatoriske bestemmelser mot "sosial dumping", nemlig forskrift om lønns- og arbeidsvilkår i offentlige kontrakter, som omtales nærmere nedenfor. Også EU-kommisjonen legger til grunn at det er i kontraktsvilkårene det skal tas inn sosiale vilkår når det gjennomføres offentlige anskaffelser¹³. Å regulere tiltak mot "sosial dumping" i kontraktsvilkårene anses også mest praktisk, det vises til kapittel 9 om forslag til tiltak.

Selv om det er åpnet for å stille vilkår mot "sosial dumping" i kontraktsvilkårene, må disse vilkårene fremdeles ha tilstrekkelig tilknytning til kontraktens gjenstand. Eksempelvis kan det i kontrakten stilles krav om at de ansatte minst skal ha lønn tilsvarende et bestemt nivå som oppdragsgiver bestemmer, når de utfører den konkrete tjenesten som den offentlige oppdragsgiver kjøper. Derimot kan oppdragsgiver ikke stille krav om at leverandøren skal gi de ansatte tilsvarende lønn ved utførelse av leverandørens øvrige arbeid for andre oppdragsgivere.

En annen utfordring er også – som det fremgår av bestemmelsen i FOA § 3-11 (2) – at kontraktsvilkårene må være "... forenlige med EØS-avtalen". Dette vurderes nærmere nedenfor, særlig under punkt 3.3.4.

Observasjoner¹⁴

Fra spørreundersøkelsen fremgår at over 90 % av innkjøperne og over 80 % av administrative ledere mener at kommunene tar inn vilkår knyttet til "sosial dumping" i anskaffelsesfasen. Det er spesielt de største kommunene som i stor grad gjør det.

Fra spørreundersøkelsen går det og frem at over halvparten av alle respondentene som mener at risikoen for "sosial dumping" er "liten", også opplyser at kommunen i stor eller meget stor grad tar inn vilkår. Det er i kontrakten det i størst grad tas inn vilkår, dernest kvalifikasjonskrav og kravspesifikasjon.

¹² Punkt 33 i preamblet til direktiv 2004/18, som ligger til grunn for forskrift om offentlige anskaffelser.

¹³ EU-kommisjonens veileder om sosiale hensyn ved offentlige anskaffelser, side 49 flg.

¹⁴ Erfaringer og praksis fra kommuner er nærmere omtalt i kapittel 6.

Fra intervjuer kommer det fram at de fleste har rutiner rundt standardkontrakter, men det er varierende i hvilken grad det ligger inne krav til overholdelse av lønns- og arbeidsvilkår i kontraktene.

3.3 Forskrift om lønns- og arbeidsvilkår i offentlige kontrakter¹⁵

Lov om offentlige anskaffelser § 11a gir hjemmel for å vedta en forskrift som pålegger offentlige oppdragsgivere å innta klausuler i kontraktene, som skal sikre leverandørens ansattes lønns- og arbeidsvilkår. Dette er gjort i forskrift om lønns- og arbeidsvilkår i offentlige kontrakter, som en del av regjeringens handlingsplan mot sosial dumping. Nevnte forskrift anses også iverksatt for å implementere ILO-konvensjon nr. 94 som gjelder arbeidsvilkår i offentlige kontrakter.

Formålet med forskriften er å unngå at offentlige oppdragsgivere inngår kontrakter med virksomheter som tilbyr dårligere vilkår enn det som er normalt i det norske arbeidsmarkedet.

3.3.1 Oppsummering fra partssammensatt arbeidsgruppe

Arbeidslivs- og pensjonspolitisk råd besluttet 1. mars 2011 å nedsette en partssammensatt arbeidsgruppe som skal vurdere tiltak mot sosial dumping og andre regelbrudd knyttet til offentlig sektors kjøp av tjenester fra private virksomheter. I rapporten¹⁶ fra arbeidsgruppen er det bl.a. uttalt følgende i del III Regelverk (d. Offentlige kontrakter), som gir en god oppsummering:

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

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

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

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

3.3.2 Forskriftens innhold

Den mest sentrale bestemmelsen i forskriften er § 5, hvor det heter:

¹⁵ Forskrift om lønns- og arbeidsvilkår i offentlige kontrakter av 8. februar 2008 nr. 112

¹⁶ http://www.regjeringen.no/upload/AD/publikasjoner/rapporter/2011/R_2011_Sluttrapport_arbgruppe_sosial_dumping.pdf

"Oppdragsgiver skal i sine kontrakter stille krav om at ansatte hos leverandører og eventuelle underleverandører som direkte medvirker til å oppfylle kontrakten, har lønns- og arbeidsvilkår i samsvar med denne bestemmelse.

På områder dekket av forskrift om allmenngjort tariffavtale skal oppdragsgiver stille krav om lønns- og arbeidsvilkår er i samsvar med gjeldende forskrifter.

På områder som ikke er dekket av forskrift om allmenngjort tariffavtale, skal oppdragsgiver stille krav om lønns- og arbeidsvilkår i henhold til gjeldende landsomfattende tariffavtale for den aktuelle bransje. Med lønns- og arbeidsvilkår menes i denne sammenheng bestemmelser om minste arbeidstid, lønn, herunder overtidstillegg, skift- og turnustillegg og ulempetillegg, og dekning av utgifter til reise, kost og losji, i den grad slike bestemmelser følger av tariffavtalen".

Etter forskriften § 6 skal det også tas inn klausuler om at "leverandøren og eventuelle underleverandører på forespørsel må dokumentere lønns- og arbeidsvilkårene som nevnt i 5 er oppfylt". For å sikre overholdelse av kontraktsvilkårene skal oppdragsgiver "forbeholde seg retten til å gjennomføre nødvendige sanksjoner, dersom leverandøren eller eventuelle underleverandører ikke etterlever kontraktsklausulen om lønns- og arbeidsvilkår. Sanksjonen skal være egnet til å påvirke leverandøren eller underleverandøren til å oppfylle kontraktsklausulen".

Plikten til å ta inn slike bestemmelser gjelder bare for "tjenestekontrakter og bygge- og anleggskontrakter som overstiger 1 million kroner eks. mva. for statlige myndigheter, og 1,6 millioner kroner eks. mva. for andre oppdragsgivere".

Av svarene fra spørreundersøkelsen oppgir nær 70 % ledere og innkjøpere at det alltid tas inn bestemmelser om lønns- og arbeidsvilkår ved anskaffelser med verdi utover 1,6 MNOK. For anskaffelser under 1,6 MNOK er svarandelen vel 30 %. Inntakelse av bestemmelser/klausuler gjøres i all hovedsak som en henvisning til forskriften om lønns- og arbeidsvilkår og ikke ved å vise til tariffavtale¹⁷.

3.3.3 Forskjellig forståelse av hvordan forskriften skal etterleves

Gjennom arbeidet med rapporten er det kommet frem at det finnes forskjellige oppfatninger av hvordan oppdragsgiver skal gå frem i praksis, for å oppfylle kravene i forskrift om lønns- og arbeidsvilkår i offentlige kontrakter. Nærmere bestemt; om det er oppdragsgiver eller leverandørene som skal fastsette vilkårene som må oppfylles for å etterleve bestemmelsen.

De to forskjellige oppfatningene kan oppsummeres slik:

1. Den ene forståelsen er at oppdragsgiver skal ta inn alle kontraktsvilkårene i konkurransegrunnlaget, og må ta inn særlige kontraktsbestemmelser som pålegger leverandøren å gi sine ansatte minst så gode lønns- og arbeidsvilkår som følger av allmenngjorte- eller landsdekkende tariffavtale(r). Det kan imidlertid være flere konkurrerende tariffavtaler med forskjellig innhold. Det kan også være uklart hvilke deler av tariffavtalen som regulerer "... minste arbeidstid, lønn, herunder overtidstillegg" osv. Av denne grunn er det nødvendig for oppdragsgiver å vise til hvilken tariffavtale som skal gjelde, og hvilke deler av den som leverandøren avtalerettslig forplikter seg til å minst gi sine ansatte ved utførelsen av de tjenester som kommunen kjøper. Dette kan enten gjennomføres ved å kopiere inn de aktuelle bestemmelser i en tariffavtale, eller henviser til den aktuelle tariffavtalen og de aktuelle bestemmelsene.
2. Oppdragsgiver skal i sine kontrakter ta inn bestemmelser om at leverandørens ansatte minst skal ha lønns- og arbeidsvilkår i henhold til allmenngjort- eller landsomfattende tariffavtale. Videre må kontrakten presisere nærmere hva som menes med lønns- og arbeidsvilkår, samt

¹⁷ Dette er nærmere omtalt i kapittel 6

forplikte leverandøren til å fremlegge informasjon om hvilken landsomfattende tariffavtale og hvilke bestemmelser som den legger til grunn for sine ansatte. Ved en slik fremgangsmåte bestemmer ikke oppdragsgiver hvilken tariffavtale som legges til grunn, men overlater dette til leverandøren. På denne måten «favoriseres» ikke en landsomfattende tariffavtale, og leverandøren kan legge den landsomfattende tariffavtalen de er forpliktet av til grunn.

Så vidt sees gir ikke ordlyden i forskriften mer holdepunkter for den ene forståelsen enn den andre. Vi kjenner ikke til rettskilder som har nevnt eller drøftet problemstillingen uttrykkelig.

Etter vårt syn bør det være oppdragsgiver som angir hvilken tariffavtale som skal legges til grunn. Det er særlig kravet til klarhet i anbudsretten som tilsier dette. Hvis det skulle overlates til leverandørene selv å definere hvorvidt de gir sine ansatte *lønns- og arbeidsvilkår...* som følger av allmenngjort- eller landsdekkende tariffavtale, kan det oppstå en rekke uklarheter og uenigheter. Eksempelvis kan det være uklart hvilke(n) tariffavtale(r) som kan sies å gjelde *“...for den aktuelle bransje”*. Hvis leverandøren mener å oppfylle kravet med å gi minst like gode lønns- og arbeidsvilkår som en av ham utpekt tariffavtale, kan det oppstå uenighet om hvorvidt denne er *“landsomfattende”*. Derneft kan det oppstå uklarhet om hvilke bestemmelser i en bestemt tariffavtale som kan sies å regulere *“...minste arbeidstid, lønn, herunder overtidstillegg”* osv.

Alle disse uklarhetene kan gi opphav til forskjellig praksis og forståelse, ikke bare mellom forskjellige leverandører til samme konkurranse, men også mellom forskjellige oppdragsgivere. Hensynet til likebehandling og forutberegnelighet i LOA § 5, tilsier at oppdragsgiver rydder disse uklarhetene av veien ved presist å angi hvilke lønns- og arbeidsvilkår leverandøren minst må tilby sine ansatte for å oppfylle kontrakten. Når det er oppdragsgiver som konkret angir hvilke lønns- og arbeidsvilkår leverandørene minst må gi sine ansatte ved gjennomføring av kontrakten, får alle potensielle tilbydere samme vilkår å forholde seg til, og disse vilkårene er forutberegnlige. De vil også være enklere å kontrollere og følge opp, ettersom det er oppdragsgiver som fastsetter kontroll- og sanksjonstiltakene.

Kravet om forutberegnelighet gjør seg også særlig gjeldene for utenlandske tilbydere i EØS-området. Disse vil i liten grad ha oversikt over hvilke landsomfattende tariffavtaler som gjelder i den enkelte bransje i Norge. For dem vil det kunne reelt oppfattes som en hindring i muligheten til å tilby sine tjenester, dersom de kun får opplyst at de må gi sine ansatte lønns- og arbeidsvilkår i henhold til en tariffavtale de velger selv. Derimot vil det gi fullt ut forutberegnelighet hvis de konkrete minstevilkår er listet opp i konkurransedokumentene.

Vi mener det også må vektlegges at vår forståelse er i tråd med den fremgangsmåte som Tariffnemnda bruker når de *“allmenngjør”* en tariffavtale. Dvs. å ta utgangspunkt i en bestemt tariffavtale for den aktuelle bransje etter krav fra partene, og så plukke ut de aktuelle bestemmelser som skal allmenngjøres. Disse bestemmelsene kan så skrives direkte inn i den forskrift som fastslår *“allmenngjøringen”*.

Dette kan illustreres med å vise til den nyeste allmenngjøringen, som gjaldt renholdsbransjen. I det tilfellet tok Tariffnemnda utgangspunkt i *“Overenskomst for Renholdsbedrifter 2010 – 2012”* mellom NHO/NHO Service og LO/Norsk Arbeidsmandsforbund. Dette er noen eksempler på bestemmelser som ble plukket ut i tariffavtalen (overenskomsten) og gjort gjeldende som forskrift.

Av mangel på andre rettskilder er det også av interesse å se hva de berørte aktører eventuelt mener om denne problemstillingen. Det er da aktuelt å se på høringsuttalelsene som ble avgitt i anledning forskriftsendringen. Så vidt vi kan se er det bare noen høringsinstanser som formulerer seg på en måte som gir uttrykk for deres forståelse av hvordan forskriften skal praktiseres. Det må imidlertid understrekes at ettersom dette ikke var en problemstilling i høringsbrevet, er ikke høringsinstansenes syn formulert presist. Høringsuttalelsene må også leses i lys av at det i høringsbrevet var foreslått at Arbeidstilsynet skulle ha veiledningsplikt om hvilke landsomfattende tariffavtaler som var aktuelle for hver bransje.

I forbindelse med forskriftshøringen ble ikke problemstillingen særlig nevnt i departementenes høringsbrev, men likevel finner vi støtte for at det er oppdragsgiver som må angi hvilken tariffavtale som skal benyttes. I redegjørelsen for gjeldende rett, uttales det:

"I praksis gjennomføres forskriftens krav ved at oppdragsgiver krever at leverandørene må signere på en egenerklæring, der de aksepterer at de ansatte som direkte medvirker til å oppfylle kontrakten, har lønns- og arbeidsvilkår i tråd med kravet i § 5 første ledd."

Men i forslaget til endringer uttales det:

"Departementene foreslår at det skal fremgå klart av kunngjøringen eller konkurransegrunnlaget hvilke konkrete minstevilkår som gjelder, se forslaget til ny § 5 fjerde ledd. Innen de aktuelle tjenestesektorene finnes landsomfattende tariffavtaler, men det finnes per i dag ikke noen offentlig tilgjengelig oversikt over slike avtaler. Dersom minstevilkårene presiseres uttrykkelig i kunngjøringen eller konkurransegrunnlaget, vil forutsigbarheten for leverandørene øke betraktelig idet det vil være helt klart og oversiktlig for dem hvilke krav de forplikter seg til når de inngår kontrakt. Når disse konkrete kravene inntas i kontrakten, vil også muligheten for kontroll med oppfyllelsen av kontraktsforpliktelsene bedres, se nærmere punkt 4.3 nedenfor.

For at offentlige oppdragsgivere skal kunne innta i kunngjøringen eller i konkurransegrunnlaget en henvisning til hvilke konkrete lønns- og arbeidsvilkår som kommer til anvendelse, er det viktig at denne informasjonen er lett tilgjengelig. [...]"

[Vår understreking]

Så vidt vi kan se, støtter også de fleste høringsuttalelser dette synet. Fra **NHOs** høringsuttalelse gjengis:

"Etter ordlyden i forslaget skal den enkelte oppdragsgiver i den enkelte anskaffelse stille krav om lønns- og arbeidsvilkår. Den eneste måten dette kan gjøres på i praksis, er at det helt konkret vises til en spesifikk tariffavtales vilkår. At denne plikten påhviler oppdragsgiver følger også av det anbudsrettslige klarhetsprinsippet, jf EF-domstolens dom i SIAC Constructions. Ved å innta kravet til lønns- og arbeidsvilkår i kunngjøringen eller konkurransegrunnlaget, tvinges tilbyderne til å tilby det som kreves av oppdragsgiveren. Dersom tilbyderen ikke oppfyller kravene, vil det lede til avvisning av tilbudet."

[Vår understreking]

Så vidt vi kan se er det bare høringsuttalelsen fra **KS** som gir uttrykk for KS' forståelse, når det i høringsuttalelsen sies:

"For de offentlige innkjøperne vil en kunne få en situasjon hvor tilbydere legger til grunn ulike landsdekkende tariffavtaler. De offentlige innkjøperne må ta stilling til om tilbydere oppfyller forskriften."

På den annen side synes dette å stå i direkte motstrid med det KS uttaler tidligere i samme høringsuttalelse, der det sies:

"KS mener det kan være uheldig å pålegge oppdragsgiver et ansvar for å angi hvilken tariffavtale som skal komme til anvendelse, slik det er beskrevet i høringsbrevet. På enkelte områder finnes det konkurrerende landsdekkende tariffavtaler. I disse tilfellene bør det ikke være opp til den enkelte oppdragsgiver å bestemme hvilken avtale som skal gjøres gjeldende."

Til støtte for den andre oppfatning kan også nevnes at leverandører som er omfattet av én landsdekkende tariffavtale, må avtalerettslig forplikte seg til å oppfylle lønns- og arbeidsvilkår fra en annen. I den grad leverandørens eksisterende tariffavtale er bedre enn de lønns- og arbeidsvilkår som oppdragsgiver oppstiller i kontrakten er dette uproblematisk, i det forskriften ikke kan forstås å forby leverandører å gi sine ansatte bedre vilkår enn det som følger av landsdekkende tariffavtale. Derimot kan det oppstå problemer motsatt vei, dersom leverandørens eksisterende tariffavtale forbyr å gi de ansatte bedre vilkår enn det som følger av tariffavtalen selv, og oppdragsgiver har oppstilt krav om lønns- og arbeidsvilkår fra en annen tariffavtale som er bedre enn den oppdragsgiver alt er omfattet av.

Etter vårt syn er imidlertid ikke dette hensyn alene tungveiende mot de over nevnte hensyn og kilder, til å avgjøre om den første eller andre oppfatning er mest korrekt.

Oppsummeringsvis konkluderer vi med at, så vidt vi kan se, nesten alle kilder støtter vårt syn, herunder hva som er mest praktisk og i tråd med prinsippene i anskaffelsesretten. I det følgende legges derfor til grunn dette som det mest hensiktsmessige, og som den korrekte forståelse, at oppdragsgiver i kunngjøringen eller konkurransegrunnlaget må gjengi eller henvise til spesifikke bestemmelser i en landsdekkende tariffavtale i vedkommende bransje som gjeldende, spesielle kontraktsvilkår for anskaffelsen.

3.3.4 Er forskriften i tråd med EØS-retten?

Forskrift om lønns- og arbeidsvilkår i offentlige kontrakter har blitt satt under press fra EFTAs overvåkningsorgan (ESA) som stridende mot EØS-avtalen. Etter først å ha varslet Norge om dette, sendte ESA 29. juni 2011 en grunnlagt uttalelse¹⁸ for sitt syn. En grunnlagt uttalelse er ESAs siste advarsel før de eventuelt anlegger sak mot Norge for EFTA-domstolen for å få fastslått et eventuelt brudd på EØS-avtalen.

Det sentrale ifølge ESA er at EØS-reglene krever at lønns- og arbeidsvilkår for arbeidere utstasjonert i Norge av selskaper fra andre EØS-land, må vise til bestemmelser i; enten allmenngjorte tariffavtaler og/eller lovgivningen, og at den norske forskriften var for upresis med hensyn til hvilke lønns- og arbeidsvilkår leverandører og underleverandører må tilby sine ansatte for å kunne inngå kontrakt med offentlige myndigheter. Sentralt for ESA var uttalelser om dette gitt av EU-domstolen i Rüffert-saken¹⁹. For det andre mente ESA at forskriften utgjør en restriksjon på den frie flyten av tjenester uten at dette er rettferdiggjort på bakgrunn av tvingende allmenne hensyn, når forskriften kun gjelder i offentlig sektor, og ikke i privat sektor.

Dels på bakgrunn av ESAs kritikk og varslede prosess mot Norge, sendte regjeringen 30. juni 2010 ut høringsbrev med forslag til endringer i Forskrift om lønns- og arbeidsvilkår i offentlige kontrakter. I høringsutkastet pkt. 4.2 og 6 heter det bl.a:

”For at offentlige oppdragsgivere skal kunne innta i kunngjøringen eller konkurransegrunnlaget en henvisning til hvilke konkrete lønns- og arbeidsvilkår som kommer til anvendelse, er det viktig at denne informasjonen er lett tilgjengelig.

...

KS mener også at forslaget omfatter de mest relevante sektorene. KS er imidlertid av den oppfatning at vi bør være forsiktige med å pålegge oppdragsgiverne å angi hvilken tariffavtale som skal anvendes og viser til at det innenfor enkelte sektorer kan være flere landsdekkende avtaler.”

Det ble mottatt en rekke høringsinnspill fra sentrale aktører. I høringsuttalelsen fra KS heter det bl.a.

”KS mener det kan være uheldig å pålegge oppdragsgiver et ansvar for å angi hvilken tariffavtale som skal komme til anvendelse, slik det er beskrevet i høringsbrevet. På enkelte områder finnes det konkurrerende landsdekkende tariffavtaler. I disse tilfellene bør det ikke være opp til den enkelte oppdragsgiver å bestemme hvilken avtale som skal gjøres gjeldende.”

På bakgrunn av høringsinnspillene utarbeidet Arbeidsdepartementet en revidert forskrift om lønns- og arbeidsvilkår i offentlige kontrakter. Denne forskriftsendringen ble iverksatt 15. november 2011.²⁰

18 Reasoned Opinion, Decision No 199/11/COL

19 EU-domstolens sak C-436/06

20 http://www.regjeringen.no/nb/dep/ad/dok/lover_regler/forskrifter/2011/forskrift-om-endringer-i-forskrift-8-feb.html?id=663253

Samme dag sendte Arbeidsdepartementet sitt svar på ESAs grunngitte uttalelse. ESAs merknader til at de norske reglene er i strid med EØS-avtalen er basert på den forrige versjonen av forskriften, ikke den nye.

Slik forskrift om lønns- og arbeidsvilkår i offentlige kontrakter er utformet pr. dato, er det usikkert om ESA anser den for å være i strid med EØS-avtalen. ESAs anførsel om at forskriften var for upresis med hensyn til hvilke lønns- og arbeidsvilkår leverandører må tilby sine ansatte, er nå forsøkt imøtekommet med de vedtatte endringer. Anførselen om at forskriften utgjør en restriksjon på den frie flyten av tjenester uten at dette er rettferdiggjort på bakgrunn av tvingende allmenne hensyn, påvirkes imidlertid ikke av endringene. Forskriften gjelder kun inngåelse av offentlige kontrakter, og omtalen av lønns- og arbeidsvilkår gjelder ikke for kontrakter i privat sektor.

Det gjenstår å se hvilke reaksjoner ESA nå vil ha på svaret fra den norske regjering og de endringer som er gjort i forskriften. En vurdering av de EØS-rettslige implikasjoner dette vil ha, ligger utenfor denne rapportens mandat.

3.3.5 Svakheter ved dagens forskrift

Gjeldende forskrift om lønns- og arbeidsvilkår i offentlige kontrakter har fortsatt noen svakheter. Det vil være vanskelig å avgjøre hva som er å definere som en "landsomfattende tariffavtale" og enda vanskeligere å skulle definere hva som er "for den aktuelle bransje". I en rekke bransjer finnes det konkurrerende tariffavtaler, med forskjellig innhold. Problemet er tatt opp av bl.a. NHO i deres høringsuttalelse²¹ til endringer i forskriften, der NHO skriver:

"Innen mange av de sektorer som omfattes av forslaget finnes det konkurrerende tariffavtaler som har ulike arbeidsgiverparter. For eksempel finnes det parallelle overenskomster i henholdsvis NHO-, HSH, Spekter- og KS-området. Forslaget sier intet om hvilken tariffavtale som skal velges dersom flere tariffavtaler er passende.

Betingelsene i den valgte tariffavtale vil kunne være i strid med andre avtaler som dekker samme sektor. Det er åpenbart at dette vil skape overslagseffekter mot de øvrige tariffavtalene, virke lønnsdrivende for bedrifter på avtaler med lavere lønnssetninger samt at det i forhold til normallønnoverenskomster kan oppstå tariffbrudd ved at det kreves vilkår over/under normallønnssetningene. Alternativet for disse bedriftene vil da i praksis være å ikke delta i konkurransen."

Det er i hovedsak et praktisk problem med dagens regelverk, og problemene er ikke løst med endringene fra 15. november 2011. For i størst mulig grad å unngå at problemene oppstår, anbefales det at kommunene viser konkret til hvilke tariffavtaler og hvilke deler av disse som skal gjelde som kontraktsvilkår. Dersom kontrakten kun inneholder en henvisning til "landsomfattende tariffavtale" vil kommunene raskt kunne støte på utfordringer, dersom det for eksempel finnes to forskjellige landsomfattende tariffavtaler for samme bransje. Dette gjør en slik kontraktsklausul, som kun henviser til forskriften, svært vanskelig å håndheve i praksis. Se kapittel 9 med forslag til tiltak.

Uansett er det viktig å merke seg at forskriften i seg selv ikke gir noen rettigheter til de ansatte. Den er kun et pålegg til offentlige innkjøpere om å ta inn slike klausuler i kontrakten. Dersom en offentlig innkjøper likevel unnlater å inkludere slike klausuler, får dette ingen konsekvens, muligens utover at dette kan bli påpekt som et regelbrudd gjort av innkjøperen av eksterne organer, som KOFA eller kommunens kontrollutvalg.

Fra spørreundersøkelse og intervjuer er ikke etterlevelsen av eller kontroll i forlengelsen av forskriften holdt frem som et problemområde. I utgangspunktet hadde vi en forventning om at denne ville være oppfattet som problematisk mht. etterlevelse og kontroll. Etter vår vurdering henger svarene sammen med det ovenfor beskrevne; det er først når saker har oppstått, at kommunen får full innsikt i kompleksiteten i problemstillinger relatert til "sosial dumping"; herunder risiko for "sosial dumping",

²¹ Høring – Endringer i forskrift om lønns- og arbeidsvilkår i offentlige kontrakter, NHO, datert 07.10.2010

eget oppfølgingsansvar og egne rutiner for ivaretagelsen av dette ansvaret. Jf. kap. 7.1 og 7.2 for nærmere omtale.

Videre gir ikke slike klausuler noen rettigheter for arbeidstakeren overfor sin arbeidsgiver (altså leverandøren til det offentlige). Klausulene vil inngå i en kontrakt mellom den offentlige oppdragsgiveren og leverandøren, og det er bare disse som har rettigheter og plikter etter avtalen. Dersom leverandøren på tross av at det er tatt inn slike klausuler i kontrakten, likevel gir sine arbeidstakere dårligere lønns- og arbeidsvilkår, vil den offentlige oppdragsgivers reaksjonsmuligheter begrense seg til alminnelige kontraktsmisligholdsbeføyelser. Det vil for eksempel kunne være prisavslag og heving, eventuelt supplert av spesielle misligholdsbeføyelser som er tatt inn i kontrakten.

3.3.6 Observasjoner

De sektorer som i spørreundersøkelsen skiller seg ut mht. å være vurdert å ha inneha størst risiko for "sosial dumping" er renhold, bygg og anlegg, miljø renovasjon og avfall, samt innleie av personell.

Risikoen er vurdert som størst innen renhold. Som redegjort for under, ble det imidlertid på dette området 1. september 2011 vedtatt allmenngjøring av utvalgte tariffbestemmelser. Effekten av dette gjenstår å se, og faller av tidsgrunner utenfor det denne rapporten har kartlagt.

Faktiske erfaringer fra "sosial dumping" er i størst grad innenfor innleie av personell (vikarbyrå tjenester), helse og omsorg og bygg og anlegg. Svarene i spørreundersøkelsen knytter forekomsten av "sosial dumping" til de største kommunene, noe som bør ses i sammenheng med at omfang av tjenestekjøp fra private leverandører er størst i de største kommunene²².

3.4 Andre aktuelle regler som berøres

3.4.1 Innledning

Norske arbeidstakers rettigheter, herunder lønns- og arbeidsvilkår, blir ivare tatt gjennom lovregulering, tariffavtaler og individuelle arbeidsavtaler. Det er arbeidsmiljøloven som er den viktigste lovreguleringen av arbeidstakers rettigheter. Arbeidsmiljøloven suppleres av en rekke forskrifter, som bl.a. utdyper og detaljregulerer bestemmelser i loven, og andre som inneholder særregulering og dispensasjoner for særskilte bransjer. Det kan også nevnes ferieloven som regulerer arbeidstakers rett til ferie og feriepenger

Hvis leverandøren bryter arbeidstakernes rettigheter, vil ikke dette påvirke kommunen som innkjøper, med mindre dette er nedfelt i anskaffelseskontrakten, i hvilket tilfelle kommunen vil kunne ha en avtalerettslig adgang til å reagere. I utgangspunktet vil det da kun være tale om et arbeidsrettlig spørsmål mellom arbeidstaker og arbeidsgiver, og ikke et anskaffelsesrettlig spørsmål.

3.4.2 Internasjonale forpliktelser

Norge er gjennom en rekke konvensjoner og traktater forpliktet til å besørge arbeidstakers rettigheter, og spesielt en rekke svake gruppers arbeidstakerrettigheter. En svært sentral konvensjon er den over omtalte ILO-konvensjon nr. 94 om arbeidsvilkår i offentlige kontrakter.

Eksempler på noen andre aktuelle konvensjoner er følgende ILO²³-konvensjoner:

- Konvensjon nr. 138 om minstealder for adgang til sysselsetting

²² Jf. kapittel 5 der dette utdypes nærmere.

²³ Den internasjonale arbeidsorganisasjonen (ILO) (engelsk: International Labour Organization) er et byrå i de Forente Nasjoner som tar seg av arbeidssaker.

- Konvensjon nr. 182 om forbud mot og umiddelbare tiltak for å avskaffe de verste former for barnearbeid
- Konvensjon nr. 87 om foreningsfrihet og vern av organisasjonsretten
- Konvensjon nr. 98 om retten til å organisere seg til å føre kollektive forhandlinger
- Konvensjon nr. 100 om lik lønn for mannlige og kvinnelige arbeidere for arbeid av lik verdi
- Konvensjon nr. 111 om diskriminering i sysselsetting og yrke
- Konvensjon nr. 29 om tvangsarbeid
- Konvensjon nr. 105 om avskaffelse av tvangsarbeid

Alle disse konvensjonene, og pliktene de pålegger norske myndigheter, er imidlertid inkorporert i norske rettsregler. Det er derfor tilstrekkelig for norske arbeidsgivere å følge norske lover og regler for å bidra til at Norges forpliktelser etter disse konvensjonene overholdes.

3.4.3 Allmenngjøringsloven

Allmenngjøringsloven²⁴ gir adgang til å gjøre tariffavtaler gjeldende for alle arbeidstakere i den aktuelle bransjen, ikke bare de arbeidstakere som er medlem av arbeidstakerorganisasjonen(e). I medhold av loven er det opprettet et organ kalt 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. Dette åpner for en forskriftsfesting av minste lønns- og arbeidsvilkår.

Dette innebærer ikke at hele tariffavtaler blir "allmenngjort", eller gjort generelt bindende for alle arbeidsgivere og arbeidstakere. Ved allmenngjøring blir utvalgte lønns- og arbeidsvilkår utpekt fra en bestemt landsomfattende tariffavtale på vedkommende område. Disse utvalgte bestemmelsene fra tariffavtalen, i forenklet form og basert på tariffavtalens minimumsregler, forskriftsfestes så som gjeldende for alle arbeidsgivere og arbeidstakere.²⁵ Per dags dato er det kun gjort vedtak om allmenngjøring av tariffavtaler for følgende bransjer:

- Forskrift om allmenngjøring av tariffavtale for byggeplasser i Norge
- Forskrift om delvis allmenngjøring av verkstedsoverenskomsten for skips- og verftsindustrien
- Forskrift om allmenngjøring av tariffavtale for jordbruks- og gartnerinæringene.
- Forskrift om allmenngjøring for renholdsbedrifter – i kraft fra 1. september 2011

Når det er fattet vedtak om slik allmenngjøring i en bransje, blir de aktuelle lønnsbetingelser og arbeidsvilkår å betrakte som lovfestede rettigheter for arbeidstakerne.

Slik allmenngjøring av tariffavtale berører også forholdet til forskrift om lønns- og arbeidsvilkår i offentlige kontrakter. Som redegjort for over, følger det av forskriften § 5 annet ledd at:

"På områder dekket av forskrift om allmenngjort tariffavtale skal oppdragsgiver stille krav om at lønns- og arbeidsvilkår er i samsvar med gjeldende forskrifter."

Dersom oppdragsgiver inntar slike krav om at lønns- og arbeidsvilkår er i samsvar med gjeldende forskrifter, innebærer dette mulighet for at leverandøren rammes dobbelt, dersom han bryter vilkårene. Oppdragsgiver kan sanksjonere bruddet på avtalerettslig grunnlag, etter de bestemmelser som følger av kontrakten. Dessuten kan myndighetene, i hovedsak Arbeidstilsynet, sanksjonere bruddet, jf. allmenngjøringsloven § 11. Dessuten kan brudd utløse sanksjoner fra andre. Etter allmenngjøringsloven § 14 kan arbeidsgiver- eller arbeidstakerorganisasjoner, som er part i den aktuelle tariffavtale, iverksette boikott som tar sikte på å fremtvinge at en arbeidsgiver oppfylder sine forpliktelser etter allmenngjort tariffavtale. Berørte arbeidstakerorganisasjoner kan også reise privat straffesak, og det er også alminnelig straffbart ikke å følge vedtak fra Tariffnemnda, jf. § 15.

²⁴ Lov av 4. juni 1993 nr. 58 om allmenngjøring av tariffavtaler mv. (allmenngjøringsloven)

²⁵ Sitat fra artikkel "Utstasjonering og sosial dumping – et skandinavisk perspektiv" av prof. Stein Evju, Arbeidsrett nr. 1 2008

4 Begrepet "sosial dumping"

4.1 Innledning

Begrepet "sosial dumping" er i dag et samlebegrep som brukes både i vid sammenheng og i mer snever sammenheng, men uten at det i dag kan defineres som et juridisk begrep. I juridisk teori har bl.a. professor Stein Evju i sin artikkel i Arbeidsrett nr. 1/2008 i sin introduksjon uttalt:

"Det som diffust betegnes "sosial dumping", ble aktualisert som et fellesskapsrettslig tema i forbindelse med EF-utvidelsen i 1986. Det kom i søkelyset på ny, og mye sterkere, med utvidelsen av EU fra 15 til 25 medlemsstater i 2004 (og deretter til 27 medlemsstater), og dessuten gjennom lovgivningsprosessen som ledet fram til *tjenstedirektivet* i 2006, som springer ut av Lisboa-prosessens strategi for utvikling av det indre marked for tjenester."

Arbeidstilsynets innsats mot "sosial dumping" startet for alvor i 2005, selv om Arbeidstilsynet hadde enkelte oppgaver knyttet til dette alt i 2004. Det var blant annet et mål å være ekstra påpasselig overfor brudd på grunnleggende arbeidstakerrettigheter etter arbeidsavtalen, særlig når det gjaldt utenlandske arbeidstakere i bygg og anleggsbransjen. Men det fantes ikke systemer for å registrere hvilke brudd som var typiske i bedrifter som brukte utenlandske arbeidstakere og/eller underentreprenører. Arbeidet var med andre ord ikke systematisert slik det er blitt etter 2006 og utover

I henhold til utlendingsregelverket²⁶ gjelder det krav om at arbeidsinnvandrere fra land utenfor EØS-området for å få oppholdstillatelse, bl.a. skal ha lønns- og arbeidsvilkår som ikke må være dårligere enn etter gjeldende tariffavtale eller regulativ for bransjen. Dersom slik tariffavtale eller regulativ ikke foreligger, skal lønns- og arbeidsvilkår ikke være dårligere enn det som er normalt for vedkommende sted og yrke. Arbeidstilsynet fører tilsyn med at bestemmelsen etterleves.

Videre vil utsendingsforskriften²⁷ sikre at utenlandske arbeidstakere som sendes til Norge skal omfattes av en rekke nærmere angitte bestemmelser om arbeids- og ansettelsesvilkår i blant annet arbeidsmiljøloven og ferieloven. Forskriften gjennomfører utsendingsdirektivet som skal sikre arbeidstakere visse minimumsrettigheter i forbindelse med arbeid over landegrensene i EØS-området.²⁸

Fra Fafo-notat 2010:24 side 8 og 9 gjengis følgende:

"I kjølvannet av EU-utvidelsene i 2004 og 2007 har det vært stor tilstrømming til Norge av arbeidstakere og underentreprenører fra de nye EU-landene i Øst- og Sentral-Europa²⁹, som fra 1. januar 2007 også inkluderer Bulgaria og Romania. I perioden mai 2004 til mai 2009 ble det innvilget 150283 førstegangs arbeidstillatelser og 136621 fornyelser til borgere fra disse landene (UDI 2004-2009). I tillegg til de individuelle arbeidsinnvandrerne kommer et stort antall utstasjonerte arbeidstakere, underentreprenører og andre tjenesteytere, samt uregistrerte/ illegale innvandrere.

Utvidelsene av det indre markedet i EU /EØS falt sammen med sterk vekst i etterspørselen etter arbeidskraft i det norske arbeidsmarkedet. Den sterke etterspørselen er, sammen med høyt lønnsnivå, viktige forklaringer på den sterke tilstrømmingen av arbeidskraft østfra (Dølvik og Eldring 2008). Finanskrisa høsten 2008 utløste et dramatisk tilbakeslag i den internasjonale økonomien og slo også inn i den norske økonomien, særlig i bygg- og anleggsnæringen og eksportindustrien. Norge er likevel blant de landene som har klart seg godt gjennom

Utlendingsloven av 15. mai 2008 nr. 35 § 24

²⁷ Forskrift om utsendte arbeidstakere av 16. desember 2005 nr. 1566

²⁸ Direktiv 96/71 om utsending av arbeidstakere i forbindelse med tjenesteyting

²⁹ Estland, Latvia, Litauen, Polen, Slovakia, Slovenia, Tsjekkia og Ungarn.

finanskrise og er derfor fortsatt et aktuelt reisemål for vandrende arbeidssøkere. Tilstrømmingen har imidlertid gått ned, og Fafos undersøkelse av virksomheters arbeidskraftbruk vinteren 2009 viser at krisa har påvirket deres faktiske og planlagte bruk av østeuropeiske arbeidstakere (Andersen m.fl. 2009). Mye tyder likevel på at arbeidskraft fra disse landene har blitt et varig innslag i norsk arbeidsliv og at arbeidsinnvandrere er blitt en permanent del av arbeidsstokken i mange bedrifter.

Reguleringen av og tilsyn med arbeidsinnvandreres lønns- og arbeidsvilkår har vært et sentralt tema i årene etter EU-utvidelsen. Fram til 1. mai 2009 praktiserte Norge såkalte overgangsregler for individuelle arbeidstakere fra de nye medlemslandene som kom med i 2004. Det innebar at utlendingsforskriftens krav om dokumentert «norsk lønn» og heltidsarbeid ble gjort gjeldende for disse. Fram til 1. januar 2012 kan man fortsatt opprettholde overgangsreglene for borgere fra Bulgaria og Romania. Disse overgangsreglene har imidlertid aldri vært gjeldende for arbeidstakere på tjenesteoppdrag - det vil si arbeidstakere som er med sin utenlandske bedrift på midlertidige oppdrag her i landet eller arbeidstakere ansatt i utenlandske bemanningsfirmaer.

Siden overgangsreglene for åtte av de ti aktuelle landene er borte, får andre tiltak og tilsyn større betydning. Allmenngjøring av tariffavtaler har blitt tatt i bruk på nye områder, og det offentlige kontrollapparatet er styrket i løpet av disse årene. I de allmenngjorte områdene er det også innført påseplikt for oppdragsbedrifter, innsynsrett for tillitsvalgte og solidaransvar for lønn. Foruten tiltakene som kun gjelder i de allmenngjorte områdene, er det i tillegg innført en innstramning i adgangen til innleie av arbeidskraft mellom produksjonsbedrifter, etablert en melde- og registreringsplikt for bemanningsforetak og krav om norske lønns- og arbeidsvilkår i kommunale anbudsprosesser. Id-kort for bygg- og anleggsvirksomheten var, som nevnt, del av den første handlingsplanen mot sosial dumping. I den andre planen ble id-kort for rengjøringsbransjen lansert, sammen med en innføring av regionale verneombud i renhold og i hotell- og restaurantbransjen. Regionale verneombud i renhold og hotell- og restaurantbransjen innføres fra 1. januar 2011. Id-kort for renhold vil inngå som et tiltak i en større satsing i renholdsbransjen.”

De siste årene, og særlig vinteren 2011, har det også vært mediefokus på norske arbeidstakers lønns- og arbeidsforhold. Mest kjent er utvilsomt den såkalte Adecco-saken, som bl.a. avdekket brudd på arbeidstidsbestemmelsene for både norske og utenlandske arbeidstakere. Media har også omtalt en rekke saker der både norske og utenlandske arbeidstakere har fått lavere lønn enn det som følger av en bestemt tariffavtale i bransjen.

Norske arbeidstakers rettigheter, herunder lønns- og arbeidsvilkår, blir ivaretatt gjennom lovregulering, tariffavtaler og individuelle arbeidsavtaler. Historisk sett kan man, i grove trekk, si at viktige rettigheter først er blitt tariffestet etter forhandlinger mellom de store arbeidstakerorganisasjonene og arbeidsgiverne eller deres organisasjon - og etter en stund er de samme rettigheter blitt lovfestet til å gjelde alle arbeidstakere, uavhengig av om de er omfattet av tariffavtalene.

Den klart viktigste lovreguleringen av arbeidstakers rettigheter er arbeidsmiljøloven³⁰ fra 2005. Denne regulerer bl.a. HMS, arbeidstid, permisjoner og oppsigelsesvern.

I de fleste bransjer er det også opprettet tariffavtaler. Tariffavtaler er kollektivavtaler som arbeidstakerforeningene inngår på vegne av sine medlemmer, enten med den enkelte arbeidsgiver eller med arbeidsgiverorganisasjoner på vegne av flere arbeidsgivere. Tariffavtaler er i utgangspunktet basert på den alminnelige avtalefrihet, og innholdet i den enkelte tariffavtale fastsettes av partene.

Endelig kommer de vilkår og rettigheter som den enkelte arbeidstaker har i sin individuelle arbeidsavtale. Også her gjelder i utgangspunktet avtalefrihet, og arbeidstakers rettigheter kan være

³⁰ Lov om arbeidsmiljø, arbeidstid og stillingsvern mv. 2005-06-17 nr. 62

mer eller mindre presist regulert. Visse minstekrav til arbeidsavtalens innhold følger imidlertid av arbeidsmiljøloven § 14-5.

Et særlig forhold i relasjon til "sosial dumping" er at det i Norge ikke finnes noen generell lovregulering av minstelønn. I utgangspunktet vil således den enkelte arbeidstaker kun ha krav på slik lønn som er avtalt med arbeidsgiver, eventuelt tariffestet minstelønn.

Som nevnt er det tradisjonelt den enkelte arbeidstaker, eventuelt også hans fagorganisasjon, som på avtalerettslig grunnlag har måttet sørge for egne lønns- og arbeidsbetingelser. Imidlertid er dette blitt nyansert de to siste tiår ved at myndighetene, som ledd i kampen mot "sosial dumping" fra utlandet, har innført tiltak som også favner norske arbeidstakere, jf. bl.a. allmenngjøringsloven, se under.

4.2 Nærmere om uklarhetene i begrepet "sosial dumping"

4.2.1 Forskjellige forståelser fra myndighetene

Begrepet "sosial dumping" blir brukt i en rekke forskjellige sammenhenger. Forskjellige aktører legger ulike og ofte upresise forståelser til grunn, gjerne ved forskjellige omstendigheter, slik at ulike tilfeller faller utenfor eller innenfor begrepet. Begrepet "sosial dumping" mangler presisjon og innholdsmessig klarhet, og er teknisk sett ikke et rettslig begrep. Det finnes altså ingen juridisk definisjon av hva som utgjør "sosial dumping".

Regjeringens uttalte forståelse³¹ av begrepet innebærer:

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

I allmenngjøringsloven³² § 1 er lovens formål angitt til:

"å sikre utenlandske arbeidstakere lønns- og arbeidsvilkår som er likeverdige med de vilkår norske arbeidstakere har, og å hindre konkurransevridning til ulempe for det norske arbeidsmarkedet."

Fra forskrift om lønns- og arbeidsvilkår i offentlige kontrakter § 5 utledes følgende definisjon:

"På områder som ikke er dekket av forskrift om allmenngjort tariffavtale, skal oppdragsgiver stille krav om lønns- og arbeidsvilkår i henhold til gjeldende landsomfattende tariffavtale for den aktuelle bransje. Med lønns- og arbeidsvilkår menes i denne sammenheng bestemmelser om minste arbeidstid, lønn, herunder overtidstillegg, skift- og turnustillegg og ulempetillegg, og dekning av utgifter til reise, kost og losji, i den grad slike bestemmelser følger av tariffavtalen"

Selv om forskrift om lønns- og arbeidsvilkår i offentlige kontrakter ikke fastslår at brudd på forskriften er å karakterisere som "sosial dumping", er det bekløpelse av "sosial dumping" som er forskriftens formål. Det kan imidlertid være vanskelig å avgjøre om, og eventuelt hvilke, brudd på forskriften som det er naturlig å karakterisere som "sosial dumping".

³¹ Første handlingsplan mot sosial dumping fremlagt i forbindelse med revidert budsjett i 2006.

³² Lov om allmenngjøring av tariffavtaler m.v. 1993-06-04 nr. 58

Dette er bare tre utvalgte eksempler på hva statlige myndighetene legger i begrepet "sosial dumping". De er delvis motstridende, og etterlater uansett en rekke spørsmål og avgrensingsproblemer.

4.2.2 Bare utenlandske arbeidstakere?

Som nevnt over, tar regjeringens definisjon av "sosial dumping" utgangspunkt i utenlandske arbeidstakers lønns- og arbeidsvilkår sammenlignet med norske arbeidstakere. Også formålsparagrafen i allmenngjøringsloven har utenlandske arbeidstakere som målgruppe.

Like fullt er det på det rene at den mer dagligdagse bruk av begrepet "sosial dumping" også kan omfatte norske arbeidstakere som har vesentlig dårligere lønns- og arbeidsvilkår enn det som er vanlig i bransjen. Medias fokus de siste månedene har også omhandlet tilfeller der det er norske arbeidstakere som har fått langt under tarifflønn. Selv om det antakelig oftere vil være utenlandske arbeidstakere som er offer for "sosial dumping", er det nærliggende å mene at begrepet også vil bli brukt om norske arbeidstakere.

For dette oppdragets formål virker det lite naturlig å avgrense definisjonen av "sosial dumping" til utenlandske arbeidstakere. Det antas å være av vel så stor interesse å avdekke hvorvidt også norske arbeidstakere får dårligere lønns- og arbeidsvilkår når de jobber for det offentlige. Problemet er uansett egnet til å belyse uklarhetene i bruken av begrepet "sosial dumping".

4.2.3 Er brudd på lovfestede rettigheter også "sosial dumping"?

Når begrepet "sosial dumping" skal defineres, melder det seg også et spørsmål om brudd på alle typer rettigheter skal klassifiseres som "sosial dumping". Dette gjelder særlig i forholdet mellom lovfestede rettigheter og avtalte rettigheter som den enkelte arbeidstaker har. De lovfestede rettigheter omfatter da det som følger av arbeidsmiljøloven og eventuelle allmenngjorte tariffbestemmelser.

Noe som skiller lovfestede rettigheter og avtalte rettigheter er at Arbeidstilsynet har som oppgave å kontrollere at de lovfestede rettigheter oppfylles. Dersom det foreligger brudd på arbeidsmiljøloven med forskrifter eller allmenngjorte tariffbestemmelser, kan Arbeidstilsynet bruke sanksjoner som bl.a. pålegg, stansing og tvangsmulkt i forbindelse med tilsyn.

Derimot vil avtalte rettigheter måtte følges opp på avtalerettslig grunnlag, enten av den enkelte arbeidstaker, eller med bistand fra fagforeningen. Ofte vil det være tale om både lønns- og arbeidsvilkår som ikke er lovregulert, som for eksempel lønn og minstelønn, men det kan også gjelde forhold som er lovregulert, men der det er avtalt bedre rettigheter enn det som følger av lovregulering.

Vi illustrerer med tre eksempler:

- Det er i arbeidsmiljøloven fastsatt at arbeid utover 40 timer per uke skal regnes som overtid, som skal godtgjøres med minst 40 % overtidstillegg. Dersom arbeidsgiver jevnlig bryter de lovbestemte reglene for overtid, er det da naturlig å kalle dette "sosial dumping" eller passer det bedre å bare kalle det lovbrudd?
- Er det "sosial dumping" hvis en arbeidsgiver i strid med arbeidsmiljøloven nekter å ha et verneombud?
- Som nevnt er det nylig allmenngjort tariffbestemmelser i renholdsbransjen, ved at bl.a. lønns- og lønnstilleggsreguleringen i en bestemt tariffavtale³³ nå gjelder som lov. Etter

³³ "Overenskomst for renholdsbedrifter 2010 – 2012" mellom Næringslivets Hovedorganisasjon / NHO Service og Landsorganisasjonen i Norge / Norsk Arbeidsmandsforbund.

allmenngjøringen gjelder nå en minstelønn på 151,67 kroner timen. Hvis en arbeidsgiver setter seg utover dette, og velger å betale 150 kroner timen, vil det derfor være brudd på forskriften om allmenngjøring i renholdsbransjen. Likevel er avviket så ubetydelig at det ikke er naturlig å karakterisere det som "sosial dumping".

Eksemplene illustrerer at brudd på lovregler som er gitt for å motvirke "sosial dumping", ikke nødvendigvis fører til "sosial dumping". Hvor grove slike lovbrudd må være før det er naturlig å bruke merkelappen "sosial dumping", er fullstendig subjektivt, og forskjellige aktører vil nok ha forskjellige meninger om dette.

Svaret på om, og i tilfellet når, det er naturlig å kalle lovbrudd "sosial dumping" vil langt på vei være et skjønsspørsmål. Særlig spørsmålet om brudd på arbeidsmiljøloven - som vil være et rent lovbrudd - også skal kalles "sosial dumping", blir en ren definisjonssak. Det ene svaret er nok ikke noe mer riktig enn det andre. I regjeringens definisjon av "sosial dumping" inngår også forhold som vil være brudd på arbeidsmiljøloven.

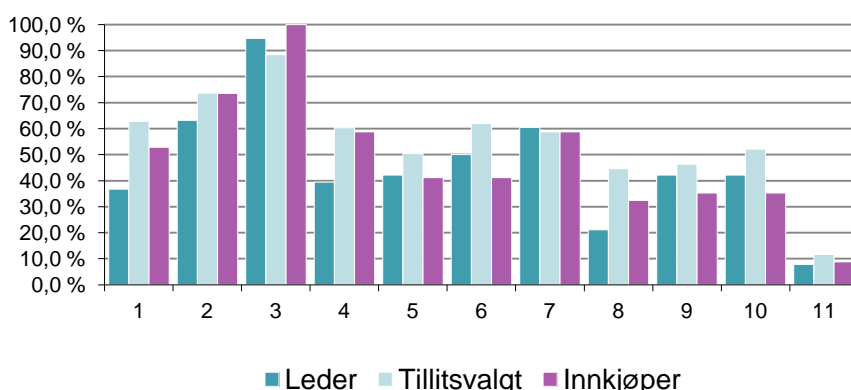
Erfaringer fra kommuner, fylkeskommuner og bedrifter

Når vi sammenholder tilbakemeldingene fra respondentene om hva de legger i "sosial dumping", så avviker tilbakemeldingene fra respondentene med det som rettslig sett kan legges i "sosial dumping". Fløst respondenter knytter "sosial dumping" til brudd på arbeidsmiljøloven. Fra caseintervjuene er det en gjennomgående tilbakemelding at lov og regelverket i forhold til arbeidsvilkår er den referanserammen som legges til grunn for forståelsen av begrepet "sosial dumping". En slik sammenheng er ikke like klar rent juridisk hvor det vil være en forskjell på hva som er lovbrudd og hva som er "sosial dumping".

På en annen side, det er relativt entydig fra spørreundersøkelse og intervju at respondentene finner gråsoner i forhold til hva som oppfattes som "sosial dumping"; hvor stort avviket er fra regelverket spiller inn, samt at ett gode for arbeidstaker kan veie opp for manglende goder på andre områder. Oppfatningen om gråsoner harmonerer med distinksjonen mellom lovbrudd og "sosial dumping" som er omtalt ovenfor.

I forhold til hva som inngår i begrepet "sosial dumping" er 10 forhold etterspurt (i spørreundersøkelsen); om disse etter respondentens mening inngår i begrepet?:

Figur 1: Hva som inngår i begrepet "sosial dumping"



Svaralternativer:

- 1 Timelønn som ligger 5 % lavere enn tariffestet minstelønn (ikke bare kommunal tariffavtale, men hvilken som helst relevant/aktuell tariffavtale for området)
- 2 Timelønn som ligger 20 % lavere enn tariffestet minstelønn (ikke bare kommunal tariffavtale, men hvilken som helst relevant/aktuell tariffavtale for området)
- 3 Benyttede arbeidsvilkår er ikke i samsvar med arbeidsmiljøloven (eks. HMS-regler og arbeidstid)
- 4 Arbeidstid i henhold til arbeidsmiljøloven, men som overstiger/er dårligere enn det som følger av tariffavtaler på området
- 5 Reiseutgifter for tjenestereiser blir ikke dekket etter regning og/eller lavere enn statens regulativ
- 6 Ikke dekning av utgifter til losji der det normalt blir dekket
- 7 Losji som ikke holder vanlig standard/er kummerlig
- 8 Det ytes bare lovfestet pensjonsordning (OTP) som er dårligere enn tariffestet pensjonsordning
- 9 Kostdekning ikke dekket etter regning og/eller lavere enn statens regulativ
- 10 Ikke dekning av utgifter til arbeidstøy der det normalt blir dekket

Resultatene harmonerer med de tilbakemeldinger som er gitt i intervju, det er gråsoner i hva som kan forstås som "sosial dumping".

Det forhold at 40 % av ledere mener at 20 % lavere lønn enn tariff ikke inngår i begrepet "sosial dumping", samtidig som 95 % av den samme gruppen knytter "sosial dumping" til brudd på arbeidsmiljøloven, indikerer at arbeidsmiljøloven i mye større grad enn andre etterspurte forhold er å oppfatte som et absolutt referansepunkt når det gjelder "sosial dumping".

Alle tre respondentgrupper finner at alle 10 listede forhold kan inngå i begrepet "sosial dumping". Lavest score er knyttet til lovfestet pensjonsordning som er dårligere enn tariffestet pensjonsordning; 80 % av lederne mener at dette ikke inngår i begrepet. Ledere er gjennomgående mer tilbakeholdne enn innkjøpere og hovedtillitsvalgte med å inkorporere de ulike dimensjonene som er etterspurt i begrepet "sosial dumping".

Det er verdt å merke seg at svar fra spørreundersøkelsen som gjengis i rapporten, bygger på respondentenes egen forståelse av begrepet "sosial dumping".

4.2.4 Hva ligger i "lønns- og arbeidsvilkår"?

Som nevnt over, er det uklart hva som ligger i begrepet "lønns- og arbeidsvilkår". At timelønn og overtidsregulering hører inn under begrepet, er naturlig. Derimot kan en tariffavtale inneholde en rekke bestemmelser som det i varierende grad kan være naturlig å klassifisere som "lønns- og arbeidsvilkår".

Med utgangspunkt i endringene i forskriften om lønns- og arbeidsvilkår i offentlige kontrakter, er det naturlig i denne sammenheng å benytte samme definisjonen som der er nevnt. I forskriften § 5 tredje ledd angis dette å være: "... bestemmelser om minste arbeidstid, lønn, herunder overtidstillegg, skift- og turnustillegg og ulempetillegg, og dekning av utgifter til reise, kost og losji, i den grad slike bestemmelser følger av tariffavtalen".

I de tilfeller der Tariffnemnda har allmenngjort tariffavtaler er det som nevnt over slett ikke hele tariffavtalen som er gjort allment gjeldende. Det er i første rekke timelønn som er fastsatt med minstesatser. I tillegg er tatt med bestemmelser fra tariffavtalene om arbeidsgivers dekning av arbeidstøy og utgifter til reise, kost og losji. I ett tilfelle er det også tatt inn bestemmelse om arbeidstid og overtid. I relasjon til hva som ligger i begrepet "sosial dumping" åpner dette for en differensiering, der bransjer som har allmenngjorte tariffavtaler kommer dårligere ut enn de som har landsdekkende avtaler.

For bransjer som ikke har landsdekkende avtaler vil det henge helt i det blå hva som er naturlig å inkludere i begrepet "lønns- og arbeidsvilkår", som igjen danner forståelsen av hva som er naturlig å betegne som "sosial dumping". Disse forskjellene belyser ytterligere uklarhetene i bruken av begrepet "sosial dumping".

4.3 Konklusjon

Som redegjort for i dette kapitlet er begrepet "sosial dumping" meget diffust og med høyst uklart innhold. Forskjellige aktører legger ulike og ofte upresise forståelser til grunn, gjerne ved forskjellige omstendigheter, herunder myndighetene i ulike sammenhenger.

Begrepet "sosial dumping" blir i første rekke brukt i retoriske sammenhenger når avsender med et folkelig uttrykk ønsker å beskrive en situasjon i noe generelle vendinger, men med et begrep som har allmenn forankring. Derimot er begrepet mindre egnet i sammenhenger der presisjon og korrekthet er av betydning. Det vil gi lite mening å gi for eksempel en granskingskommisjon i oppdrag å avdekke "sosial dumping" ved et sykehjem, uten samtidig å gi en forholdsvis detaljert redegjørelse av hva man søker avdekket som "sosial dumping".

Undersøkelsen som ligger til grunn for denne rapporten har vist at respondentene har til dels vidt forskjellige oppfatninger av hva som bør karakteriseres som "sosial dumping". Dette, sammen med de vurderinger og eksempler som er gitt i dette kapitlet, illustrerer hvor lite treffende det er å benytte begrepet "sosial dumping" på uønskede arbeidsforhold for arbeidstakere.

5 Ulike instansers ansvar for å hindre "sosial dumping"

Ansvar for å sørge for at ansattes rettigheter – herunder de goder som ikke er lovfestede rettigheter – kalles gjerne for arbeidsgiveransvaret. Begrepet "arbeidsgiveransvar" er ikke en juridisk definisjon med et presist innhold.

I denne sammenhengen er det imidlertid nærliggende å se på noe av definisjonen i arbeidsmiljøloven (aml.) for å fastlegge hva som ligger i arbeidsgiveransvaret.

Hvem som er arbeidsgiver er definert i aml. § 1-8 (2) som:

"Med arbeidsgiver menes i denne lov enhver som har ansatt arbeidstaker for å utføre arbeid i sin tjeneste. Det som i denne lov er bestemt om arbeidsgiver, skal gjelde tilsvarende for den som i arbeidsgivers sted leder virksomheten."

Arbeidsgivers plikter er beskrevet i aml. § 2-1, men er lite forklarende og opplysende:

"Arbeidsgiver skal sørge for at bestemmelsene gitt i og i medhold av denne lov blir overholdt"

Det følger dessuten videre at en arbeidsgiver kan ha et ansvar for andre enn sine egne ansatte. I aml. § 2-2 (1) står det:

"Når andre enn arbeidsgivers egne arbeidstakere, herunder innleide arbeidstakere eller selvstendige, utfører arbeidsoppgaver i tilknytning til arbeidsgivers aktivitet eller innretning, skal arbeidsgiver:

- a) sørge for at egen virksomhet er innrettet og egne arbeidstakeres arbeid er ordnet og blir utført på en slik måte at også andre enn egne arbeidstakere er sikret et fullt forsvarlig arbeidsmiljø,*
- b) samarbeide med andre arbeidsgivere for å sikre et fullt forsvarlig arbeidsmiljø."*

I relasjon til denne undersøkelsen er det særlig viktig å fremheve at det er leverandøren som er arbeidsgiver for sine ansatte – og dermed har ansvaret for at arbeidstakernes rettigheter ikke brytes. Så kan det også være at andre enn leverandøren har et ansvar for å passe på, kontrollere og følge opp at visse rettigheter ikke brytes. Dette omtales mer detaljert nedenfor. Men dersom ikke annet er bestemt vil det være leverandøren som har arbeidsgiveransvaret.

5.1 De forskjellige aktørenes ansvar

Kommunen³⁴ (oppdragsgiver):

Kommunen er arbeidsgiver for sine egne ansatte (de kommunalt ansatte), og har arbeidsgiveransvaret for disse. Det er imidlertid ikke disse arbeidstakerne denne undersøkelsen retter seg mot. Det er de ansatte hos de leverandører som kommunen kjøper varer og tjenester fra.

Som innkjøper av tjenestene forholder – i utgangspunktet – kommunen seg til leverandøren kun som en avtalepart. Det vil si at kommunens oppgave er å kontrollere at man får levert tjenester i rett omfang og kvalitet, i henhold til vilkårene i kontrakten. Hvordan leverandøren ellers oppfyller kontrakten er – i utgangspunktet – formelt sett kommunen uvedkommende. Det gjelder også hvordan leverandøren innretter sin organisasjon for å oppfylle kontrakten, herunder forholdet til sine ansatte, lønn, HMS, etterlevelse av arbeidsmiljøloven.

³⁴ Med kommune menes her både kommuner og fylkeskommuner og kommunale bedrifter som sysselsetter arbeidstakere.

Det følger imidlertid av aml. § 2-2 (1) at kommunen har et ansvar for leverandørens ansatte som utfører tjenester i kommunens lokaler eller i tilknytning til kommunens aktiviteter. I slike saker vil kommunen ha et HMS-ansvar for leverandørens arbeidstakere i tillegg til ansvaret leverandøren har selv. Kommunen har også en plikt til å samarbeide med leverandøren for å sikre et forsvarlig arbeidsmiljø.

Det er imidlertid myndighetens ønske at det offentlige bruker sin innkjøpsmakt til å involvere seg ytterligere i leverandørens forhold til sine ansatte. Dette gjennomføres normalt ved å kontraktsfeste visse betingelser (lønns- og arbeidsvilkår tilsvarende tariffavtale) som leverandøren må tilby sine ansatte. Da har kommunen en avtalerettslig adgang til å kreve at leverandøren faktisk gir de ansatte slike vilkår. I den grad kontrakten mellom kommunen og leverandøren åpner for det kan kommunen også utføre kontroller og sanksjonere, hvis leverandøren bryter denne plikten.³⁵

Observasjoner³⁶

Både fra spørreundersøkelse og intervjuer fremkommer et klart bilde der kommunene svarer at de har et ansvar for å unngå at det inngås avtaler som kan gi mulighet for "sosial dumping". Respondentene fra intervjuene skiller i liten grad på ansvar etter arbeidsmiljølov og forskrift om lønns- og arbeidsvilkår; hjemmelen for ansvaret blir primært knyttet til kommuners samfunnsoppdrag, samt det å overholde kontraktsforpliktelse.

Av datagrunnlaget går det fram at kommunene mener å ha relativt gode rutiner ved kontraktsinngåelse, men at de har mangelfulle rutiner for oppfølging av kontrakter. Forhold relatert til "sosial dumping" blir kun til en viss grad fulgt opp i praksis. Det som i intervju gjennomgående blir trukket frem som problematisk, er mangelen på tid og ressurser til å gjennomføre oppfølging.

Dette innebærer en betydelig utfordring for kommuner da denne svakheten gir for lav mulighet for både å avdekke, hindre og rette problematikken opp i mot "sosial dumping". Kommunene kan da ikke være tilstrekkelig sikre på at "sosial dumping" ikke foregår. En videre konsekvens er risikoen for mangelfull ivaretagelse av det ansvaret som påhviler kommunen som kontraktspart til å kontrollere at vilkår i kontrakt med leverandør blir oppfylt. Dette vil være særlig aktuelt for tjenester som faller inn under allmenngjøringsloven, men også generelt aktuelt hva gjelder å etterkomme myndighetenes ønske om at det offentlige bruker sin innkjøpsmakt til å involvere seg i leverandørens forhold til ansatte.

Leverandøren

Det er leverandøren som er arbeidsgiver, og som har arbeidsgiveransvaret. Med mindre noe annet er sagt, er det leverandøren, som arbeidsgiver, som har ansvaret for at de ansattes rettigheter ivaretas. At andre aktører også kan ha et ansvar endrer ikke på dette, men vil eventuelt komme i tillegg til leverandørens arbeidsgiveransvar.

Ettersom leverandørens arbeidsgiveransvar er altomfattende hva gjelder arbeidstakernes rettigheter, kan man ikke beskrive innholdet i plikten uttømmende. Av de mer sentrale pliktene i leverandørens arbeidsgiveransvar ovenfor de ansatte kan likevel nevnes: sørge for korrekt utbetaling av lønn, ferielønn og tillegg (overtidstillegg osv.) iht. tariff- og individuell arbeidsavtale, registrering i arbeidstakerregisteret, sørge for at alle ansatte har arbeidsavtale, tegne yrkesskadeforsikring, tegne tjenestepensjon (OTP), utarbeide HMS-plan og internkontroll, sørge for at det finnes et arbeidsmiljøutvalg og verneombud, samt generelt sørge for at regler etterleves (bl.a. reglene om begrensnig i arbeidstid og overtid).

³⁵ Se pkt. 4.6 for særlig omtale av vikarer.

³⁶ Erfaringer og vår vurdering av ivaretagelsen av ansvar blir nærmere beskrevet i kapittel 6 og 7.

Underleverandører

Dersom leverandøren benytter seg av underleverandører vil leverandøren forholde seg til underleverandøren på samme måte som kommunen forholder seg til leverandøren. Da er underleverandøren ansvarlig for sine ansatte, og underleverandørens ansattes arbeidsforhold (herunder lønns- og arbeidsvilkår) er leverandøren uvedkommende, så lenge leverandøren leverer i henhold til kontrakten.

Fra utgangspunktet om at leverandøren ikke har noe ansvar for underleverandørens arbeidstakere finnes det ytterligere ett viktig unntak. For noen tjenester er det i medhold av allmenngjøringsloven gjort vedtak om allmenngjøring av enkelte lønns- og arbeidsvilkår. Dette innebærer at de sentrale deler av en utvalgt tariffavtale (gjerne bransjens største tariffavtale) gjøres gjeldende som lov for alle arbeidstakere i bransjen, uavhengig av om de er fagorganisert eller ikke. For disse tjenestene er det i allmenngjøringsloven § 13 bestemt et "solidaransvar" for utbetaling av lønn. Det vil si at dersom underleverandørens ansatte ikke får utbetalt lønnen sin, kan de kreve leverandøren for dette. Dette gjelder både om underleverandøren ikke har evne til å utbetale lønn (f.eks. ved konkurs), eller dersom leverandøren mangler vilje til å utbetale lønn. I tillegg til lønn gjelder dette overtidsgodtgjørelse og feriepenger.

Verneombud/AMU

Verneombudet er arbeidstakernes representant i spørsmål knyttet til helse, miljø og sikkerhet (HMS), og skal ivareta deres interesser i saker som angår arbeidsmiljøet. I utgangspunktet skal alle arbeidsplasser ha et verneombud. Verneombudet skal for eksempel sørge for at maskiner, kjemiske stoffer og lignende ikke utsetter arbeidstakerne for fare, at nødvendige verneinnretninger og personlig verneutstyr er tilgjengelig for alle arbeidstakerne, og at arbeidet er tilrettelagt slik at det kan utføres på helsemessig forsvarlig måte. Dersom det er umiddelbar fare for liv eller helse, har verneombudet rett til å stanse arbeidet.

Større virksomheter skal ha et arbeidsmiljøutvalg (AMU), som består av representanter for arbeidsgiver og arbeidstakerne. AMU skal for eksempel behandle spørsmål om HMS-opplæring, planer som kan få vesentlig betydning for arbeidsmiljøet, internkontrollsystemet og arbeidstidsordninger.

Leverandørens arbeidsgiveransvar reduseres på ingen måte, selv om verneombudet og AMU har som oppgave å kontrollere og følge opp HMS.

Fagforening / tillitsvalgte:

Alle kommuner er omfattet av tariffavtale, men ikke nødvendigvis kommunalt eide selskaper. Dersom en arbeidsgiver har tariffavtale vil det være med én eller flere fagforeninger (arbeidstakerorganisasjoner). Da er kommunen avtaleforpliktet ovenfor fagforeningen(e) til å gi de ansatte slike lønns- og arbeidsvilkår som følger av tariffavtalen. Mener en ansatt at kommunen ikke oppfyller sine plikter under tariffavtalen kan han varsle sin fagforening – eller fagforeningen kan bli oppmerksom på forholdet av eget tiltak. I så fall må fagforeningen konfrontere kommunen med det påståtte avtalebruddet – på samme måte som ved avtaler generelt. Dette gjøres gjerne først på lokalt nivå, og hvis man ikke oppnår enighet – på sentralt nivå. Bli partene ikke enige, kan spørsmålet bringes inn for Arbeidsretten.

Det er viktig her å presisere at fagforeningens representanter (de tillitsvalgte) vil representere en privatrettslig motpart, ovenfor kommunen. Fagforeningen er ikke tillagt myndighet til å kontrollere etterlevelse av arbeidsmiljøloven eller andre lover. En slik myndighet er det evt. verneombud eller AMU som har. Når det likevel ofte finnes en oppfatning av at fagforeninger driver kontroll av om arbeidstakernes rettigheter brytes, er dette på et rent privat initiativ. Fagforeningen har ikke krav på tilgang eller informasjon, med mindre kommunen har forpliktet seg til dette gjennom avtale (tariffavtale). Hvis en fagforening driver med slike undersøkelser eller kontroll, er de avhengig av å rapportere regelbrudd til Arbeidstilsynet, for å sette makt bak kravene.

Arbeidstilsynet

Arbeidstilsynets oppgaver er å kontrollere at arbeidsgiver etterlever lovbestemte plikter. Det vil i første rekke si pliktene i arbeidsmiljøloven, og det nevnes bl.a. reglene om arbeidstid og maksimal overtid, og HMS. For tjenester der det er gjort vedtak om allmenngjøring av enkelte lønns- og arbeidsvilkår vil disse lønnsbetingelsene også være "lovbestemt", og faller under Arbeidstilsynets myndighet å kontrollere.

Derimot har Arbeidstilsynet ingen myndighet til å følge opp at arbeidsavtaler og tariffavtaler etterleves. Det vil si at Arbeidstilsynet ikke fører noen kontroll med lønnsnivået.

Fra spørreundersøkelsen går det frem at over 70 % av ledere, innkjøpere og tillitsvalgte mener at Arbeidstilsynet bør ha som oppgave å avsløre "sosial dumping" i offentlige tjenstekontrakter.

5.2 Særlig om vikarer

Også innleie av arbeidskraft (vikarer) er tjenestekjøp. I utgangspunktet forholder det seg da på samme måte, nemlig at vikarbyrået (leverandøren) er arbeidsgiver og har hele arbeidsgiveransvaret – bl.a. for utbetaling av korrekt lønn.

På samme måte som kommunen har et visst ansvar for leverandørens ansatte, særlig hva gjelder HMS, vil kommunen ha et ansvar for vikarene. Det vises til det som er skrevet om dette overfor. Det spesielle med vikarer er imidlertid at de utøver sitt daglige virke under kommunens (oppdragsgiver) ledelse, og må følge kommunens instruksjoner.

Ettersom vikarbyrået ikke har noen representanter eller andre kontrollfunksjoner på arbeidsplassen, er det kommunen som vil være nærmest til å sørge for at en del regler følges. Det er da særlig aktuelt med reglene om begrensning i arbeidstid og overtid. Dersom det skjer brudd på disse reglene vil vikarbyrået (leverandøren) være ansvarlig, men de vil ikke ha noen praktisk mulighet til å vite om det eller avverge det før skaden er skjedd. Kommunen derimot er den som har den umiddelbare instruksjonsmyndigheten over vikarene, og mulighet til å sørge for at arbeidstidsreglene ikke brytes. Det er derfor naturlig å anse at kommunen har et medansvar for at disse reglene overholdes. Dette er imidlertid en problemstilling med uklare grenser. Kjernen i kommunens ansvar for vikarene er å sørge for et forsvarlig arbeidsmiljø. De klassiske elementene ved "sosial dumping", så som lønn og arbeidstid, faller ikke under ansvarsområdet for å besørge et forsvarlig arbeidsmiljø. Samtidig kan det etter KPMGs syn ikke utelukkes at tilstrekkelig grove brudd på arbeidstidsbestemmelsene kan sies å rammes av plikten til å sikre et forsvarlig arbeidsmiljø. Dessuten melder det seg en rekke andre spørsmål i den anledning. Vil for eksempel kommunen også ha et ansvar for å koordinere med andre oppdragsgivere vikaren jobber for, slik at vikaren ikke samlet bryter arbeidstidsbestemmelsene? Hvis en vikar arbeider for flere etater i samme kommune, vil kommunen da ha ansvar for å holde en samlet oversikt over vikarens arbeidstid?

Selv om det samlet sett kan reises spørsmål om en kommunes ansvar ovenfor vikarer, vil et ansvar for å sørge for et forsvarlig arbeidsmiljø også omfatte kommunens ansvar. Kommunen bør likevel være seg bevisst at de muligens kan ha et medansvar for å passe på at vikarene ikke bryter lovens arbeidstidsbestemmelser. Hjemmelen for dette er imidlertid uklar slik rettsstilstanden er i dag. Uansett om det ikke foreligger en rettslig plikt, kan kommunene bidra til å motvirke "sosial dumping" ved å prøve å passe på vikarenes arbeidstid, i den grad det er praktisk mulig.

Observasjoner³⁷

I forhold til vikarer er det etter KPMGs vurdering interessant at svært mange av de intervjuede relaterer kommunens ansvar ift. å forhindre "sosial dumping" til kommunenes samfunnsoppdrag. Ses dette i sammenheng med at de samme respondenter ikke skiller mellom innleie av personell og tjenesteanskaffelser, er det nærliggende å tolke dette slik at de intervjuede ut i fra et samfunnsoppdrag føler ansvar for å gi like vilkår til tjenesteleverandører uavhengig av måten de opprinnelig ble tilknyttet kommunen.

³⁷ Jf. kapittel 6 der dette er nærmere beskrevet.

Del 3 FAKTA – OMFANG AV TJENESTEKJØP, RUTINER OG PRAKSIS

Nedenfor i del 3 presenteres omfang av tjenestekjøp, samt kommunale rutiner og praksiser mer utfyllende enn i del 2:

- Kapittel 6
 - Omfang av tjenestekjøp i kommunal sektor; KOSTRA statistikk
 - Tilbakemeldinger fra respondenter på hva som er risikoområder for "sosial dumping"
 - Vurdering og oppsummering
- Kapittel 7
 - Anskaffelsesfasen i tjenestekjøp; beskrivelse av rutiner
 - Vurdering og oppsummering
- Kapittel 8
 - Oppfølgingsfasen i tjenestekjøp; beskrivelse av rutiner, faktisk oppfølging og opplevde problemområder
 - Vurdering og oppsummering

6 Omfang av tjenestekjøp og risiko for "sosial dumping" ved tjenesteanskaffelser

I delkapittel 5.1 redegjøres det for omfanget av tjenestekjøp i kommuner og fylkeskommuner. Redegjørelsen er basert på KOSTRA, jf. vedlegg for nærmere omtale av KOSTRA tall som er nyttet.

I delkapittel 5.2 redegjøres det for respondenters synspunkt på risikoen for og erfaringer med "sosial dumping".

6.1 Omfang av tjenestekjøp

6.1.1 Tjenestekjøp fra andre leverandører

Omfanget av tjenestekjøp fra andre leverandører i kommuner og fylkeskommuner kan si noe om hvor stort potensialet for "sosial dumping" kan være i forhold til den totale virksomheten.

Tabellen nedenfor viser totale driftsutgifter i kommuner og fylkeskommuner i 2010 og omfanget av kjøp fra andre leverandører (private, andre offentlige virksomheter og egne foretak og IKS) Tabellen viser og hvor stor andelen kjøp fra andre leverandører utgjør i prosent forhold til totale driftsutgifter.

Tabell 1: Totale utgifter vs. omfang av kjøp (Tall i hele kroner)

Totale utgifter vs. omfang av kjøp			
	Sum driftsutgifter, totalt	Sum kjøp fra andre, totalt	% vis andel
Kommuner	303 440 474 000	31 883 008 000	10,5
Fylkeskommuner	93 282 410 000	10 560 584 000	11,3

For kommuner kan 31 milliarder av de totale driftsutgiftene tilskrives kjøp fra andre leverandører. For fylkeskommuner utgjør kjøp fra andre leverandører 10 milliarder. I kommuner utgjør andelen av tjenestekjøp fra andre 10,5 % av den totale tjenesteproduksjonen, mens tilsvarende andel i fylkeskommuner er 11,3 %. Andelen av tjenestekjøp fra andre leverandører gir et utgangspunkt for et estimat på potensialet for "sosial dumping" i kommuner og fylkeskommuner.

Tabellen nedenfor viser utviklingen i omfanget av kjøp fra andre leverandører i kommuner for perioden 2008-2010. Tabellen viser også prosentvis endring i omfang av kjøp i perioden.

Tabell 2: Utviklingen i omfang av kjøp fra andre i kommuner, 2008- 2010 (KOSTRA, tall i hele kroner)

Kjøp fra andre - leverandører				
Kjøp fra	2010	2009	2008	% vis endring
Andre (private), i alt	17 520 581 000	16 244 916 000	14 655 854 000	19,55 %
Andre offentlige virksomheter, i alt	5 087 966 000	4 827 146 000	4 352 137 000	16,91 %
Egne foretak og IKS, i alt	8 247 049 000	7 321 184 000	6 548 575 000	25,94 %

Tabellen viser at utgiftene (31 milliarder) kommuner bruker på kjøp fra andre leverandører fordeler seg på private leverandører, andre offentlige virksomheter og egne kommunale foretak og IKS.

Tabellen viser at kjøp av tjenester fra private leverandører i kroner er vesentlig større enn kjøp fra andre offentlige virksomheter (eksempelvis andre kommuner og statlig sektor) og kjøp fra egne foretak og IKS.

Sett i forhold til kommunenes totale budsjett (303 milliarder) utgjør kjøp fra private leverandører i 2010 en andel på 5,7 %. Andelen kjøp fra private leverandører er liten sett i forhold til det totale budsjettet i kommunal sektor. Samtidig utgjør kjøp fra private leverandører 17,5 milliarder. Dette er et betydelig beløp som krever gode rutiner for innkjøp og oppfølging av kjøp/leveranser, også i forhold til "sosial dumping".

Den største økningen i omfang av tjenestekjøp i perioden 2008-2010 står kjøp fra egne foretak og IKS for, nær 26 %. Omfanget av kjøp fra private leverandører har økt med nær 20 %. Kjøp fra private har dermed i kroner økt med ca. 1 milliard for hvert år fra 2008 til 2010. Økningen i kjøp fra private de siste årene medfører en økning i potensialet for "sosial dumping" i kommunene.

Tabellen nedenfor viser utviklingen i omfanget av kjøp fra andre i fylkeskommunene for perioden 2008- 2010. Tabellen viser også prosentvis endring i omfang av kjøp i perioden.

Tabell 3: Utviklingen i omfang av kjøp fra andre i fylkeskommuner, 2008- 2010 (KOSTRA, tall i hele kroner)

Kjøp fra andre - leverandører				
Kjøp fra:	2010	2009	2008	%- vis endring
Andre (private), i alt	8 813 081 000	7 374 653 000	6 832 843 000	28,98
Andre offentlige virksomheter, i alt	1 298 004 000	1 098 337 000	987 751 000	31,41
Egne foretak og IKS i alt	449 499 000	416 072 000	386 433 000	16,32

Tabellen viser at utgiftene (10 milliarder) som fylkeskommuner bruker på kjøp fra andre fordeles på kjøp fra private leverandører, andre offentlige virksomheter, egne kommunale foretak og IKS.

Kjøp av tjenester fra private leverandører er også i fylkeskommunene vesentlig større enn kjøp fra andre offentlige virksomheter, egne foretak og IKS. I forhold til fylkeskommunenes totale driftsutgifter (93 milliarder) utgjør kjøp fra private leverandører i 2010 en andel på 9,4 %. Selv om 9,4 % kan synes lavt, utgjør kjøp fra private et betydelig beløp i fylkeskommuner, slik som i kommuner. Dette fordrer at også fylkeskommuner har gode rutiner for innkjøp og oppfølging av kjøp, herunder i forhold til "sosial dumping". Selv om andelen kjøp fra private leverandører i forhold til totale driftsutgifter er større i fylkeskommunene enn i kommunene, er kroneomfanget (verdien) av kjøp fra private over dobbelt så stort i kommunene som i fylkeskommunene.

Den største økningen står kjøp fra offentlige virksomheter for, vel 31,5 %. Omfanget av kjøp fra private leverandører har også økt fra 2008 til 2010 med nær 29 %.

Som vist til ovenfor, er den prosentvise andelen av kjøp fra andre i forhold til totale driftsutgifter tilnærmet like stor i kommuner og fylkeskommuner, men omfanget av tjenestekjøp målt i kroner er imidlertid vesentlig større i kommunene. Sees potensialet for "sosial dumping" i sammenheng med omfanget av tjenestekjøp vil potensialet for "sosial dumping" være til stede både i kommuner og fylkeskommuner, men potensialet kan sies å være større i kommunene samlet sett, enn i fylkeskommunene.

Nedenfor beskrives at renhold, innleie av personell og bygg og anlegg er de sektorene som har størst risiko for "sosial dumping". Dette er felter/sektorer som er aktuelle både i primærkommuner og fylkeskommuner og sånn sett er det vanskelig å skille på risiko mellom forvaltningsnivåene. Samtidig er innleie av personell i betydelig grad aktuelt innenfor helse og omsorg, en sektor som er vesentlig større i primærkommunene. På den bakgrunn kan det argumenteres for at risikoen for "sosial dumping" er større i primærkommunene enn i fylkeskommunene.

KOSTRA viser at det er de største kommunene, dvs. kommuner med innbyggertall over 25 000, som har de største tjenestekjøpene fra private målt i kroner. Disse kommunene står for 2/3 av innkjøpene fra eksterne leverandører i kommunene. Når potensialet for "sosial dumping" sees i sammenheng med hvilke sektorer tjenestekjøpene fra eksterne gjøres, blir potensialet for "sosial dumping" således størst i befolkningsrike kommuner.

Svarene i spørreundersøkelsen for dette prosjektet sammenfaller med KOSTRA tallmaterialet; det er de største kommunene som kjøper mest fra eksterne leverandører:

- De største kommunene³⁸ kjøper mest fra private leverandører innenfor de fleste sektorer/tjenesteområder i kommunene, eksempelvis helse og omsorg, barnevern og undervisning.
- Det er bare på noen få områder at omfanget av kjøpene er fordelt likt utover på kommunene. Dette gjelder innen bygg og anlegg og miljø, renovasjon og avfall.

³⁸ Kommuner med mer enn 25 000 innbyggere.

6.1.2 Tjenestekjøp fra private fordelt på sektorer/tjenesteområder

Tabellen nedenfor viser hvordan tjenestekjøp fordeler seg på områder/sektorer og prosentvis endringer i omfang av kjøpene i perioden 2008-2010.

Tabell 4: Tjenestekjøp fordelt på kommunale tjenester og prosentvis endring 2008- 2010 (KOSTRA)

Tjeneste	2010	2009	2008	%- vis endring
Pleie og omsorg	8 609 701 000	7 915 844 000	7 280 242 000	18,26
Utdanning, barn og ungdom	4 696 759 000	4 153 882 000	3 391 097 000	38,50
Vann, avløp og renovasjon	4 101 640 000	3 815 077 000	3 498 647 000	17,24
Kommunal eiendomsdrift	4 061 049 000	3 755 068 000	3 577 612 000	13,51
Helse	3 340 677 000	3 034 179 000	2 856 316 000	16,96
Barnevern	1 434 669 000	1 297 817 000	1 128 682 000	27,11
Kultur, barne- og ungdomstiltak	638 665 000	522 421 000	539 600 000	18,36
Samferdsel	271 484 000	261 556 000	223 294 000	21,58

Tabellen viser at omfanget av tjenestekjøp i kroner i særklasse er størst innenfor pleie og omsorg. Av de 8,6 milliarder som ble innkjøpt i 2010, var 6,5 milliarder kjøp fra private leverandører.

Den største økningen i omfang av tjenestekjøp fra 2008 – 2010 ligger i utdanningssektoren for barn og unge. Her er økningen på 38,5 %. Innenfor utdanning er det kjøp fra private barnehager som i kroner utgjør den største posten. I 2010 utgjorde denne 4,1 milliarder (av totalt 4,6 milliarder), noe som var en økning fra 2008 på 37 %.

Oppsummert viser KOSTRA tall at omfanget av tjenestekjøp fra andre leverandører er størst innen helse og omsorgssektoren, og dette indikerer også hvor potensialet for "sosial dumping" er størst ved tjenestekjøp fra andre leverandører. Samtidig viser tabellen over at volumet også er stort innenfor andre sektorer som gjennom dette også har et potensial for "sosial dumping".

Nedenfor redegjøres for vurderte risikoområder, og dette sammenholdes med potensial for "sosial dumping".

6.2 Risiko for "sosial dumping"

I undersøkelsen er respondenter bedt om å vurdere risiko for "sosial dumping" innenfor de ulike sektorer i kommunal virksomhet. Spørreundersøkelsen viser at det er fire områder som skiller seg ut mht. å være vurdert å ha inneha størst risiko for "sosial dumping":

- Renhold
- Miljø renovasjon og avfall
- Innleie av personell
- Bygg og anlegg

Innenfor disse vurderes risikoen for "sosial dumping" som størst innen renhold.

Risikoen vurderes også som stor ved innleie av personell. KOSTRA tallmaterialet viser at omfanget av kjøp fra private leverandører, kjøp som også vil omfatte innleie av personell, er størst innen pleie og

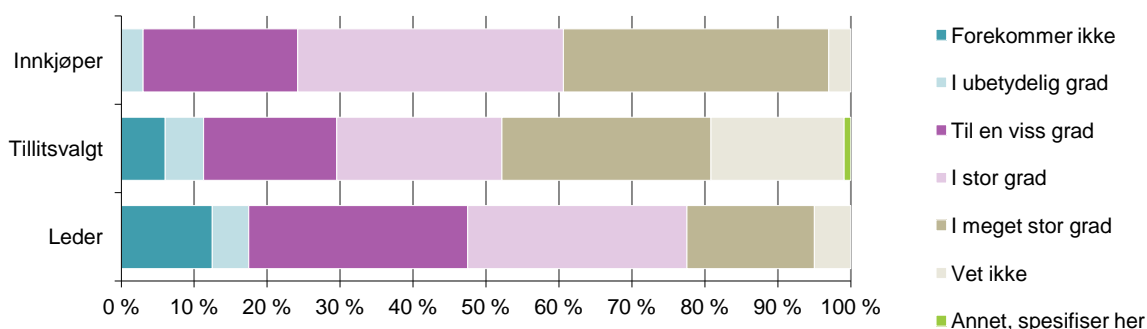
omsorg. Omfanget av kjøp fra private er dobbelt så stort innen pleie og omsorg som innen andre undersøkte områder. Sees svarene fra spørreundersøkelsen og områder hvor omfanget av kjøp fra private er størst i sammenheng, så vil innleie av personell innenfor pleie og omsorg være et område med stor risiko og potensial for "sosial dumping".

I de små kommunene er ledere og tillitsvalgte langt på vei samstemte i vurderingen av risiko for "sosial dumping". I store kommuner (over 25 000 innb.) vurderer ledere risikoen som mindre enn tillitsvalgte.

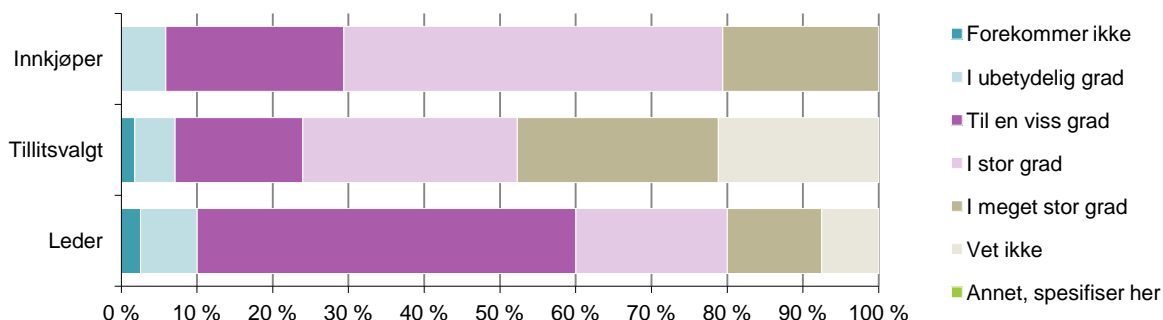
De tillitsvalgtes svar (for alle kommuner) er jevnt over mer forenlige med innkjøpernes svar. Mens 48 % av innkjøperne mener at risikoen er stor, mener bare 17 % av de administrative lederne det samme. Disse svarene er basert på gjennomsnitt av alle sektorer.

I figurene nedenfor vises sektorene/tjenesteområdene hvor risiko for "sosial dumping" oppfattes som størst (svar fra alle kommuner):

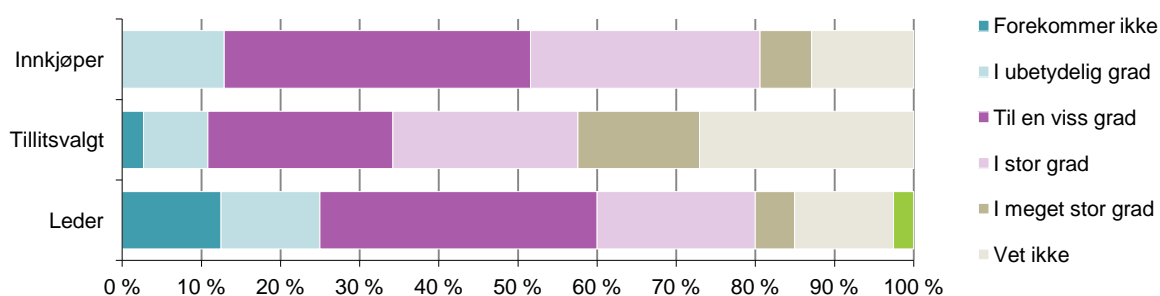
Figur 2: Risiko for "sosial dumping" ved anskaffelser innen renhold



Figur 3: Risiko for "sosial dumping" ved anskaffelser innen bygg og anlegg



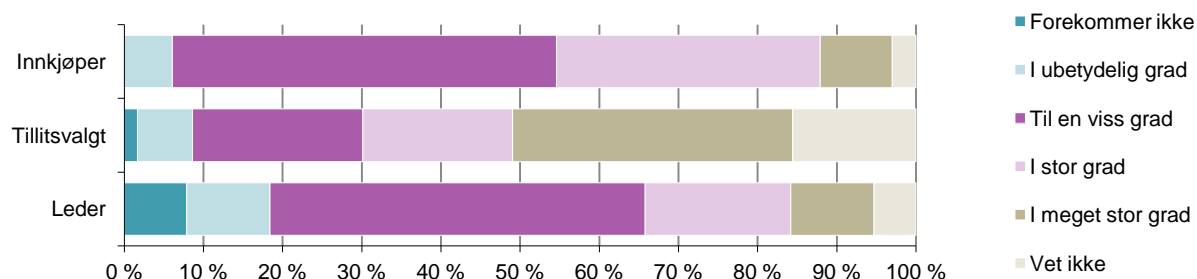
Figur 4: Risiko for "sosial dumping" ved anskaffelser innen miljø, renovasjon og avfall



Som det går frem av tallmaterialet ovenfor er det flere ledere (fra 5 % til over 12 %) som svarer at de ikke kjenner risikoen for "sosial dumping". Av disse fire områdene er det i forhold til miljø, renovasjon og avfall at de fleste ledere svarer at de ikke kjenner risikoen; 12,8 % av lederne svarer her at de ikke vet graden av risiko. Dette går også igjen i noen av fritekstsvarene som ledere har gitt:

- Ikke relevant.
- Har ikke kjennskap til at det har forekommet.
- Ikke utarbeidet retningslinjer mht. kontroll - derfor uvisst.
- Vi har fulgt opp en generell påstand som det ikke var hold i.
- Ikke avdekket forhold.

Figur 5: Risiko for "sosial dumping" ved anskaffelser ved innleie av personell (vikarbyråttjenester)



I utgangspunktet vil arbeids- og ansettelsesvilkår som ansatte i kommunene har falle utenfor problemstillingen "sosial dumping". Det er ikke slik at det er "sosial dumping" dersom innleid personell ikke har de samme arbeids- og ansettelsesvilkårene som kommunalt ansatte. I forhold til innleie av personell bør risikoen likevel ses på bakgrunn av at det også er forholdsvis mange som har svart at de ikke vet om innleid personell i hovedsak får de samme arbeids – og ansettelsesvilkår som ansatte i kommunen (inntil 40 % hos innkjøper og tillitsvalgte, og inntil 10 % hos ledere).

Selv om tendensen er liten, er det forholdsmessig sett flere fra mindre kommuner enn fra større kommuner (mer enn 25 000 innbyggere) som har sagt at risikoen for "sosial dumping" er liten. Dette underbygger en hypotese om at "sosial dumping" er problematisk som i størst grad er tilhørende store kommuner. Samtidig er det relevant å ta høyde for at selv om erfaringer fra "sosial dumping" primært er fra store kommuner, er kunnskapsnivået om faktisk forekomst av "sosial dumping" relativt liten. "Vet ikke" kategorien til spørsmålet om "sosial dumping" har forekommet, har stor svarfrekvens og da i størst grad fra kommuner med færre enn 25 000 innbyggere.

Det vises ellers til kapittel 7.1 som omtaler rutiner for oppfølgingsfasen av anskaffelser nærmere.

6.2.1 Erfaringer med "sosial dumping"

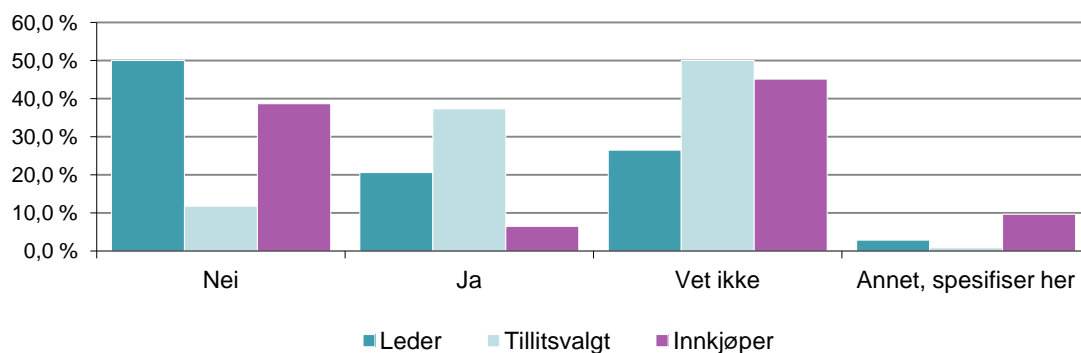
Nedenfor gjennomgås erfaringer med sosial dumping innenfor følgende områder; innleie av personell (vikarbyråtenester), helse og omsorg, bygg og anlegg, barnevern, undervisningssektoren, renhold, miljø, renovasjon - og avfall.

Innenfor områdene

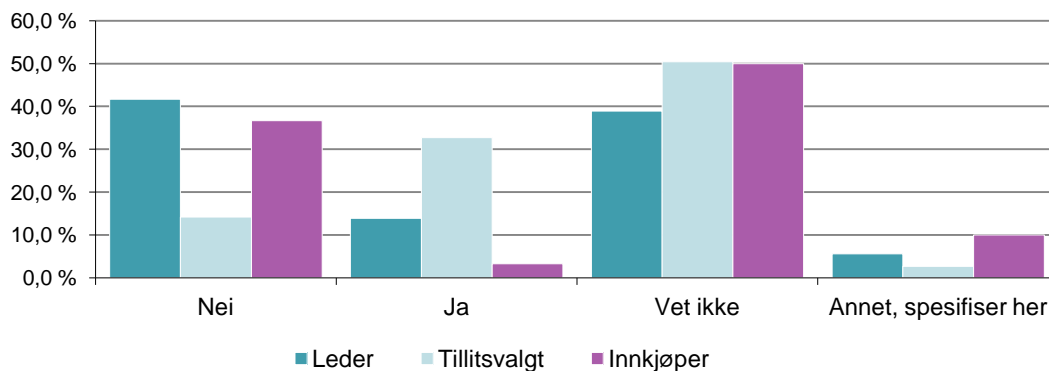
- Innleie av personell (vikarbyråtenester)
- Helse og omsorg
- Bygg og anlegg

svarer respondenter *innenfor alle tre respondentgrupper* (ledere, innkjøpere og tillitsvalgte) i spørreundersøkelsen at det har vært "sosial dumping" i egen kommune det siste året. Dette vises i figurene nedenfor:

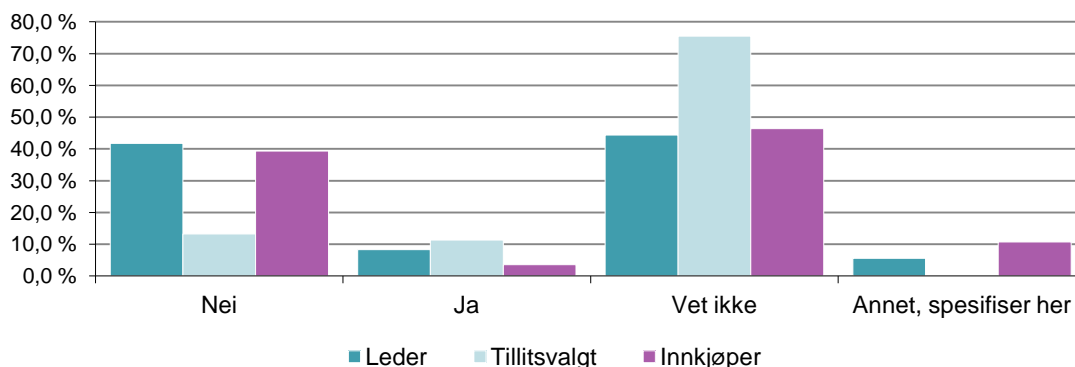
Figur 6: Har det forekommet "sosial dumping" i din kommune det siste året og i så fall innenfor hvilken sektor har det vært: - Innleie av personell (vikarbyråtenester)



Figur 7: Har det forekommet "sosial dumping" i din kommune det siste året og i så fall innenfor hvilken sektor har det vært: - Helse og omsorg

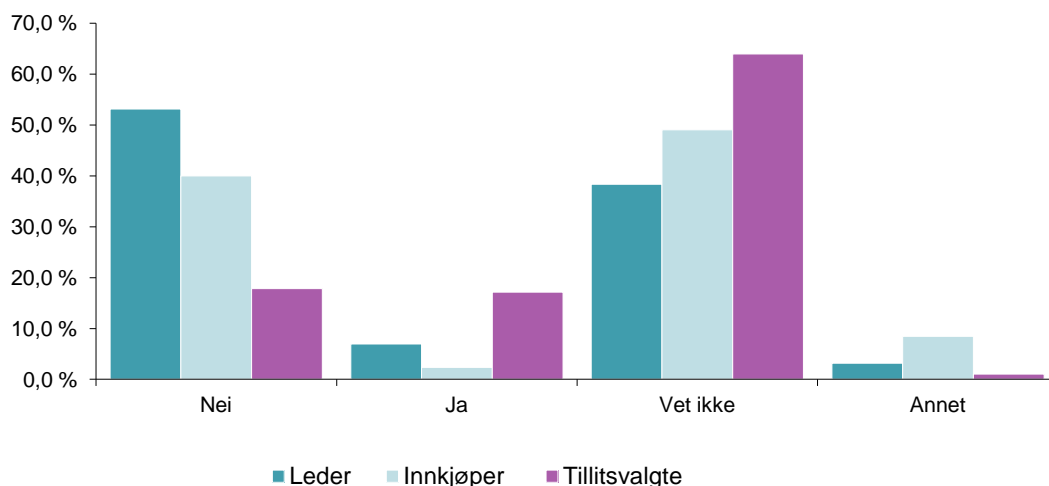


Figur 8: Har det forekommet "sosial dumping" i din kommune det siste året og i så fall innenfor hvilken sektor har det vært: - Bygg- og anlegg



Selv om respondenter innenfor hver respondentgruppe opplyser at det har forekommet "sosial dumping", så er det *ikke mange* respondenter innenfor hver respondentgruppe som svarer dette.

Figur 9: Har det forekommet "sosial dumping" i din kommune det siste året?



Ser en på snittet av alle områdene³⁹ er det vel 3 % av innkjøperne som mener at det har forekommet "sosial dumping" i egen kommune det siste året. 7 % blant ledere og 17 % blant tillitsvalgte mener det samme. Det er et fåtall av innkjøperne, ledere og tillitsvalgte som mener at det de facto har forekommet "sosial dumping" i egen kommune det siste året. Det er imidlertid langt flere som *ikke vet* om "sosial dumping" forekommer. Blant ledere oppgir 35 % at de *ikke vet*, tilsvarende 49 % og 64 % for henholdsvis innkjøper og tillitsvalgte. Svarene viser at det er lite eksakt kjennskap til graden av forekomsten av "sosial dumping".

Svarene i spørreundersøkelsen knytter forekomsten av "sosial dumping" til de største kommunene, de med mer enn 25 000 innbyggere, noe som bør ses i sammenheng med at omfang av tjenestekjøp fra private er størst i de største kommunene:

³⁹Foruten om Innleie av personell (vikarbyråtjenester), Helse og omsorg, Bygg og anlegg, er også områdene Barnevern, Undervisningssektoren, Renhold, Miljø, renovasjon - og avfall, inkludert.

- Innen innleie av personell (vikartjenester) svarer respondenter i alle virksomhetskategorier (unntatt de aller minste kommunene) at "sosial dumping" har forekommet det siste året, men de største kommunene (over 100 000) er overrepresentert.
- Innen helse- og omsorgssektoren svarer nesten alle respondentene fra de største kommunene at "sosial dumping" har forekommet det siste året. Blant mindre kommunene er det en lavere andel som oppgir at "sosial dumping" har forekommet.
- Innen bygg og anlegg finner vi samme tendens som ved innleie av personell og innen helse og omsorg; "sosial dumping" har forekommet oftest i de største kommunene.

6.3 Oppsummering og vurdering

Kjøp fra andre leverandører utgjør en beskjeden andel av kommuners totale driftsutgifter, men de absolutte kronebeløpene er av en størrelsesorden som fordrer gode rutiner for å kunne hindre og avdekke potensiell "sosial dumping". Økningen i kjøp fra private de siste årene medfører også en økning i potensialet for "sosial dumping" i kommunene.

Ses potensialet for "sosial dumping" i sammenheng med omfanget av tjenestekjøp vil potensialet for "sosial dumping" være til stede både i kommuner og fylkeskommuner, men potensialet kan sies å være større i kommunene samlet sett, enn i fylkeskommunene. Renhold, innleie av personell og bygg og anlegg er de sektorene som antas å ha størst risiko for "sosial dumping". Sektorene harmonerer delvis og med sektorene det pekes på i FAD og Arbeidsdepartementets høringsutkast til forlag til endringer i forskrift om lønns- og arbeidsvilkår, hvor renhold og helse og omsorg trekkes frem. Dette er felter/sektorer som er aktuelle både i primærkommuner og fylkeskommuner. Justeringen av forskriften om lønns- og arbeidsvilkår fulgte ikke opp høringsnotatet i forhold til å avgrense forskriftens virkeområde til særlig utsatte bransjer.

Innleie av personell er i betydelig grad aktuelt innenfor helse og omsorg, en sektor som er vesentlig større i primærkommunene. På den bakgrunn kan det argumenteres for at risikoen for "sosial dumping" er større i primærkommunene enn i fylkeskommunene. KOSTRA viser at det er de største kommunene, dvs. kommuner med innbyggertall over 25 000, som har de største tjenestekjøpene fra private målt i kroner. Disse kommunene står for 2/3 av innkjøpene fra eksterne leverandører i kommunene. Når potensialet for "sosial dumping" sees i sammenheng med hvor tjenestekjøpene fra eksterne gjøres, blir potensialet for "sosial dumping" således størst i befolkningsrike kommuner. Det er flere respondenter fra mindre kommuner enn fra større kommuner som vurderer risikoen for "sosial dumping" som liten. Dette underbygger en hypotese om at "sosial dumping" er en problematikk som i størst grad er tilhørende store kommuner. Samtidig gjør manglende oppfølgingsrutiner i mindre kommuner (ref. kap. 7) at disse har en tilsvarende risiko som ift. Innkjøpt volum.

I gjennomsnitt mener 3 % av innkjøperne at det har forekommet "sosial dumping" i egen kommune det siste året, og det er innenfor området "innleie av personell" flest (6,5 %) har svart at det forekommer. Det er primært i de befolkningsrike kommunene det oppgis å ha forekommet "sosial dumping" og da innenfor innleie av personell, pleie og omsorg og bygg og anlegg. "Vet ikke" andelen på spørsmålet er etter vår vurdering høy, noe som først og fremst viser at det er lite eksakt kjennskap til graden av forekomsten av "sosial dumping". En så høy andel av svar innenfor "vet ikke" er i seg selv en risiko i forhold til forekomsten av "sosial dumping". "Vet ikke" kategorien til spørsmålet om "sosial dumping" har forekommet har høyest svarfrekvens i kommuner med færre enn 25 000 innbyggere.

I de neste kapitlene fokuseres spesielt på rutiner og praksis i oppfølgingsfasen av tjenestestanssøknader. Et klart trekk ved denne fasen er at de undersøkte kommuner, fylkeskommuner og bedrifter i en viss utstrekning har interne rutiner for hvordan og i hvilket omfang oppfølging skal skje, men at den faktiske oppfølgingen i betydelig grad ikke blir gjennomført.

7 Anskaffelsesfasen

I dette kapittelet presenteres hovedtrekkene fra spørreundersøkelsen og intervjuene i forhold til anskaffelsesfasen; ivaretagelse av ansvar og formalisering av prosessen i form av rutiner. En fullstendig fremstilling av spørsmål og resultatene fra spørreundersøkelsen ligger i vedlegg.

7.1 Nærmere om ansvar

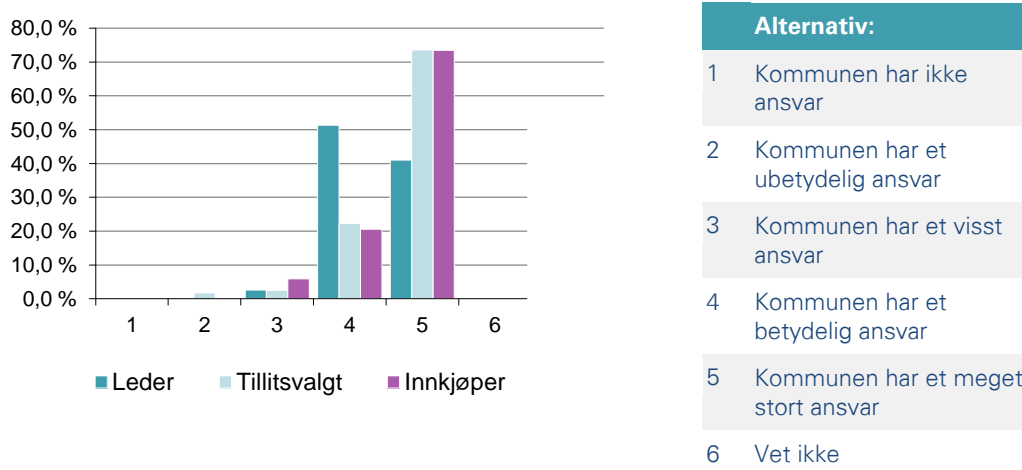
Som omtalt i del 1 forholder oppdragsgiver (kommunen) seg som innkjøper i utgangspunktet forretningsmessig til leverandøren. Det vil si at kommunens anliggende er å kontrollere at de får levert tjenester i rett omfang og kvalitet, i henhold til kontrakten. Det er leverandøren som er arbeidsgiver og som har arbeidsgiveransvaret for arbeidstakere som yter tjenester til oppdragsgiver. Det er altså her hoveddelen av ansvaret for å motvirke "sosial dumping" ligger, og med mindre annet er bestemt i lov eller avtale, er det ingen andre aktører som har et direkte ansvar for å passe på dette.

Innleie av vikarer er et tjenestekjøp, og i utgangspunktet vil vikarbyrået (leverandøren) være arbeidsgiver og ha hele arbeidsgiveransvaret. Imidlertid vil innleier/oppdragsgiver etter arbeidsmiljøloven kunne ha et stedlig arbeidsgiveransvar knyttet til å sørge for et forsvarlig arbeidsmiljø for vikaren, dog slik at arbeidsgiveransvaret fremdeles også påhviler vikarbyrået.

Regelverket gir både krav og muligheter for oppdragsgivere ved å ta inn vilkår i anskaffelsesfasen av tjenestekjøp, jf. del 1. Dette følger bl.a. av både forskrift om offentlige anskaffelser og forskrift om lønns- og arbeidsvilkår i offentlige kontrakter. Etter forskrift om lønns- og arbeidsvilkår i offentlige kontrakter skal den offentlige innkjøper i sine kontrakter stille krav om at ansatte hos leverandører og eventuelle underleverandører som direkte medvirker til å oppfylle kontrakten, har lønns- og arbeidsvilkår i samsvar med denne bestemmelse. Det skal også tas inn klausuler om at leverandøren og eventuelle underleverandører på forespørsel må dokumentere lønns- og arbeidsvilkårene oppfylles.

I spørreundersøkelsen har nær 100 % av ledere, innkjøpere og tillitsvalgte tillagt kommunen et meget stort eller betydelig ansvar for å unngå at det inngås avtaler som kan gi mulighet for "sosial dumping":

Figur 10: Etter din oppfatning, hvilket ansvar ligger hos kommunen for å unngå at det inngås avtaler som kan gi mulighet for "sosial dumping"?



Fra intervjuene er det en gjennomgående tilbakemelding at kommuner har et betydelig ansvar i forhold til å forhindre "sosial dumping", både i en anskaffelsesfase og i en oppfølgingsfase. Hjemmelen for ansvaret blir knyttet til:

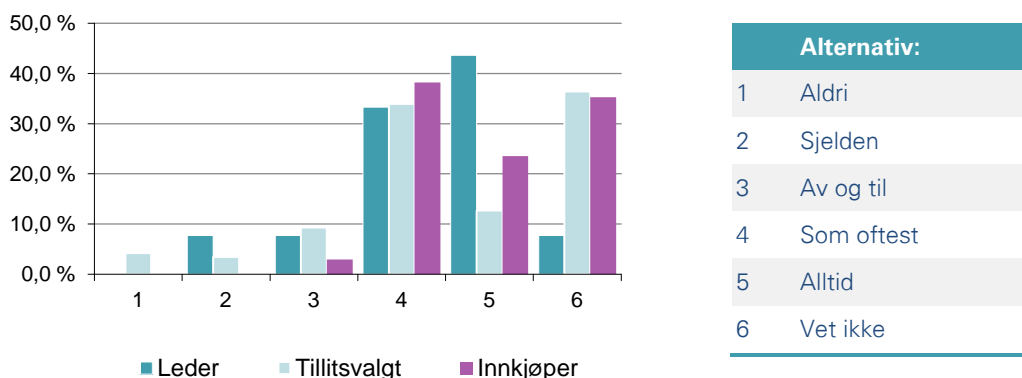
- Kommuners samfunnsoppdrag
- Overholde kontraktsforpliktelser

Respondentene skiller i liten grad på ansvar etter arbeidsmiljølov og forskrift om lønns- og arbeidsvilkår i offentlige kontrakter. Videre gir respondenter i hovedsak felles tilbakemelding på at det i forhold til "sosial dumping" ikke er forskjell på innleie av personell og tjenesteanskaffelser.

I forhold til innleie av personell, mener vel 40 % av lederne i spørreundersøkelsen at disse alltid i hovedsak får samme vilkår som direkte ansatte i kommunen. Vel 10 % av tillitsvalgte mener tilsvarende, og vel 20 % av innkjøperne.

Vel 35 % av både tillitsvalgte og innkjøpere oppgir å ikke vite om innleid personell i hovedsak får samme vilkår som direkte ansatte i kommunen. 8 % av lederne oppgir også å ikke vite:

Figur 11 I hvilken grad får innleid personell i all hovedsak de samme arbeids- og ansettelsesvilkår som de direkte ansatte i kommunen (innleier)?

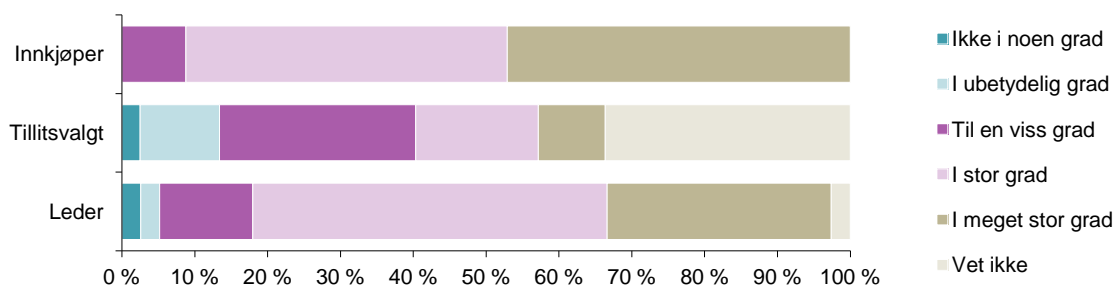


7.2 Vilkår i anskaffelsesfasen

Nedenfor vises resultater fra datagrunnlaget på hvordan regelverket brukes og etterlevs.

Av tidligere kapittel går det frem at majoriteten av respondentene fra spørreundersøkelsen mente at kommunene har et stort ansvar for å forhindre "sosial dumping". Videre ble respondentene spurt om hvorvidt kommunene faktisk tar inn forbehold knyttet til "sosial dumping" i anskaffelsesprosessen:

Figur 12: I hvilken grad tar din kommune inn forbehold⁴⁰ knyttet til "sosial dumping" i anskaffelsesprosessen?



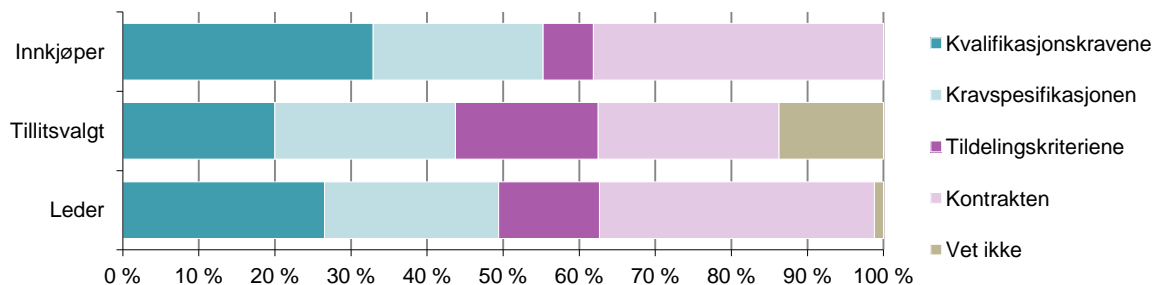
Resultatene viser at over 90 % av innkjøperne og over 80 % av administrative ledere mener at kommunene tar inn vilkår knyttet til "sosial dumping" i anskaffelsesfasen. Det er spesielt de største kommunene som i *stor grad* gjør det.

37 av respondentene som svarte at kommunen har et meget stort ansvar å unngå at det inngås avtaler som kan medføre "sosial dumping", svarte også at egen kommune i ubetydelig grad eller til en viss grad tar inn vilkår knyttet til "sosial dumping" i anskaffelsesprosessen. Av disse 37 respondentene er 30 tillitsvalgte.

Fra spørreundersøkelsen går det og frem at over halvparten av alle respondentene som mener at risikoen for "sosial dumping" er "liten", også opplyser at kommunen i stor eller meget stor grad tar inn vilkår knyttet til "sosial dumping" i anskaffelsesfasen.

Figuren under viser hvor kommunene tar inn vilkår i en anskaffelsesfase:

Figur 13: I hvilke elementer/dokumenter tas forbehold⁴¹ inn?



Det er i kontrakten det i størst grad tas inn forbehold, dernest kvalifikasjonskrav og kravspesifikasjon.

Fra intervjuer kommer det fram at de fleste har rutiner for standard kontrakter, men det er varierende i hvilken grad det ligger inne krav til overholdelse av lønns- og arbeidsvilkår i kontraktene. Følgende forhold kan trekkes frem hvor kommunene har rutiner:

- Hvem som har ansvar for hva, ut i fra type anskaffelse fremgår av rutinene.
- Mindre anskaffelser – under terskelverdi - eller spesifikke sektoravtaler gjennomføres av sektor/fagpersonell. Ved større avtaler er innkjøpspersonell i større grad med i prosessen

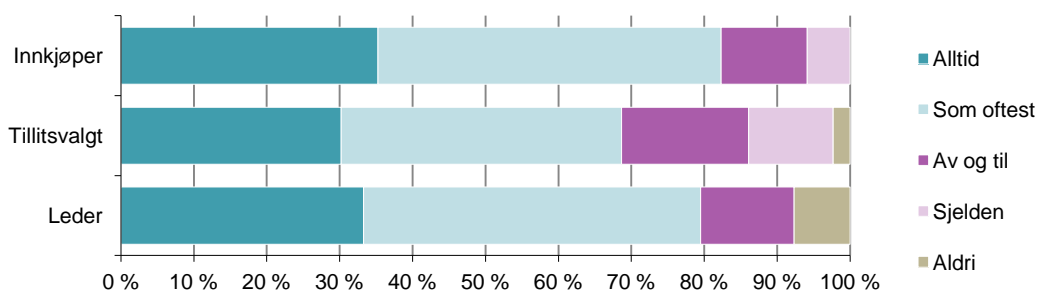
⁴¹ Uttrykket "forbehold" er brukt i spørreundersøkelsen. I rapporten er uttrykket "vilkår" nyttet i stedet da dette er et mer dekkende uttrykk i anskaffessammenheng.

- Fagpersonell forestår ofte kravspesifikasjon, deretter overtar innkjøpspersonell i forbindelse med konkurransegrunnlag og kunngjøring. Ved anskaffelser av stor verdi (utover terskelverdien), er det heller ikke uvanlig med eget brukerforum, og da spesielt dersom det er et innkjøps samarbeid som forestår anskaffelsen. Fagpersonell forestår ofte kontroller opp i mot leveransen.
- Det er noen eksempler på at tillitsvalgte er med i forberedelsesfasen, og da spesielt i forhold til kravspesifikasjon. Noen tillitsvalgte ytret et ønske om å bidra i større grad enn de gjør.

De tillitsvalgte har ingen lovmessig rettighet på dette området. De er kun berettiget delaktighet i anskaffelsesfasen hvis det er avtalt internt i kommunen.

Av svarene fra spørreundersøkelsen oppgir nær 70 % ledere og innkjøpere at det alltid tas inn bestemmelser om lønns- og arbeidsvilkår ved anskaffelser med verdi utover 1,6 MNOK. For anskaffelser under 1,6 MNOK viser svarene:

Figur 14: Tar kommunen inn slike klausuler også for kontrakter med verdi under 1.6 mill kroner



Inntakelse av bestemmelser/klausuler gjøres i all hovedsak som en henvisning til forskriften om lønns- og arbeidsvilkår og ikke ved å vise til tariffavtale.

7.3 Ressursbruk

På spørsmål om kommunen bruker mer ressurser nå i forhold til å forhindre at det inngås avtaler som kan gi mulighet til "sosial dumping", enn de siste 2-3 år, svarer nærmest halvparten ja. De fleste som har sagt ja er innkjøpere. Derimot har om lag en tredjedel av de tillitsvalgte sagt at de ikke vet.

Videre er det flere fra kommuner under 50 000 innbyggere som har svart at ressursbruken har økt, i motsetning til de fra kommuner med mer enn 50 000 innbyggere. Inkluderer vi alle virksomhetene, er det fylkeskommunene som i størst grad har økt ressursbruken.

7.4 Oppsummering og vurdering

Med basis i datagrunnlaget er det vår vurdering at kommunene oppfatter å ha et ansvar for å unngå at det inngås avtaler som kan gi mulighet for "sosial dumping". Dette er i samsvar med kravene i forskrift om lønns- og arbeidsvilkår i offentlige kontrakter. Respondentene fra intervjuene skiller i liten grad på ansvar etter arbeidsmiljølov og forskrift om lønns- og arbeidsvilkår i offentlige kontrakter; hjemmelen for ansvaret blir primært knyttet til kommuners samfunnsoppdrag, samt det å overholde kontraktsforpliktelse.

Flesteparten av innkjøperne og administrative ledere mener at kommunene tar inn vilkår knyttet til "sosial dumping" i anskaffelsesfasen, og det er spesielt de største kommunene som i "stor grad"

gjør dette. Vilkår tas i størst grad inn i kontrakten, noe som etter vår vurdering er i tråd med regelverket; sosiale vilkår skal tas inn i kontrakt.

Av datagrunnlaget ser vi også at henholdsvis 86 % av innkjøpere og 81 % av ledere er helt eller delvis enig i at kommunenes kontrakter med leverandøren sikrer tilstrekkelig adgang til å kontrollere at faktiske lønns- og arbeidsvilkår er i tråd med kontrakten. Som det går frem av neste kapittel, er det imidlertid et mindretall av respondentene som oppgir at de faktisk gjennomfører kontroller i oppfølgingsfasen. Det er bare i underkant av 40 % av de tillitsvalgte som svarer det samme. De tillitsvalgte stiller seg dermed mer kritisk til hvorvidt kommunene klarer å kontrollere kontraktene. Men det er til gjengjeld mange av disse som har svart "vet ikke/ikke aktuelt" på spørsmålet.

Med basis i spørreundersøkelse og intervju er det vår vurdering at kommunene mener å ha relativt gode rutiner ved kontraktsinngåelse, men at de har mangelfulle rutiner for oppfølging av kontrakter.

Disse resultatene viser en risiko for "sosial dumping" som er knyttet til mangelfull visshet om at det ikke foregår "sosial dumping" og mangelfull ivaretagelse av de forpliktelser som påhviler kommunen som kontraktspart. Dette omtales nærmere i neste kapittel og gis en oppsummerende vurdering i kapittel 7.2.

8 Oppfølgingsfasen

I dette kapittelet presenteres resultatene fra spørreundersøkelsen og intervjuene i forhold til oppfølgingsfasen; rutiner, hva som faktisk følges opp og hva som oppfattes som problematisk i denne fasen av anskaffelsesprosesser. En mer fullstendig fremstilling av resultatene i spørreundersøkelsen ligger i vedlegg.

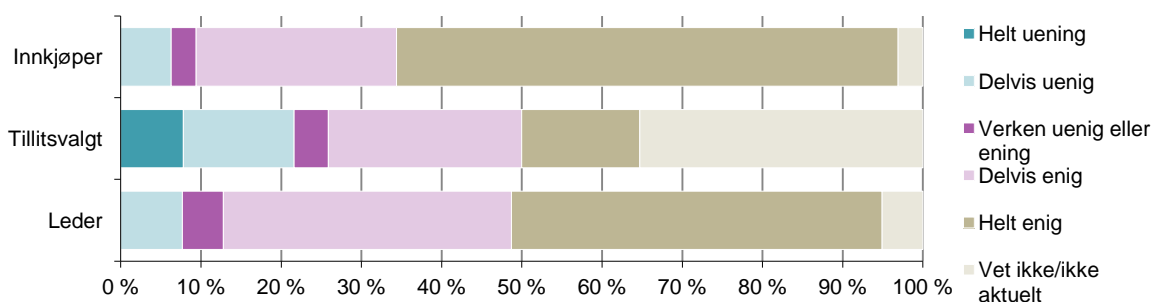
8.1 Vilkår i oppfølgingsfasen

For nærmere beskrivelse av regelverket knyttet til anskaffelsesprosessen vises til del 1, samt innledningen til kapittel 6.

På spørsmål om kommunenes kontrakter med leverandøren sikrer tilstrekkelig adgang til å kontrollere at faktiske lønns- og arbeidsvilkår er i tråd med kontrakten, sier 86 % av innkjøpere og 81 % av ledere seg helt eller delvis enig i det. Kommunestørrelse påvirker i liten grad svarene på dette spørsmålet.

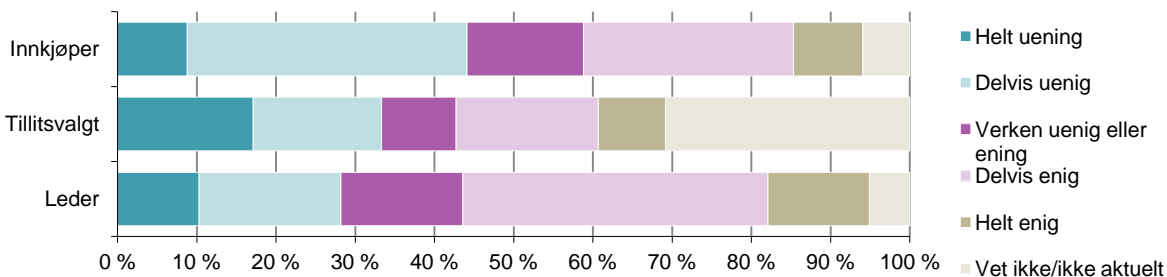
I underkant av 40 % av de tillitsvalgte svarer det samme. De tillitsvalgte stiller seg dermed noe mer kritisk til hvorvidt kommunene har adgang til å kontrollere kontraktene. Det er til gjengjeld mange av disse som har svart "vet ikke/ikke aktuelt" på spørsmålet:

Figur 15: Ta stilling til følgende påstander knyttet til "sosial dumping" i din kommune: - Kommunens kontrakter med leverandøren sikrer tilstrekkelig adgang til å kontrollere at faktiske lønns- og arbeidsvilkår er i tråd med kontrakten



Nær 45 % av innkjøperne er helt eller delvis uenig i at kommunen har gode nok kontrollrutiner for å fange opp eventuell uregelmessighet i forhold til "sosial dumping". Grafen under viser at det er en relativt stor andel av innkjøpere, tillitsvalgte og ledere som ikke kan bekrefte at kommunen har gode nok kontrollrutiner til å fange opp eventuelle uregelmessigheter. Kommunestørrelse påvirker i liten grad svarene på dette spørsmålet.

Figur 16: Ta stilling til følgende påstander knyttet til "sosial dumping" i din kommune: - Kommunen har gode nok kontrollrutiner for å kunne fange opp eventuell uregelmessighet



Sammenholdt med forrige avsnitt indikerer dette et bilde der innkjøpere i betydelig grad vurderer at kommunen gjennom kontrakter har tilstrekkelig adgang til å kontrollere lønns- og arbeidsvilkår, men at kommunen i betydelig grad ikke har gode nok kontrollrutiner for oppfølging. Også flertallet av casekommunene har gjennom intervjuene oppgitt at de ikke har formaliserte rutiner for oppfølging.

Ledere er i større grad enn innkjøpere enig i at kommunen har gode nok kontrollrutiner – rett i underkant av 30 % er helt eller delvis uenig i at kommunen har gode nok kontrollrutiner for å fange opp uregelmessigheter i forhold til "sosial dumping".

Respondenter fra bedriftene er mest enig i at de har gode nok kontrollrutiner, mens det er ingen nevneverdige forskjeller på kommuner med mer eller mindre enn 25 000 innbyggere i forhold til dette spørsmålet.

Av de som i intervjuene oppga at de har konkrete rutiner for oppfølging, er det én kommune som skiller seg ut med gode rutiner. Denne eksempelkommunen, som er en kommune med over 100 000 innbyggere, har følgende spesifikke hovedpunkt for oppfølging av leverandører i forhold til "sosial dumping":

- Eget system som definerer hvem, hva, hvordan og når oppfølging skal skje
- Egenerklærings skjema
- Utplukk av leverandører innen risikobransjer
- Stedlig kontroll, kontroll av bla:
- Lønns slipper, bankoverføringer, feriepenger, oppholdstillatelse

Kommunen har ikke fått negative tilbakemeldinger fra leverandører på den etterkontrollen som gjennomføres.

I eksempelkommunen brukes i underkant av 1/3 stilling til oppfølging av leverandører. Rutinene blir nærmere fremstilt i neste kapittel.

Eksempelkommunen er et unntak fra de øvrige kommuner som ble intervjuet. Med ytterligere ett unntak oppgir disse at faktisk oppfølging i liten grad blir gjennomført. Til en viss grad blir det gjennomført oppfølging av kontrakt og leveranse, men spesifikk oppfølging rettet mot "sosial dumping" blir av hensyn til tid og ressurser ikke gjennomført.

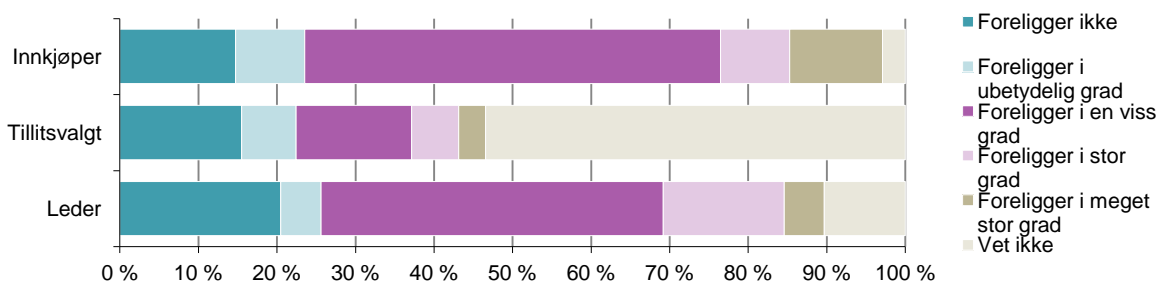
Rett i underkant av halvparten av de som i spørreundersøkelsen har svart at kommunen *i meget stor grad* følger opp forhold knyttet til "sosial dumping", gir uttrykk for at kommunen bruker mer ressurser nå, for å forhindre at det inngås avtaler som kan gi mulighet for "sosial dumping", enn de siste 2-3 år.

8.1.1 Nærmere om rutiner i oppfølgingsfasen

I spørreundersøkelsen ble det spurt om det foreligger felles rutiner for "hva", "hvordan" og "når" kommunen skal følge opp leveransen i forhold til å kunne avdekke "sosial dumping", samt hvordan rutineene for varsling av irregulære forhold er. Respondentene utviser her stor konsistens i svarene sine. Mange respondenter har valgt det samme svaralternativet på de ulike spørsmålene - om det foreligger felles rutiner for "hva", "hvordan" og "når" kommunen skal følge opp i forhold til "sosial dumping". Dette betyr ikke at respondentene har svart likt, men at hver og en respondent har avgitt samme svar på alle tre spørsmålene. Dette betyr altså at 65 % har svart at det foreligger felles rutiner på *hva, hvordan og når* kommunen skal følge opp kontrakter i forhold til "sosial dumping".

Figuren under viser hvordan respondentene stilte seg til kommunenes rutiner for *hva* som skal følges opp; det var til dette spørsmålet lederne stilte seg mest kritiske til rutineene:

Figur 17: Etter at kontrakt er inngått, foreligger det i kommunen felles rutiner for: - HVA kommunen skal følge opp i forhold til "sosial dumping"



Spørsmålene gir en betydelig spredning blant svarkategoriene:

- Blant innkjøpere og ledere har flertallet svart at det til en viss grad foreligger rutiner. Og tilsvarende har de tillitsvalgte svart at de ikke vet.
- Det er over dobbelt så mange som har svart at det *ikke* foreligger rutiner i motsetning til de som har svart at det i *meget stort grad* foreligger rutiner. Dette gjelder alle tre responsgruppene.
- Sammenholdt med andre svar fremkommer et bilde der kommunene mener å ha et ansvar for å unngå "sosial dumping", de har relativt gode rutiner ved kontraktsinngåelse, men at de som - det her fremgår - ikke har særlig gode rutiner for oppfølging av kontrakter.

Av de respondentene som har oppgitt at "sosial dumping" har forekommet i egen kommune, er det en noe høyere andel som også er kritisk til kommunens kontrollrutiner, sammenliknet med de som ikke har svart at dette forekommer. Disse ser også flere mangler med kommunens rutiner i forhold til

både anskaffelse og oppfølging. Dette indikerer en sammenheng mellom mangel på kontroll/kontrollrutiner og omfanget av "sosial dumping".

Samtidig indikerer dette også at "sosial dumping" er et komplekst område for kommunene, og at det er først når saker har oppstått at kommunen får full innsikt i problemstillinger. Det vil være faktiske problemstillinger knyttet til bla. risiko for "sosial dumping", eget oppfølgingsansvar og kvalitet på egne rutiner både når det gjelder omfang av og innholdet i oppfølgingen av kontrakter og leverandører for å kunne hindre og avdekke "sosial dumping". Etter vår formening, underbygges denne vurderingen også av det faktum at:

- Oppfølgingen/ivaretagelsen av forskrift om lønns- og arbeidsvilkår i offentlige kontrakter holdes ikke frem som problematisk (jfr. del 1)
- Kunnskapen om forekomst av "sosial dumping" er relativt liten (jfr.kap. 5).

Blant alle tre responsgruppene er det slik at nesten alle som mener at kommunene i stor eller meget stor grad følger opp forhold, mener at kommunen nå bruker mer eller like mye ressurser som for 2-3 år siden. Det er likevel slik at en fjerdedel av de som mener at kommunen nå bruker mer ressurser enn før, likevel mener at kommunene i liten eller utbetydelig grad følger opp forhold. Flesteparten av disse kommer fra fylkeskommuner og kommuner med mer enn 25 000 innbyggere.

De som har svart at kommunen ikke følger opp anskaffelser, er i snitt mindre fornøyde med egne kontrollrutiner i kommunen. De mener at det ikke foreligger særlig med rutiner for hvordan kommunen skal fange opp "sosial dumping" etter kontraktinngåelse. Om lag tre fjerdedeler av disse er fra fylkeskommuner eller kommuner med mer enn 25 000 innbyggere.

Av intervjuene kommer det frem at de fleste har rutiner rundt standard kontrakter, men det er varierende i hvilken grad det ligger inne krav til overholdelse av lønns- og arbeidsvilkår. Videre fremkommer at svært få har eksplisitte rutiner for oppfølging av leverandører/kontrakter i forhold til "sosial dumping". De som har oppgitt at de har en form for rutiner, har sagt at det er mest vanlig at det er fagpersonell⁴² som har ansvaret for oppfølging av kontrakter og leveranser. Noen steder har det også skilt mellom innkjøpere, som har hatt ansvaret for oppfølging av kontrakt, og fagpersonell, som har hatt ansvar for oppfølging av leveranse.

8.1.2 Nærmere om hva som følges opp - oppfølging i praksis

På spørsmål om kommunen i praksis følger opp forhold som faller under lønns- og arbeidsvilkår er innkjøpere og administrative ledere relativt samstemte, og på stort sett alle spørsmål har minst 50 % gitt uttrykk for at kommunen følger opp til en viss grad eller dårligere. For tillitsvalgte har hovedtyngden svart "vet ikke".

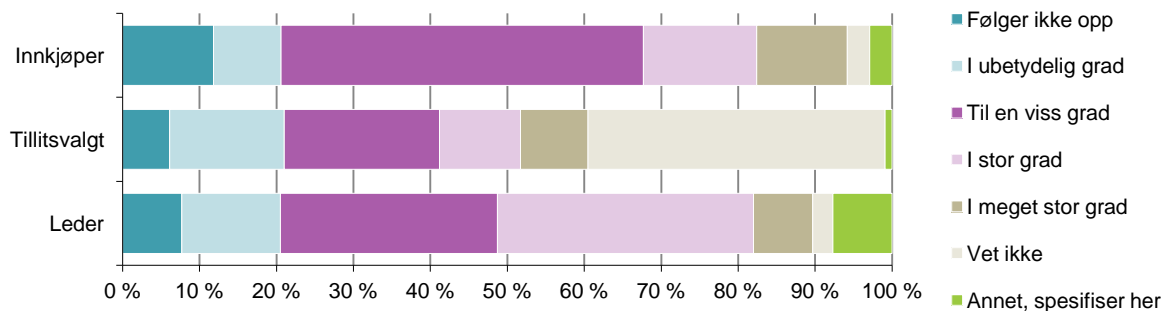
Ut i fra spørreundersøkelsen er det et flertall av respondenter fra kommuner med lavt innbyggertall som svarer "vet ikke" i forhold til hvordan en følger opp kontrakter, noe som underbygger at denne kommunegruppen har svakere kontrollrutiner i denne fasen av tjenesteanskaffelser.

Når det gjelder forhold som arbeidstider og lønn har 25 %, når vi ser på alle responsgruppene under ett, svart at det foreligger rutiner for praktisk oppfølging i "stor" eller "meget stor" grad. Til sammenligning er det bare 10 % av de samme respondentene som har svart det samme om forhold som pensjonsordninger, kost og losji.

Ser vi utelukkende på hva lederne har svart, er det arbeidstid i henhold til arbeidsmiljøloven som har høyest score i forhold til hva som i stor grad følges opp.

⁴² Med fagpersonell menes ansatte på de enkelte avdelinger/sektorer.

Figur 18: I anskaffelser, i hvilken grad følger kommunen opp i praksis følgende forhold? - Om arbeidstiden er i henhold til arbeidsmiljøloven



Ved innleie av personell vil ofte kommunen være den som har best oversikt over den innleides turnusbelastning og eventuelle brudd på arbeidstidsbestemmelser. Total arbeidstid for den enkelte utleide (dersom vedkommende for eksempel leies ut til ulike kommuner/bedrifter i samme periode) er det imidlertid utleier/vikarbyrå som kan ha og bør ha. I kapittel 8 beskrives et IT system som er i bruk i en kommune som gir:

- Til enhver tid full oversikt/kontroll over ansattes arbeidstid, både planlagt arbeidstid og arbeidstid utover det som er planlagt.
- Meldinger i forhold til eventuelle brudd på arbeidsmiljøloven kommer fortløpende ved innregistrering.
- Riktig lønn genereres automatisk, slik at ved overtidsarbeid utløses overtidslønn.

En ser også at vel 30 % av lederne svarer at en ikke følger opp om reiseutgifter dekkes etter statens regulativ. Blant ledere er det nær 30 % som svarer at en *ikke følger opp* om pensjonsordning er a) i henhold til lovfestet pensjonsordning og b) er dårligere enn tariffestet pensjonsordning.

8.2 Oppsummering og vurdering

Potensialet for "sosial dumping" fordrer gode rutiner. Et sentralt spørsmål er om kommunene har god internkontroll på anskaffelsesprosesser innenfor risikoområdene/sektorene? Både fra spørreundersøkelsen og fra intervju fremstår relativt klare svar på spørsmålet:

- Over 80 % av innkjøpere og ledere oppgir at de i stor grad/meget stor grad tar inn vilkår knyttet til "sosial dumping" i anskaffelsesprosessen. Vilkår tas primært inn i kontrakt, men også i kvalifikasjonskrav og kravspesifikasjon.
- Majoriteten av ledere og innkjøpere vurderer at kontrakter med leverandører sikrer tilstrekkelig adgang til å kontrollere at faktiske lønns- og arbeidsvilkår er i tråd med kontrakten, samtidig som 45 % av de samme vurderer at de ikke har gode nok kontrollrutiner for å fange opp eventuell uregelmessighet i forhold til "sosial dumping".

Etter vår vurdering indikerer dette et bilde der innkjøpere og ledere vurderer at kommunen har tilstrekkelig adgang til å kontrollere lønns- og arbeidsvilkår, men at de i betydelig grad ikke har gode nok kontrollrutiner for å fange opp eventuelle uregelmessigheter. I forhold til anskaffelsesfasen er det ingen vesensforskjeller mellom store og små kommuner ift. hvor gode rutinene for kontroll er. I

forhold til hvordan kommunene følger opp kontrakter, er kommuner med lavt innbyggertall overrepresentert i forhold til å svare "vet ikke", noe som underbygger at denne kommunegruppen har svakere kontrollrutiner i denne fasen av tjenesteskaffelser.

Fra spørreundersøkelsen fremgår at forhold relatert til "sosial dumping" kun til en viss grad blir fulgt opp i praksis, og lønn og arbeidstider blir prioritert foran andre arbeidsvilkår. Imidlertid blir dette siste ikke underbygget av data fra intervjuene. Her gir de aller fleste uttrykk for at oppfølging av faktiske forhold i svært liten grad blir foretatt. Det som i intervju gjennomgående blir trukket frem som problematisk, er mangelen på tid og ressurser. I intervjuene er det spurt om oppfølging av sosial dumping i anskaffelsesfasen og oppfølgingsfasen, herunder hvilke rutiner kommunene har og hva de opplever som problematisk ift egne rutiner og regelverk.

Av spørreundersøkelsen finner vi en korrelasjon mellom vurdert risiko for "sosial dumping" og kommunestørrelse; de minste kommunene vurderer risikoen som lavest. Sammenholdt med at de mindre kommunene opplyser ikke å ha gode kontrollrutiner, viser dette et bilde der de minste kommunen kan være utsatt dersom andelen av tjenestekjøp øker.

Av de respondentene som har oppgitt at "sosial dumping" har forekommet i egen kommune, er det en noe høyere andel som også er kritisk til kommunens kontrollrutiner, sammenliknet med de som ikke har svart at dette forekommer. Disse ser også flere mangler med kommunens rutiner i forhold til både anskaffelse og oppfølging.

Dette indikerer en sammenheng mellom mangel på kontroll/kontrollrutiner og omfanget av "sosial dumping", men det indikerer også at det er først når saker har oppstått at kommunen får full innsikt i kompleksiteten i problemstillinger relatert til "sosial dumping"; herunder risiko for "sosial dumping", eget oppfølgingsansvar og egne rutiner for ivaretagelsen av dette ansvaret. I denne sammenheng er det i så måte ikke overraskende at oppfølging / ivaretagelse av forskrift om lønns- og arbeidsvilkår i offentlige kontrakter ikke holdes frem som problematisk. Dette til tross for at den etter vår vurdering er beheftet med svakheter som gjør at den er vanskelig å etterleve (jfr. del 1)

Som antydnet blir altså ikke etterlevelsen av eller kontroll i forlengelsen av forskriften om lønns- og arbeidsvilkår i offentlige kontrakter i spørreundersøkelse og intervjuer holdt frem som et problemområde. I utgangspunktet hadde vi en forventning om at denne ville være oppfattet som problematisk ift. etterlevelse og kontroll. Etter vår vurdering henger svarene sammen med det ovenfor beskrevne; det er først når saker har oppstått at kommunen får full innsikt i kompleksiteten i problemstillinger relatert til "sosial dumping".

Konsekvensen av manglende/liten oppfølging er åpenbart knyttet til risikoen for at det foregår "sosial dumping"; liten oppfølging gir ikke kommunen visshet om at dette ikke forekommer. En videre konsekvens er risikoen for mangelfull ivaretagelse av det ansvaret som påhviler kommunen som kontraktspart til å kontrollere at vilkår i kontrakt med leverandør blir oppfylt. Dette vil være særlig aktuelt for tjenester som faller inn under almenngjøringsloven, men også generelt aktuelt hva gjelder å etterkomme myndighetenes ønske om at det offentlige bruker sin innkjøpsmakt til å involvere seg i leverandørens forhold til ansatte⁴³. Dette skjer vanligvis gjennom retten til å kontraktsfeste visse betingelser (lønns- og arbeidsvilkår tilsvarende tariffavtale) som leverandøren må tilby sine ansatte.⁴⁴

⁴³ Jf. del 2 for nærmere beskrivelse av de juridiske forhold

⁴⁴ Forskrift om lønns- og arbeidsvilkår i offentlige kontrakter.

Del 4 MULIGE TILTAK

Nedenfor i kapittel 8 presenteres tiltak for på den ene siden å hindre at "sosial dumping" skjer, og på den andre for å kunne avdekke tilfeller av "sosial dumping". Tiltakene som presenteres er forslag fra KPMG, basert på svar i spørreundersøkelsen og intervju om hva som kan hindre og avdekke "sosial dumping". Denne delen fokuserer på hva kommuner/fylkeskommuner og offentlig eide bedrifter faktisk kan gjøre, og ikke hva øvrige myndighetsnivå/forvaltningsorgan kan gjennomføre av tiltak.

9 Viktige tiltak for å hindre "sosial dumping" ved tjenesteanskaffelser

Kontraktsvilkår

Ved kunngjøring av offentlige anskaffelser, skal oppdragsgiver angi både de generelle og de spesielle kontraktsvilkårene som skal gjelde. Som redegjort for i del 1, er det først og fremst i kontraktsvilkårene det vil være hensiktsmessig å motvirke "sosial dumping" ved et offentlig innkjøp. For tjenestekontrakter og bygge- og anleggskontrakter over en viss verdi er oppdragsgiver pålagt å ta inn slike kontraktsvilkår, jf. del 1 ovenfor.

1. Tilstrekkelig presis regulering

Spesielle kontraktsvilkår som skal motvirke "sosial dumping", vil særlig være regulering av lønns- og arbeidsvilkår for leverandørens ansatte. For anskaffelser som ikke er omfattet av denne forskriften, kan likevel forskriften gi inspirasjon og benyttes frivillig.

Etter forskriften § 5 skal offentlige oppdragsgiveres kontrakter ta inn en klausul om at ansatte hos leverandører og eventuelle underleverandører, som direkte medvirker til å oppfylle kontrakten, har lønns- og arbeidsvilkår nevnt i bestemmelsen. Det vil si at på områder som er dekket av forskrift om allmenngjort tariffavtale, skal oppdragsgiver stille krav om at lønns- og arbeidsvilkår er i samsvar med gjeldende forskrifter.

I bransjer som er dekket av allmenngjorte tariffavtaler vil slike klausuler medføre at leverandøren, i tillegg til å være lovpålagt, også blir avtalerettslig forpliktet til å gi sine ansatte slike lønns- og arbeidsvilkår som følger av den aktuelle, allmenngjorte tariffavtale.

På områder som ikke er dekket av forskrift om allmenngjort tariffavtale, skal oppdragsgiver stille krav om lønns- og arbeidsvilkår i henhold til gjeldende landsomfattende tariffavtale for den aktuelle bransje. Med lønns- og arbeidsvilkår menes i denne sammenheng bestemmelser om minste arbeidstid, lønn, herunder overtidstillegg, skift- og turnustillegg og ulempetillegg, og dekning av utgifter til reise, kost og losji, i den grad slike bestemmelser følger av tariffavtalen.

Nevnte bestemmelse kan fremstå som upresis, og det anbefales at man i kontrakten viser konkret til hvilken landsomfattende tariffavtale, og eventuelt hvilke deler, som skal legges til grunn. Se nærmere om dette i kapittel 3.3. Dette vil gjøre det enklere for leverandørene å vite konkret hvilke forpliktelser de påtar seg, og der det finnes mer enn én landsomfattende tariffavtale, får man avklart mulige misforståelser. Regelmessig vil det også i tariffavtale være reguleringer av forhold som ikke passer i en enkelt kontrakt for tjenester, som for eksempel pensjonsregulering, sluttpakker med mer. Dersom det kun henvises til selve tariffavtalen, kan leverandøren teoretisk havne i kontraktsmislighold - som ikke var tilsiktet, og som ikke er påkrevet iht forskrift om lønns- og arbeidsvilkår i offentlige kontrakter.

Det presiseres at man ikke kan stille krav om at leverandørene skal melde seg inn i en organisasjon for å bli omfattet av den aktuelle tariffavtale. I stedet må man kopiere inn de aktuelle bestemmelsene i tariffavtalen, og gjøre dem til del av kontrakten mellom kommunen og leverandøren. Dette kan gjøres for eksempel ved å "copy-paste" fra tariffavtalen, eller ved en henvisning.

2. Tilstrekkelig regulering av innsyn og kontroll

Det vil ikke være til hjelp med gode kontraktsklausuler, hvis kommunen som avtalepart ikke har mulighet til å kontrollere om klausulene etterleves. Tilfeller av "sosial dumping" vil regelmessig ikke være direkte synlig for oppdragsgiver, og foregår også i noen tilfeller i det skjulte. Ikke sjelden er arbeidstakeren selv medvirkende til regelbruddene, for eksempel ut fra et ønske om mer overtidsbetaling.

Oppdragsgivere er etter forskriften § 7 pålagt å føre kontroll med at kontraktsvilkårene om lønns- og arbeidsforhold overholdes. En offentlig oppdragsgiver har som et utgangspunkt ingen myndighet til å blande seg inn i leverandørens forhold til sine ansatte. En slik rett må derfor reguleres av kontraktsvilkårene – på avtalerettslig grunnlag. En plikt til å innta slike klausuler følger av forskrift om lønns- og arbeidsvilkår i offentlige kontrakter, i de tilfeller forskriften kommer direkte til anvendelse.

Ved utforming av slike kontraktsklausuler om innsyn og kontroll, bør oppdragsgiver på forhånd ha tenkt igjennom hva slags kontroller man ønsker å gjennomføre, se nærmere omtale nedenfor. Som med alle kontraktsklausuler anbefales det at disse utformes så presist at det ikke er rom for tolkning og uenighet i etterkant, når kontroller gjennomføres.

3. Tilstrekkelig harde sanksjoner

Hvis kontraktsregulering av de ansattes lønns- og arbeidsvilkår skal ha noen virkelig effekt, må det være fordi leverandøren risikerer å tape på å bryte slike vilkår. Noen ganger vil omdømmetapet ved å gjøre seg skyldig i "sosial dumping" alene være avskrekkende. For mange leverandører er det likevel trusselen om et økonomisk tap, som fryktes mest. Det bør derfor i kontrakten inntas regulering av sanksjoner, dersom leverandøren bryter vilkårene mot "sosial dumping". En plikt til å innta slike klausuler følger av forskrift om lønns- og arbeidsvilkår i offentlige kontrakter.

De fleste offentlige kontrakter vil inneholde generelle sanksjoner ved kontraktsbrudd fra begge parter. Det anbefales likevel å lage egne sanksjoner for brudd på bestemmelsene om de ansattes lønns- og arbeidsvilkår, også utover det som er pålagt gjennom forskriften.

Eksempler på sanksjoner kan være:

- Leverandøren plikter straks å bringe bruddet til opphør, også om bruddet ligger hos underleverandører.
- Dersom bruddet gjelder manglende betaling til de ansatte, skal dette straks etterbetales, med forsinkelsesrenter etter forsinkelsesrenteloven.
- For hver dag det har vært brudd, og frem til bruddet er brakt til opphør, svarer leverandøren en dagbot til oppdragsgiver. Oppdragsgiver kan trekke dagbøtene fra det vederlag som skal betales for oppdraget.
- Ved vesentlig brudd kan oppdragsgiver bringe avtalen til opphør umiddelbart. I slike tilfeller skal leverandøren erstatte alle oppdragsgivers merkostnader, herunder til dekningskjøp, og utgifter knyttet til gjennomføring av ny anbudskonkurranse.

Andre tiltak under anskaffelsesprosessen

Det bør utvises forsiktighet med å prøve å motvirke "sosial dumping" ved å ta inn dette som krav i andre dokumenter enn kontraktsvilkårene, jf. del 1 ovenfor. Det vil kunne være ulovlig, ved at slike krav savner tilknytning til kontraktens gjenstand.

Derimot kan oppdragsgiver under selve anskaffelsesprosessen være seg bevisst sitt sosiale ansvar som offentlig innkjøper, spesielt ved vurdering av om tilbyderne skal avvises.

Det følger av forskrift om offentlige anskaffelser at:

"Oppdragsgiver kan avvise leverandører som:

- c. ved en rettskraftig dom er kjent skyldig i straffbare forhold som angår den yrkesmessige vandel,*
- d. i sitt yrke har gjort seg skyldig i alvorlige forsømmelser mot faglige og etiske krav i vedkommende bransje"*

Leverandører som tidligere har gjort seg skyldig i ulike former for "sosial dumping" kan – etter forholdene – bli avvist fra konkurransen. Man bør være oppmerksom på at omfanget av disse avvsningsbestemmelsene kan være uklare. Det vises til FADs "Veileder til reglene om offentlige

anskaffelser" (2006) og veiledningsnotat "Avvisning av straffedømte leverandører mv. i forbindelse med offentlige anskaffelser" datert 12. januar 2011.

Det kan bero på tilfeldigheter om en offentlig innkjøper har eller skaffer seg kunnskap om at en tilbyder har gjort seg skyldig i "sosial dumping". En påpasselig innkjøper kan foreta undersøkelser på egen hånd, særlig hvis det foreligger forhold som gir grunn til mistanke. Dette kan for eksempel undersøkes ved å kontakte aktuelle fagforeninger i bransjen.

Oppdragsgivere kan også be tilbyderne fylle ut en egenerklæring sammen med tilbudet, om at de aldri har blitt sanksjonert av offentlig myndighet for "sosial dumping". Igjen gjelder det å utforme en slik egenerklæring presist, så tilbyderne vet nøyaktig hva de avgir erklæring om. En slik erklæring kan for eksempel være at tilbyderne ikke er sanksjonert for brudd på lovfestede arbeidstakerrettigheter. Dette i motsetning til HMS- egenerklæringen, som er obligatorisk, men ganske intetsigende hva gjelder å motvirke "sosial dumping".

System og rutiner for kontroller

I tillegg til å stille krav til leverandører vil et viktig tiltak for å forhindre "sosial dumping" være at kommunene har system og rutiner for å kunne følge opp og kontrollere at kontraktsvilkår om lønns- og arbeidsvilkår blir overholdt av leverandører. For å få en effektiv og hensiktsmessig gjennomføring av kontroller bør kommuner etablere gode rutiner og systematikk for de facto oppfølging av kontraktene, herunder for stedlige kontroller. Kontrollrutinene bør ha prosedyrer som fastsetter hvordan og når kontroller skal foregå, ha sjekklister for hvilken dokumentasjon som må ettersees hos leverandøren og for gjennomføring av kontroller på arbeidsplassene. I både spørreundersøkelsen og intervjuene kom det fram at de tillitsvalgte ønsker mere innflytelse på utforming av systemer og rutiner for kontroller.

I interkommunale samarbeid om innkjøp av tjenester fra private leverandører kan avtaler bli fremforhandlet av en kommune på vegne av flere kommuner, som slutter seg til avtalen. Ved slike avtaler bør kommunene seg i mellom etablere klare rutiner for ansvaret for kontroll og oppfølging av lønns- og arbeidsvilkår i kontrakten. Det vesentlige er at det gjennomføres kontroller, og at det avklares hvordan dette skal gjøres. Også for kontraktsoppfølging for interkommunale samarbeid fremheves det som viktig at kommuner forestår kontroller lokalt.

Total arbeidstid for den enkelte utleide (dersom vedkommende for eksempel leies ut til ulike kommuner/bedrifter i samme periode) er det imidlertid utleier/vikarbyrå som kan ha og bør ha. Ved innleie av personell vil ofte kommunen være den som har best oversikt over den innleides turnusbelastning og eventuelle brudd på arbeidstidsbestemmelser. I den forbindelse brukes gjerne ulike IT- system for personalplanlegging, vikaradministrasjon og økonomistyring⁴⁵. IT-systemet er et turnussystem, som genererer økonomiske data for videre behandling i lønssystemet. I IT-systemet⁴⁶:

- Registreres all arbeidstid på ansatte, herunder også vikarer innleid fra bemanningsbyrå
- Utarbeides arbeidsplaner/turnuser i tråd med arbeidsmiljølovens bestemmelser.
- Avvik fra oppsatt plan, for eksempel merarbeid, fravær og overtid, registreres fortløpende og utlønnes i tråd med Hovedtariffavtalens bestemmelser.

Særlig om IT-systemet og innleide vikarer fra bemanningsbyrå

- De innleide vikarene fra bemanningsbyrå registreres i IT-systemet med et eget regelsett. Regelsettet definerer arbeidstid og betalingsbestemmelsene i programmet.
- IT-systemet generer ikke utbetaling til vikarene; dette gjøres av bemanningsforetaket.

⁴⁵ GAT- turnus.

⁴⁶ Rutinene som her eksemplifiseres er fra en kommune med mer enn 100 000 innbyggere.

- Arbeidstidsbestemmelsene for vikarene fremkommer ved registrering. Vikarer fra vikarbyrå omfattes ikke av lokale avtaler som inngås, men av arbeidsmiljølovens bestemmelser.

Særlig om IT-systemet og personer som jobber på forskjellige avdelinger og sektorer i kommunen

- Ansatte som arbeider på flere avdelinger innenfor samme sektor omfattes av IT-systemet og arbeidstids- og betalingsbestemmelsene ses i sammenheng.
- Fra IT- systemet kan det hentes ut data både på avdelingsnivå og på enkelt ansatt nivå, slik at data både fremkommer per person per avdeling/sektor, og summen av data knyttet til hver person genereres automatisk.

Bruk av IT- systemet gir:

- Til enhver tid full oversikt/kontroll over ansattes arbeidstid, både planlagt arbeidstid og arbeidstid utover det som er planlagt.
- Meldinger i forhold til eventuelle brudd på arbeidsmiljøloven kommer fortløpende ved innregistrering.
- Riktig lønn genereres automatisk, slik at ved overtidarbeid utløses overtidslønn.

Oppsummert er tiltakene for å forhindre "sosial dumping" knyttet til at det stilles klare krav om overholdelse av lønns- og arbeidsvilkår til leverandører i anskaffelsesfasen og i kontrakten, samt at det finnes system og rutiner i kommunene for oppfølging og kontroll med at leverandører overholder kontraktskrav med formål om å hindre "sosial dumping".

Kontroller

Etter at kontrakt er inngått med valgt leverandør, må kommunen sørge for at leverandøren oppfyller sine plikter etter kontrakten, herunder krav til lønns- og arbeidsvilkår. Hvordan kontrollene gjennomføres bestemmer kommunen selv, men det er viktig at dette er gjennomtenkt allerede ved utforming av kontraktsvilkårene før kunngjøring av konkurransen.

Det foreslås to forskjellige typer kontrolltiltak, 1. Egenkontroll og 2. Eksternkontroll.

1. Egenkontroll

Egenkontroll innebærer at kommunen selv påtar seg oppgaven med å kontrollere at kontrakten overholdes på punktene om "sosial dumping", for eksempel slik:

- gjennomgå et representativt utvalg av timelister og lønns slipper med korresponderende kontoutbetalinger,
- jevnlige /halvårlige/ årlige samtaler med verneombud og andre tillitsvalgte,
- kontroll samtaler med utvalgte arbeidstakere,
- stikkprøver og andre kontrolltiltak, som for eksempel kontroll etter en vurdering av hvor risiko for "sosial dumping" er antatt størst.

Det vil være fornuftig å risikovurdere hvilke leverandørkontrakter som blir gjenstand for egenkontroll. Kontrakter innenfor typiske risikoområder bør bli prioritert. Det kan her også vises til forskrift om lønns- og arbeidsvilkår i offentlige kontrakter § 7 som har en bestemmelse om at det skal

gjennomføres nødvendig kontroll av om kravene til lønns- og arbeidsvilkår overholdes. Graden av kontroll kan tilpasses behovet i vedkommende bransje, geografiske område mv.

Kontrollene kan baseres på innsyn i dokumentasjon og intervjuer/samtaler med ansatte/vikarer, og ikke utelukkende baseres på egenerklæringer fra leverandørene. Kontrollene kan også innrettes slik at det legges til rette for en god og åpen dialog med leverandørene. God dialog vil lette gjennomføringen av kontrollene. Det er viktig at det settes av tid til kontroller i kommunene og at kontroller gis prioritert, og at funn følges opp. Funn i kontrollene bør følges opp ved bruk av sanksjoner, slik at det reageres overfor leverandører som bryter kontraktsfestede forhold. For å få til alt dette, er det viktig at det er utarbeidet klare rutiner for hvordan slike kontroller kan gjennomføres i praksis. Nedenfor beskrives to konkrete eksempler på kontrolltiltak.

Eksempel 1⁴⁷:

I dette eksempelet er kontrollen satt sammen av flere elementer. Disse er dels knyttet til egenerklæringer som avgis av leverandøren om oppfølging av kontrakten med kommunen og om oppfyllelse ILO-konvensjonen. I tillegg er det varselskriv om kontroll og sjekklister for kontroll med leverandøren.

Egenerklæring ifb. med oppfølging av kontrakt

I forbindelse med oppfølging av kontrakten utarbeides en sjekklister som lister opp spørsmål som skal besvares med JA eller NEI. Spørsmålene omfatter blant annet:

- Arbeidsgiveravgift
- Om det foreligger forsikringsordninger for ansatte (pensjonsforsikring og yrkesskadeforsikring)
- Oppdaterte oversikter over faste ansatte og vikarer
- Arbeidsreglement
- Bedriftshelsetjeneste
- HMS-system
- Skriftlige arbeidsavtaler
- Skriftlig arbeidsinstruks
ved bruk av for fremmedspråklige, arbeidsinstruks på sitt språk
- Lønn iht. tariff eller det som er vanlig iht. sted og yrke
- Gyldig arbeids – og oppholdstillatelse/registreringsbevis
- Bruk av underleverandører
- Om kontroller med lønns- og arbeidsvilkår hos underleverandører er gjennomført
- Rett til fri og uavhengig organisering og kollektive forhandlinger

Til flere spørsmål i sjekklisten er det krav til dokumentasjon som leverandøren må vedlegge det utfylte skjemaet som dokumenterer opplysningene som gis. Sjekklisten må signeres av daglig leder for virksomheten og leveres kommunen.

Egenerklæring fra fagorganisering og kollektive forhandlinger

Dette er et skjema som signeres av både daglig leder for virksomheten og hovedtillitsvalgt, som begge bekrefter oppfyllelse av ILO-konvensjonen, blant annet at:

- Arbeidstakerne har rett til å slutte seg til eller etablere fagforeninger, og til å forhandle kollektivt

⁴⁷ Eksempelet er fra en kommune med mer enn 100 000 innbyggere.

- Arbeidsgiver ikke skal diskriminere eller hindre fagforeningsrepresentanter i å utføre fagforeningsarbeid

Egenerklæringen vil være en dokumentasjon fra leverandør og hovedtillitsvalgt på at ILO- konvesjonen følges.

Brev/varsel om stedlig kontroll av lønns- og arbeidsvilkår

For oppfølging av egenerklæringer fra leverandørene er det utformet en brevmal som utfylles og sendes kommunens leverandører. Brevet er et varsel til virksomheten om stedlig kontroll, herunder behov for tilgang til relevant dokumentasjon som kan belyse lønns- og arbeidsvilkår i virksomheten. Formålet med kontrollen er å etterse at forpliktelser fastsatt i kontrakten knyttet til lønns- og arbeidsvilkår overholdes. I noen tilfeller sendes brevet i forkant, i andre tilfeller medbringes brevet til møte med leverandør og signeres samtidig med at kontroll starter umiddelbart. Dette for at ikke leverandør skal ha mulighet til å tilpasse noe.

Sjekkliste for stedlig kontroll

En viktig forutsetning for kontrollen er at leverandøren har akseptert kontrollen i kontrakten. For gjennomføring av forhåndsmeldt kontrollbesøk hos leverandørene er det utformet en sjekkliste som kontrollørene skal følge. Kontrollpunktene er:

- Utskrift av lønningslister for en gitt periode for alle faste ansatte og vikarer som medvirker til kontraktsoppfyllelsen. I tillegg tas det ut lister på overtid. I første omgang tar en ut et utvalg (for eksempel 10 personer) fra disse listene. Etter at alle punkt er kontrollert på dette utvalget, vurderes ytterligere kontroll på flere navn. Uttrekk av navn gjennomføres ved gjennomgang av lønningslister og overtidslister. Ut fra dette blir det et uttrekk av navn med f.eks. mye overtid, kombinasjon typiske utenlandske og norske navn og kombinasjon kvinner/menn. Deretter kontrolleres nedenforstående punkt (navnene blir plukket ut av kommunen, samme person kontrolleres på alle punktene).
- Stikkprøver ift. et utvalg av personer på lønningslisten, utvalg gjøres av kontrolløren, ift:
 - Lønsslipp
 - Bankliste overføring av beløp
 - Timeliste
 - Feriepenger
 - Overtidsbetaling
 - Skattetrekk
 - Gyldig skattekort
 - Gyldig oppholds- og arbeidstillatelse eller registreringsbevis
 - System for oppfølging når oppholds- og arbeidstillatelse skal fornyes
 - Arbeidsavtale
 - Arbeidsinstruks

- Oppfølging av eventuelle avvik på egenerklæringen leverandøren har levert inn før kontrollen.

Eksempel 2⁴⁸:

Vurdering av kontrollbehov

I kommunen bør det være en løpende vurdering av kontrollbehovet gjennom hele kontraktens levetid. Det bør være rutiner for risikovurderinger av kontrollbehovet, herunder vurderinger av hva som bør kontrolleres, hvor og hvordan kontrollene bør foregå og med hvilken frekvens kontrollene bør utføres. Rutinene bør avklare hvordan tips og varslinger om "sosial dumping" skal håndteres og følges opp.

Gjennomføring av nødvendig kontroll og oppfølging av funn

Kontroller gjennomføres i samsvar med rutinen, og kontrollmetodene må tilpasses risikobildet, slik at kontrollene virker effektivt:

- Ved lav risiko for "sosial dumping" vil egnet kontroll være innhenting av egenerklæringer fra leverandørene, kombinert med gjennomgang av underliggende dokumentasjon for å verifisere opplysningene. For at kontrollen skal ha verdi må leverandører som eventuelt ikke svarer på kommunens krav om egenerklæring, dokumentasjon mv. følges opp.
- Ved høy risiko for "sosial dumping" bør kontrollen utvides. For eksempel bør det gjøres en ytterligere dokumentgjennomgang av eller stikkprøver rettet mot lønns- og arbeidsforhold, herunder gjennomgang av arbeidstid/timelister, kontroll av lønnsliste, lønns slipper, overtidsgodtgjørelse. Det bør også gjøres intervjuer/samtaler med ansatte/vikarer.
- Brudd på kontrakten og lønns- og arbeidsvilkår må følges opp av kommunen. Eventuelle sanksjonsmuligheter som ligger i kontrakten må benyttes, for eksempel kan dette være⁴⁹:
 - Dagbøter, en økonomisk sanksjon som løper inntil forholdene rettes.
 - Krav om at forholdene rettes innen gitte frister og hvis så ikke skjer, varsel om oppsigelse av kontrakten. Opplysninger fra leverandør om at forholdet er rettet bør følges opp og bekreftes gjennom en etterkontroll.
 - Heving av kontrakten, dersom de øvrige sanksjonene ikke fører frem og brudd tilfredsstillende betingelsene for heving.

Oppsummert er tiltakene for å avdekke "sosial dumping" knyttet til gjennomføring av kontroller i henhold til etablerte kontrollsystem og rutiner for oppfølging av kontraktskrav om lønns- og arbeidsvilkår. Kontroller bør baseres på en vurdering av hvor det er kontrollbehov, og dernest bør det skje en prioritering og iverksetting av kontroller. Det bør brukes prosedyrer og sjekklister i kontroller, og funn bør følges opp ved bruk av sanksjoner. Det er vesentlig at kontrollene innrettes slik at de er egnet til å verifisere om lønns- og arbeidsvilkår i kontrakter overholdes eller brytes.

2. Eksternkontroll

Leverandøren kan pålegges å innhente en erklæring fra revisor eller annen uavhengig tredjeperson som bekrefter at kontraktens vilkår om "sosial dumping" ikke er brutt. Revisoren må i så fall benytte godkjente kontrollrutiner i sitt arbeid, eller det kan utarbeides en generell standard som kommunene anbefales å benytte. Revisoren avgir for eksempel en gang i året en erklæring om at kontraktens krav

⁴⁸ Rapport 09/2011 *Sykehjemsetatens oppfølging av lønns- og arbeidsvilkår i sykehjem driftet av kommersielle aktører*, Oslo kommunerevisjon.

⁴⁹ Anbud og arbeidstakerrettigheter – en studie av bransjene renhold, vakt og anlegg, Fafo 2011

om lønns- og arbeidsvilkår etterleves. Bekreftelsen skal være avgitt av person eller firma som har godkjenning i henhold til revisorloven § 3-1.

Eksternkontrollsystemet vil gi leverandøren økte kostnader, noe som må hensyntas i for eksempel tilbudet. Alternativt kan kommunen engasjere og betale revisoren direkte. Hvis leverandøren leverer til flere kommuner, kan disse samarbeide om innkjøp av en felles eksternkontroll.

Bekreftelsen skal fremlegges uoppfordret av leverandøren og på eget initiativ én gang hvert år. Første bekreftelse kan for eksempel sendes inn innen seks måneder etter at kontrakten er underskrevet. Samtidig med bekreftelsen kan leverandøren fremlegge egenerklæring "Anti sosial dumping-egenerklæring", signert både av daglig leder og representant for de ansatte.

Vedlegg

Vedlagt er:

1. Nærmere om metode
2. Referanser
3. Svar fra spørreundersøkelse
4. Intervjuguide

VEDLEGG 1 – NÆRMERE OM METODE

Gjennomføring av spørreundersøkelse

Spørsmål og svar i spørreundersøkelsen er vedlagt. I undersøkelsen ble det hentet respondenter fra 90 enheter. Spørreskjemaet ble elektronisk sendt til:

- Alle fylkeskommuner
- Et utvalg av kommunale foretak
- Alle kommuner med mer enn 25 000 innbyggere
- Minimum 2 kommuner fra hvert fylke
- Minimum 10 kommuner med innbyggertall
 - 0 – 5 000
 - 5 000 – 15 000
 - 15 000– 25 000

Tabell 1: Total svarprosent for spørreundersøkelsen er 42 %.

	Svarprosent	Antall svar adm leder	Antall svar innkjøper	Antall svar tillitsv.	Antall svar per kategori	Antall forespurt
Bedrift	41 %	4	2	12	18	44
Fylke	40 %	6	4	19	29	71
0 – 5000 innb.	34 %	2	2	6	10	29
5000 – 15 000 innb.	35 %	4	4	12	20	57
15 000 – 25 000 innb.	49 %	3	3	12	18	49
Over 25 000 innb.	46 %	22	20	62	104	223
Total	42 %	41	35	123	199	473

Stillingskategorier som har vært spurt er administrativ leder, innkjøper og hovedtillitsvalgt for Utdanningsforbundet, Sykepleierforbundet, Delta, Fagforbundet, et forbund tilsluttet Akademikerne-Kommune.

Hva angår svarene:

- Alle virksomhetskategorier er representert med svar
- Alle stillingskategorier i virksomhetskategoriene er representert med svar
- 2 respondenter ble ikke nådd pga. feil e-postadresse
- 35 respondenter meldte seg av spørreundersøkelsen. Det er ikke et spesielt mønster blant respondenter som har meldt seg av. Det er en forholdsmessig spredning langs stillingskategori, geografi og virksomhetskategori (kommunestørrelse, fylkeskommuner og kommunalt eide bedrifter)
- Kommunegruppen 0-5 000 innbyggere er noe underrepresentert
 - Kommunestørrelse er så langt ikke identifisert som førende for svartendens – underrepresentasjonen synes ikke å gi behov for korreksjoner

- Et unntak; tilfeller av sosial dumping er overrepresentert i store kommuner (som antatt og hensyntatt i utvalget)
- De øvrige kommunegrupper synes å være bra representert
- 20 % av svarene er fra adm. leder, 17,4 % fra innkjøper og 62 % fra tillitsvalgte. Dette er representativt; for hver respondentenhet er en innkjøper og en adm. leder spurt, sammen med inntil fem hovedtillitsvalgte

Svarene er i rapporten relatert til respondentgruppen og det er med basis i datagrunnlaget ikke gjort generaliseringer utover respondentgruppen.

Resultatene fra spørreundersøkelse er i stor grad entydig med data fremkommet i intervju. Entydig i den forstand at svarene fra undersøkelsen og intervju underbygger hverandre.

Nærmere om utvalg av intervjuenheter

I alt er det plukket ut åtte enheter for nærmere intervju; fem kommuner⁵⁰, en fylkeskommune⁵¹ og to bedrifter. Utvalget ble sammen med oppdragsgiver gjort med bakgrunn i:

- Ønske om bredde i forhold til geografi, størrelse (antall innbyggere) og politisk posisjon/opposisjon
- Type svar gitt i spørreundersøkelsen; kommuner som eksplisitt opplyste om praksiser og verktøy for internkontroll som fungerer godt
- Tips/råd fra eksterne parter, samt oppdragsgiver og KPMGs kunnskap om virksomheter med erfaringer knyttet til "sosial dumping"

Alle forespurte kommuner har stilt opp til intervju. Fakta og eksempler fra kommuner/bedrifter i denne rapporten er verifisert av kommunen/bedriften.

Nærmere om presenterte KOSTRA tall

Tallmaterialet med KOSTRA referanse som presenteres i del 2 er utelukkende tall tatt rett ut av KOSTRA:

- Tallet "sum driftsutgifter, totalt" er KOSTRAs estimat for sum driftsutgifter for hhv. kommuner (her inngår Oslo kommune) og fylkeskommuner. Det som inngår i tallet er:

Lønnsutgifter ((010:089)+(160:165))
 Sosiale utgifter (090:099)
 Kjøp av varer og tj. som inngår i komm. tj.prod. ((100:285)-(160:165))
 Kjøp av tjenester som erstatter kommunal tjenesteprod. (300:370)
 Overføringer ((400:470)+(490))
 Avskrivninger (590)

⁵⁰ Innbyggertall (avrundet) i kommuner vi refererer til: kommune a over 250 000, kommune b under 200 000, kommune c over 100 000, kommune d under 25 000, kommune e under 25 000, fylkeskommune over 250 000 257 600.

⁵¹ Denne fylkeskommunen ivaretar et innkjøps samarbeid mellom tre fylkeskommuner.

Fordelte utgifter (690+(290-790))

- Tallene i tabellene som viser omfang av tjenestekjøp for hhv. kommuner og fylkeskommuner, er det som KOSTRA omtaler som "kjøp av tjenester som erstatter kommunal tjenesteproduksjon". Tallene er fra kontoklasse 1 og består av artene 300 – 380:

300 Kjøp fra staten

330 Kjøp fra fylkeskommuner

350 Kjøp fra kommuner

370 Kjøp fra andre (private)

375 Kjøp fra IKS der kommunen/fylkeskommunen selv er deltaker

380 Kjøp fra foretak og bedrifter i egen kommune/fylkeskommune som fører særregnskap

Disse tallene er regnskapstall fra kommuner. Ifølge SSB er det grunn til å anta at tallene gjenspeiler "hele tjenester" (dvs. at tall for deltjenester som inngår i tjenesteproduksjon i egenregi ikke er med i disse tallene), men at dette er helt avhengig av kommunenes fortolkninger av KOSTRA-veiledningen, og derigjennom hvilke utgifter de har ført hvor.

Etter KPMGs vurdering gir tallene, tross den skisserte usikkerhet, en god indikasjon på omfanget av tjenestekjøp sett i forhold til totale virksomhet i kommunene. Og det er denne indikasjonen som KPMG har ønsket å få frem.

VEDLEGG 2 – REFERANSER

Henvisninger og vedlegg:

- Fafo-notat 2010:24 – "Evaluering av tiltak mot sosial dumping – Underveisrapportering"
- "Utstasjonering og sosial dumping – et skandinavisk perspektiv" av prof. Stein Evju, Arbeidsrett nr 1 2008
- EU-kommisjonens veileder om sosiale hensyn ved offentlige anskaffelser, "Buying social: A guide to taking account of social considerations in public procurement", 2010
- Høringsbrev fra FAD av 30.06.2010 om ny forskrift om lønns- og arbeidsvilkår i offentlige kontrakter, med utvalgte høringsuttalelser fra: Unio, Spekter, Oslo kommune, NTL, LO, KS, KOFA, EBA og Arbeidstilsynet

Andre kilder:

- Fafo-notat 2008:05 – "Tjenestedirektivet og regjeringens handlingsplan mot sosial dumping"
- "Når alle skal følge det normale – og ingen vet hva som er normalt" av advokat Kurt Weltzien, Arbeidsrett nr 1 2009
- "Sosial dumping og nasjonal regulering av arbeidstakers lønns- og arbeidsvilkår under EØS-reglene om fri bevegelse for tjenester" av advokatfullmektig Kjetil Stensvik, Arbeidsrett nr 1 2007
- Tariffnemndas nettside:
<http://www.regjeringen.no/nb/dep/ad/kampanjer/tariffnemnda.html?id=508679>
- "Intet nytt om arbeidstakerrettigheter i det indre marked" – artikkel fra LO på deres nettsider

I rapporten er det gitt referanser i fotnoter.

VEDLEGG 3 – SPØRSMÅL OG SVAR FRA SPØRREUNDERSØKELSE

KS – spørreundersøkelse

Publisert fra 08.06.2011 til 30.09.2011

199 respondenter (199 unike)

1. Er du:

Alternativer	Prosent	Verdi
1 Administrativ leder	20,6 %	41
2 Innkjøper	17,6 %	35
3 Tillitsvalgt	61,8 %	123
Total		199

3. Etter din mening, inngår følgende forhold inn under begrepet "sosial dumping"? (flere valg mulig)

DEL 1: Begrepet sosial dumping

Alternativer	Prosent	Verdi
1 Timelønn som ligger 5 % lavere enn tariffestet minstelønn (ikke bare kommunal tariffavtale, men hvilken som helst relevant/aktuell tariffavtale for området)	55,8 %	110
2 Timelønn som ligger 20 % lavere enn tariffestet minstelønn (ikke bare kommunal tariffavtale, men hvilken som helst relevant/aktuell tariffavtale for området)	71,1 %	140
3 Benyttede arbeidsvilkår er ikke i samsvar med arbeidsmiljøloven (eks HMS-regler og arbeidstid)	91,4 %	180
4 Arbeidstid i henhold til arbeidsmiljøloven, men som overstiger/er dårligere enn det som følger av tariffavtaler på området	55,8 %	110
5 Reiseutgifter for tjenestereiser blir ikke dekket etter regning og/eller lavere enn statens regulativ	47,2 %	93
6 Ikke dekning av utgifter til losji der det normalt blir dekket	55,8 %	110
7 Losji som ikke holder vanlig standard/er kummerlig	58,9 %	116
8 Det ytes bare lovfestet pensjonsordning (OTP) som er dårligere enn tariffestet pensjonsordning	38,1 %	75
9 Kostdekning ikke dekket etter regning og/eller lavere enn statens regulativ	43,7 %	86
10 Ikke dekning av utgifter til arbeidstøy der det normalt blir dekket	47,2 %	93
11 Annet, spesifiser her	10,7 %	21
Total		197

4. Begrepet "sosial dumping" er i mange sammenhenger tatt i bruk når det gjelder lønns- og arbeidsvilkår for utenlandske arbeidstakere. Er det naturlig at begrepet også inkluderer norske arbeidstakeres lønn?

Alternativer	Prosent	Verdi
1 Ja	88,3 %	174
2 Nei	8,1 %	16
3 Vet ikke	3,6 %	7
Total		197

5. Innenfor følgende sektorer, ca. hvor stor del av tjenesteproduksjonen (dvs. tjenester og ikke varer) blir kjøpt inn fra eksterne?

Del 2: Risiko for sosial dumping

Alternativer	N
1 Helse og omsorg	188
2 Barnevern	183
3 Undervisningssektoren	189
4 Rehold	190
5 Bygg- og anlegg	188
6 Miljø-, renovasjon- og avfall	188

5.1 Innenfor følgende sektorer, ca. hvor stor del av tjenesteproduksjonen (dvs. tjenester og ikke varer) blir kjøpt inn fra eksterne? - Helse og omsorg

Alternativer	Prosent	Verdi
1 Ingenting	12,2 %	23
2 1- 20 %	42,0 %	79
3 20 - 40 %	11,7 %	22
4 40 - 60 %	1,1 %	2
5 60 - 80 %	1,6 %	3
6 80 - 100 %	1,1 %	2
7 Vet ikke	30,3 %	57
Total		188

5.2 Innenfor følgende sektorer, ca. hvor stor del av tjenesteproduksjonen (dvs. tjenester og ikke varer) blir kjøpt inn fra eksterne? - Barnevern

Alternativer	Prosent	Verdi
1 Ingenting	16,9 %	31
2 1- 20 %	27,3 %	50
3 20 - 40 %	7,7 %	14
4 40 - 60 %	1,6 %	3
5 60 - 80 %	1,6 %	3
6 80 - 100 %	1,6 %	3
7 Vet ikke	43,2 %	79
Total		183

5.3 Innenfor følgende sektorer, ca. hvor stor del av tjenesteproduksjonen (dvs. tjenester og ikke varer) blir kjøpt inn fra eksterne? - Undervisningssektoren

Alternativer	Prosent	Verdi
1 Ingenting	25,9 %	49
2 1- 20 %	34,9 %	66
3 20 - 40 %	5,3 %	10
4 40 - 60 %	1,1 %	2
5 60 - 80 %	0,0 %	0
6 80 - 100 %	0,0 %	0
7 Vet ikke	32,8 %	62
Total		189

5.4 Innenfor følgende sektorer, ca. hvor stor del av tjenesteproduksjonen (dvs. tjenester og ikke varer) blir kjøpt inn fra eksterne? - Rehold

Alternativer	Prosent	Verdi
1 Ingenting	22,1 %	42
2 1- 20 %	23,7 %	45
3 20 - 40 %	8,4 %	16
4 40 - 60 %	6,8 %	13
5 60 - 80 %	3,2 %	6
6 80 - 100 %	5,8 %	11
7 Vet ikke	30,0 %	57
Total		190

5.5 Innenfor følgende sektorer, ca. hvor stor del av tjenesteproduksjonen (dvs. tjenester og ikke varer) blir kjøpt inn fra eksterne? - Bygg- og anlegg

Alternativer	Prosent	Verdi
1 Ingenting	2,7 %	5
2 1- 20 %	10,6 %	20
3 20 - 40 %	10,1 %	19
4 40 - 60 %	6,9 %	13
5 60 - 80 %	19,1 %	36
6 80 - 100 %	14,9 %	28
7 Vet ikke	35,6 %	67
Total		188

5.6 Innenfor følgende sektorer, ca. hvor stor del av tjenesteproduksjonen (dvs. tjenester og ikke varer) blir kjøpt inn fra eksterne? - Miljø-, renovasjon- og avfall

Alternativer	Prosent	Verdi
1 Ingenting	4,3 %	8
2 1- 20 %	8,5 %	16
3 20 - 40 %	6,9 %	13
4 40 - 60 %	9,0 %	17
5 60 - 80 %	10,6 %	20
6 80 - 100 %	24,5 %	46
7 Vet ikke	36,2 %	68
Total		188

6. I hvilken grad mener du det er risiko for "sosial dumping" ved anskaffelser i følgende sektorer?

Alternativer	N
1 Helse og omsorg	189
2 Barnevern	180
3 Undervisningssektoren	187
4 Rehold	190
5 Bygg- og anlegg	189
6 Miljø-, renovasjon- og avfall	184
7 Innleie av personell (vikarbyråtjenester)	190

6.1 I hvilken grad mener du det er risiko for "sosial dumping" ved anskaffelser i følgende sektorer? - Helse og omsorg

Alternativer	Prosent	Verdi
1 Forekommer ikke	4,8 %	9
2 I ubetydelig grad	13,2 %	25
3 Til en viss grad	39,7 %	75
4 I stor grad	21,2 %	40
5 I meget stor grad	12,7 %	24
6 Vet ikke	10,1 %	19
7 Annet, spesifiser her	1,6 %	3
Total		189

6.2 I hvilken grad mener du det er risiko for "sosial dumping" ved anskaffelser i følgende sektorer? - Barnevern

Alternativer	Prosent	Verdi
1 Forekommer ikke	12,8 %	23
2 I ubetydelig grad	32,8 %	59
3 Til en viss grad	20,0 %	36
4 I stor grad	6,1 %	11
5 I meget stor grad	3,3 %	6
6 Vet ikke	25,6 %	46
7 Annet, spesifiser her	0,0 %	0
Total		180

6.3 I hvilken grad mener du det er risiko for "sosial dumping" ved anskaffelser i følgende sektorer? - Undervisningssektoren

Alternativer	Prosent	Verdi
1 Forekommer ikke	15,0 %	28
2 I ubetydelig grad	42,8 %	80
3 Til en viss grad	17,6 %	33
4 I stor grad	4,3 %	8
5 I meget stor grad	1,6 %	3
6 Vet ikke	19,3 %	36
7 Annet, spesifiser her	0,0 %	0
Total		187

6.4 I hvilken grad mener du det er risiko for "sosial dumping" ved anskaffelser i følgende sektorer? - Rehold

Alternativer	Prosent	Verdi
1 Forekommer ikke	6,8 %	13
2 I ubetydelig grad	5,3 %	10
3 Til en viss grad	22,1 %	42
4 I stor grad	26,3 %	50
5 I meget stor grad	27,4 %	52
6 Vet ikke	12,6 %	24
7 Annet, spesifiser her	0,5 %	1
Total		190

6.5 I hvilken grad mener du det er risiko for "sosial dumping" ved anskaffelser i følgende sektorer? - Bygg- og anlegg

Alternativer	Prosent	Verdi
1 Forekommer ikke	2,1 %	4
2 I ubetydelig grad	6,3 %	12
3 Til en viss grad	25,4 %	48
4 I stor grad	30,7 %	58
5 I meget stor grad	22,2 %	42
6 Vet ikke	14,3 %	27
7 Annet, spesifiser her	0,0 %	0
Total		189

6.6 I hvilken grad mener du det er risiko for "sosial dumping" ved anskaffelser i følgende sektorer? - Miljø-, renovasjon- og avfall

Alternativer	Prosent	Verdi
1 Forekommer ikke	4,9 %	9
2 I ubetydelig grad	10,3 %	19
3 Til en viss grad	29,3 %	54
4 I stor grad	23,4 %	43
5 I meget stor grad	11,4 %	21
6 Vet ikke	21,2 %	39
7 Annet, spesifiser her	0,5 %	1
Total		184

Konkurransvilkår

6.7 I hvilken grad mener du det er risiko for "sosial dumping" ved anskaffelser i følgende sektorer? - Innleie av personell (vikarbyråtenester)

Alternativer	Prosent	Verdi
1 Forekommer ikke	3,2 %	6
2 I ubetydelig grad	8,4 %	16
3 Til en viss grad	32,1 %	61
4 I stor grad	21,1 %	40
5 I meget stor grad	25,3 %	48
6 Vet ikke	11,1 %	21
7 Annet, spesifiser her	0,0 %	0
Total		190

7. Etter din oppfatning, hvilket ansvar ligger hos kommunen for å unngå at at det inngås avtaler som kan gi mulighet for "sosial dumping"?

Del 3: Offentlige anskaffelser og sosial dumping

Alternativer	Prosent	Verdi
1 Kommunen har ikke ansvar	0,0 %	0
2 Kommunen har et ubetydelig ansvar	1,0 %	2
3 Kommunen har et visst ansvar	3,0 %	6
4 Kommunen har et betydelig ansvar	27,8 %	55
5 Kommunen har et meget stort ansvar	67,2 %	133
6 Vet ikke	0,0 %	0
7 Annet, spesifiser her	1,0 %	2
Total		198

8. Bruker kommunen nå mer ressurser i forhold til å forhindre at det inngås avtaler som kan gi mulighet for "sosial dumping" enn de siste 2-3 år?

Alternativer	Prosent	Verdi
1 Ja	39,4 %	78
2 Nei, ca. samme ressursbruk	35,4 %	70
3 Nei, mindre ressursbruk nå	1,0 %	2
4 Vet ikke	22,2 %	44
5 Annet, spesifiser her	2,0 %	4
Total		198

9. I hvilken grad tar din kommune inn forbehold knyttet til "sosial dumping" i anskaffelsesprosessen?

Alternativer	Prosent	Verdi
1 Ikke i noen grad	2,0 %	4
2 I ubetydelig grad	7,1 %	14
3 Til en viss grad	20,4 %	40
4 I stor grad	28,6 %	56
5 I meget stor grad	20,9 %	41
6 Vet ikke	20,9 %	41
Total		196

10. I hvilke elementer/dokumenter tas forbehold inn (flere svar mulig):

Alternativer	Prosent	Verdi
1 Kvalifikasjonskravene	53,3 %	80
2 Kravspesifikasjonen	50,7 %	76
3 Tildelingskriteriene	32,0 %	48
4 Kontrakten	66,7 %	100
5 Vet ikke	16,0 %	24
Total		150

11. For utlysninger av offentlige tjenestekontrakter med verdi over 1,6 mill kroner: Tar kommunen inn bestemmelser om lønns- og arbeidsvilkår i kontrakten i henhold til forskrift om lønn- og arbeidsvilkår i offentlige kontrakter?

Alternativer	Prosent	Verdi
1 Alltid	52,1 %	87
2 Som oftest	31,1 %	52
3 Av og til	10,2 %	17
4 Sjelden	5,4 %	9
5 Aldri	1,2 %	2
Total		167

12. Tar kommunen inn slike klausuler også for kontrakter med verdi under 1.6 mill kroner (dvs. kontrakter under EØS-terskelverdien)?

Alternativer	Prosent	Verdi
1 Alltid	32,5 %	53
2 Som oftest	41,7 %	68
3 Av og til	14,7 %	24
4 Sjelden	8,0 %	13
5 Aldri	3,1 %	5
Total		163

13. Hvis det tas inn slike klausuler, gis det da bare en henvisning til forskriften om lønn- og arbeidsvilkår i offentlige kontrakter eller vises det til en bestemt tariffavtale?

Alternativer	Prosent	Verdi
1 Henvisning	45,2 %	71
2 Viser til tariffavtale	25,5 %	40
3 Ingen av delene	0,6 %	1
4 Vet ikke	28,7 %	45
Total		157

14. I hvilken grad leier kommunen inn personell?

Alternativer	Prosent	Verdi
1 Leier ikke inn personell	1,6 %	3
2 I ubetydelig grad	35,9 %	69
3 I viss grad	53,1 %	102
4 I stor grad	8,9 %	17
5 I meget stor grad	0,5 %	1
Total		192

15. I hvilken grad får innleid personell i all hovedsak de samme arbeids- og ansettelsesvilkår som de direkte ansatte i kommunen (innleier)?

Alternativer	Prosent	Verdi
1 Aldri	2,6 %	5
2 Sjelden	3,6 %	7
3 Av og til	8,2 %	16
4 Som oftest	34,9 %	68
5 Alltid	21,0 %	41
6 Vet ikke	29,7 %	58
Total		195

16. Ut i fra din erfaring, hva er gode tiltak for å kunne forhindre at det inngås avtaler som kan gi mulighet for "sosial dumping"?

17. I hvilken grad er det internt i kommunen klart HVEM som har oppfølgingsansvar overfor leverandører og tjenesteytere i hver enkelt kontrakt?

Del 4: Oppfølging av anskaffelser

I denne delen av spørreundersøkelsen, del 4, er alle spørsmål relatert direkte til "sosial dumping".

Alternativer	Prosent	Verdi
1 Ikke i noen grad	1,0 %	2
2 I ubetydelig grad	4,1 %	8
3 Til en viss grad	21,3 %	42
4 I stor grad	34,0 %	67
5 I meget stor grad	17,3 %	34
6 Vet ikke	22,3 %	44
Total		197

18. Etter at kontrakt er inngått, foreligger det i kommunen felles rutiner for:

Alternativer	N
1 HVA kommunen skal følge opp i forhold til "sosial dumping"	193
2 HVORDAN kommunen skal følge opp gjeldende bestemmelser om "sosial dumping" i kontrakten	194
3 NÅR kommunen skal følge opp gjeldende bestemmelser om "sosial dumping" kontrakten	191
4 VARSLING om irregulære forhold knyttet til kontrakstoppfyllelsen	192

18.1 Etter at kontrakt er inngått, foreligger det i kommunen felles rutiner for: - HVA kommunen skal følge opp i forhold til "sosial dumping"

Alternativer	Prosent	Verdi
1 Foreligger ikke	16,1 %	31
2 Foreligger i ubetydelig grad	7,3 %	14
3 Foreligger i en viss grad	27,5 %	53
4 Foreligger i stor grad	9,3 %	18
5 Foreligger i meget stor grad	5,2 %	10
6 Vet ikke	34,7 %	67
Total		193

18.2 Etter at kontrakt er inngått, foreligger det i kommunen felles rutiner for: - HVORDAN kommunen skal følge opp gjeldende bestemmelser om "sosial dumping" i kontrakten

Alternativer	Prosent	Verdi
1 Foreligger ikke	18,0 %	35
2 Foreligger i ubetydelig grad	7,7 %	15
3 Foreligger i en viss grad	25,8 %	50
4 Foreligger i stor grad	8,2 %	16
5 Foreligger i meget stor grad	5,2 %	10
6 Vet ikke	35,1 %	68
Total		194

18.3 Etter at kontrakt er inngått, foreligger det i kommunen felles rutiner for: - NÅR kommunen skal følge opp gjeldende bestemmelser om "sosial dumping" kontrakten

Alternativer	Prosent	Verdi
1 Foreligger ikke	17,8 %	34
2 Foreligger i ubetydelig grad	9,4 %	18
3 Foreligger i en viss grad	22,5 %	43
4 Foreligger i stor grad	9,9 %	19
5 Foreligger i meget stor grad	4,7 %	9
6 Vet ikke	35,6 %	68
Total		191

18.4 Etter at kontrakt er inngått, foreligger det i kommunen felles rutiner for: - VARSLING om irregulære forhold knyttet til kontrakstoppfyllelsen

Alternativer	Prosent	Verdi
1 Foreligger ikke	13,5 %	26
2 Foreligger i ubetydelig grad	12,5 %	24
3 Foreligger i en viss grad	16,1 %	31
4 Foreligger i stor grad	15,1 %	29
5 Foreligger i meget stor grad	7,8 %	15
6 Vet ikke	34,9 %	67
Total		192

19. I anskaffelser, i hvilken grad følger kommunen opp i praksis følgende forhold?

Alternativer	N
1 Om timelønn er lavere enn tariffestet minstelønn	191
2 Om arbeidstiden er i henhold til arbeidsmiljøloven	191
3 Om arbeidstiden er høyere enn det som følger av tariffavtaler på området	193
4 Om reiseutgifter dekkes etter statens regulativ	193
5 Om losji er i henhold til normal/avtalt standard	186
6 Om pensjonsordningen er i henhold til lovfestet pensjonsordning (OTP)	191
7 Om pensjonsordningen er dårligere enn tariffestet pensjonsordning	187
8 Om kostdekning dekkes etter regning og/eller lavere enn statens regulativ	190
9 Om arbeidstøy er dekket der det normalt er dekket	191

19.1 I anskaffelser, i hvilken grad følger kommunen opp i praksis følgende forhold? - Om timelønn er lavere enn tariffestet minstelønn

Alternativer	Prosent	Verdi
1 Følger ikke opp	13,1 %	25
2 I ubetydelig grad	8,9 %	17
3 Til en viss grad	25,1 %	48
4 I stor grad	15,7 %	30
5 I meget stor grad	8,4 %	16
6 Vet ikke	25,7 %	49
7 Annet, spesifiser her	3,1 %	6
Total		191

19.2 I anskaffelser, i hvilken grad følger kommunen opp i praksis følgende forhold? - Om arbeidstiden er i henhold til arbeidsmiljøloven

Alternativer	Prosent	Verdi
1 Følger ikke opp	7,3 %	14
2 I ubetydelig grad	13,1 %	25
3 Til en viss grad	26,2 %	50
4 I stor grad	17,8 %	34
5 I meget stor grad	8,9 %	17
6 Vet ikke	24,1 %	46
7 Annet, spesifiser her	2,6 %	5
Total		191

19.3 I anskaffelser, i hvilken grad følger kommunen opp i praksis følgende forhold? - Om arbeidstiden er høyere enn det som følger av tariffavtaler på området

Alternativer	Prosent	Verdi
1 Følger ikke opp	7,3 %	14
2 I ubetydelig grad	13,5 %	26
3 Til en viss grad	26,9 %	52
4 I stor grad	15,5 %	30
5 I meget stor grad	6,7 %	13
6 Vet ikke	26,9 %	52
7 Annet, spesifiser her	3,1 %	6
Total		193

19.4 I anskaffelser, i hvilken grad følger kommunen opp i praksis følgende forhold? - Om reiseutgifter dekkes etter statens regulativ

Alternativer	Prosent	Verdi
1 Følger ikke opp	19,2 %	37
2 I ubetydelig grad	13,0 %	25
3 Til en viss grad	16,6 %	32
4 I stor grad	7,3 %	14
5 I meget stor grad	4,7 %	9
6 Vet ikke	36,8 %	71
7 Annet, spesifiser her	2,6 %	5
Total		193

19.5 I anskaffelser, i hvilken grad følger kommunen opp i praksis følgende forhold? - Om losji er i henhold til normal/avtalt standard

Alternativer	Prosent	Verdi
1 Følger ikke opp	16,7 %	31
2 I ubetydelig grad	9,7 %	18
3 Til en viss grad	18,3 %	34
4 I stor grad	6,5 %	12
5 I meget stor grad	5,4 %	10
6 Vet ikke	39,8 %	74
7 Annet, spesifiser her	3,8 %	7
Total		186

19.6 I anskaffelser, i hvilken grad følger kommunen opp i praksis følgende forhold? - Om pensjonsordningen er i henhold til lovfestet pensjonsordning (OTP)

Alternativer	Prosent	Verdi
1 Følger ikke opp	18,3 %	35
2 I ubetydelig grad	11,0 %	21
3 Til en viss grad	19,4 %	37
4 I stor grad	8,4 %	16
5 I meget stor grad	5,8 %	11
6 Vet ikke	34,6 %	66
7 Annet, spesifiser her	2,6 %	5
Total		191

19.7 I anskaffelser, i hvilken grad følger kommunen opp i praksis følgende forhold? - Om pensjonsordningen er dårligere enn tariffestet pensjonsordning

Alternativer	Prosent	Verdi
1 Følger ikke opp	18,7 %	35
2 I ubetydelig grad	13,4 %	25
3 Til en viss grad	16,0 %	30
4 I stor grad	7,0 %	13
5 I meget stor grad	4,3 %	8
6 Vet ikke	38,0 %	71
7 Annet, spesifiser her	2,7 %	5
Total		187

19.8 I anskaffelser, i hvilken grad følger kommunen opp i praksis følgende forhold? - Om kostdekning dekkes etter regning og/eller lavere enn statens regulativ

Alternativer	Prosent	Verdi
1 Følger ikke opp	19,5 %	37
2 I ubetydelig grad	12,1 %	23
3 Til en viss grad	14,7 %	28
4 I stor grad	4,2 %	8
5 I meget stor grad	4,7 %	9
6 Vet ikke	41,1 %	78
7 Annet, spesifiser her	3,7 %	7
Total		190

19.9 I anskaffelser, i hvilken grad følger kommunen opp i praksis følgende forhold? - Om arbeidstøy er dekket der det normalt er dekket

Alternativer	Prosent	Verdi
1 Følger ikke opp	19,4 %	37
2 I ubetydelig grad	8,9 %	17
3 Til en viss grad	16,2 %	31
4 I stor grad	6,8 %	13
5 I meget stor grad	6,3 %	12
6 Vet ikke	37,7 %	72
7 Annet, spesifiser her	4,7 %	9
Total		191

20. I løpet av det siste året, hvor ofte har følgende interne aktører tatt opp kommunens håndtering av mulige tilfeller av "sosial dumping"?

Alternativer	N
1 Ledelse	177
2 Ansatte	175
3 Tillitsvalgte	189
4 Innkjøpere	172

20.1 I løpet av det siste året, hvor ofte har følgende interne aktører tatt opp kommunens håndtering av mulige tilfeller av "sosial dumping"? - Ledelse

Alternativer	Prosent	Verdi
1 Aldri	31,1 %	55
2 1 gang	13,0 %	23
3 2-3 ganger	17,5 %	31
4 4-5 ganger	4,5 %	8
5 6 ganger eller mer	4,5 %	8
6 Vet ikke	29,4 %	52
Total		177

20.2 I løpet av det siste året, hvor ofte har følgende interne aktører tatt opp kommunens håndtering av mulige tilfeller av "sosial dumping"? - Ansatte

Alternativer	Prosent	Verdi
1 Aldri	27,4 %	48
2 1 gang	5,7 %	10
3 2-3 ganger	13,1 %	23
4 4-5 ganger	6,9 %	12
5 6 ganger eller mer	4,6 %	8
6 Vet ikke	42,3 %	74
Total		175

20.3 I løpet av det siste året, hvor ofte har følgende interne aktører tatt opp kommunens håndtering av mulige tilfeller av "sosial dumping"? - Tillitsvalgte

Alternativer	Prosent	Verdi
1 Aldri	25,4 %	48
2 1 gang	10,1 %	19
3 2-3 ganger	24,9 %	47
4 4-5 ganger	10,6 %	20
5 6 ganger eller mer	8,5 %	16
6 Vet ikke	20,6 %	39
Total		189

20.4 I løpet av det siste året, hvor ofte har følgende interne aktører tatt opp kommunens håndtering av mulige tilfeller av "sosial dumping"? - Innkjøpere

Alternativer	Prosent	Verdi
1 Aldri	25,0 %	43
2 1 gang	5,2 %	9
3 2-3 ganger	13,4 %	23
4 4-5 ganger	5,2 %	9
5 6 ganger eller mer	4,7 %	8
6 Vet ikke	46,5 %	80
Total		172

21. Ta stilling til følgende påstander knyttet til "sosial dumping" i din kommune:

DEL 5 Kontroll

Alternativer	N
1 Kommunens kontrakter med leverandørene sikrer tilstrekkelig adgang til å kontrollere at faktiske lønns- og arbeidsvilkår er i tråd med kontrakten	191
2 Kommunen har gode nok kontrollrutiner for å kunne fange opp eventuell uregelmessighet	194
3 Kommunen har totalt sett styrket kontrollen de siste tre årene	194
4 Ressursbruken i forbindelse med kontroll av "sosial dumping" er en utfordring i kommunen	193
5 Kommunens kontroll- og oppfølgingsansvar for å kunne forhindre "sosial dumping" er klarlagt og kommunisert ut i organisasjonen	193
6 Kommunens kontroll- og oppfølgingsansvar for å kunne avdekke "sosial dumping" er klarlagt og kommunisert ut i organisasjonen	187

21.1 Ta stilling til følgende påstander knyttet til "sosial dumping" i din kommune: - Kommunens kontrakter med leverandørene sikrer tilstrekkelig adgang til å kontrollere at faktiske lønns- og arbeidsvilkår er i tråd med kontrakten

Alternativer	Prosent	Verdi
1 Helt uenig	4,7 %	9
2 Delvis uenig	11,0 %	21
3 Verken uenig eller enig	4,2 %	8
4 Delvis enig	27,7 %	53
5 Helt enig	29,3 %	56
6 Vet ikke/ikke aktuelt	23,0 %	44
Total		191

21.2 Ta stilling til følgende påstander knyttet til "sosial dumping" i din kommune: - Kommunen har gode nok kontrollrutiner for å kunne fange opp eventuell uregelmessighet

Alternativer	Prosent	Verdi
1 Helt uenig	13,9 %	27
2 Delvis uenig	19,6 %	38
3 Verken uenig eller enig	11,3 %	22
4 Delvis enig	25,3 %	49
5 Helt enig	9,3 %	18
6 Vet ikke/ikke aktuelt	20,6 %	40
Total		194

21.3 Ta stilling til følgende påstander knyttet til "sosial dumping" i din kommune: - Kommunen har totalt sett styrket kontrollen de siste tre årene

Alternativer	Prosent	Verdi
1 Helt uenig	9,8 %	19
2 Delvis uenig	9,3 %	18
3 Verken uenig eller enig	14,4 %	28
4 Delvis enig	28,4 %	55
5 Helt enig	18,6 %	36
6 Vet ikke/ikke aktuelt	19,6 %	38
Total		194

21.4 Ta stilling til følgende påstander knyttet til "sosial dumping" i din kommune: - Ressursbruken i forbindelse med kontroll av "sosial dumping" er en utfordring i kommunen

Alternativer	Prosent	Verdi
1 Helt uenig	6,2 %	12
2 Delvis uenig	5,7 %	11
3 Verken uenig eller enig	12,4 %	24
4 Delvis enig	23,8 %	46
5 Helt enig	30,6 %	59
6 Vet ikke/ikke aktuelt	21,2 %	41
Total		193

21.5 Ta stilling til følgende påstander knyttet til "sosial dumping" i din kommune: - Kommunens kontroll- og oppfølgingsansvar for å kunne forhindre "sosial dumping" er klarlagt og kommunisert ut i organisasjonen

Alternativer	Prosent	Verdi
1 Helt uenig	13,5 %	26
2 Delvis uenig	18,7 %	36
3 Verken uenig eller enig	13,5 %	26
4 Delvis enig	24,9 %	48
5 Helt enig	8,8 %	17
6 Vet ikke/ikke aktuelt	20,7 %	40
Total		193

21.6 Ta stilling til følgende påstander knyttet til "sosial dumping" i din kommune: - Kommunens kontroll- og oppfølgingsansvar for å kunne avdekke "sosial dumping" er klarlagt og kommunisert ut i organisasjonen

Alternativer	Prosent	Verdi
1 Helt uenig	15,0 %	28
2 Delvis uenig	17,6 %	33
3 Verken uenig eller enig	13,4 %	25
4 Delvis enig	23,5 %	44
5 Helt enig	9,1 %	17
6 Vet ikke/ikke aktuelt	21,4 %	40
Total		187

22. Etter din oppfatning, hvilket ansvar ligger på kommunen for å avdekke om "sosial dumping" gjennomføres i praksis?

23. Hvordan utøves dette ansvaret rent praktisk? Gi gjerne noen stikkord for sentrale punkt for hvordan kommunen faktisk utøver ansvaret

24. Ut i fra din erfaring, hva er gode tiltak for å kunne avdekke om "sosial dumping" gjennomføres i praksis?

25. Bruker kommunen nå mer ressurser i forhold til å avdekke om "sosial dumping" gjennomføres i praksis, enn de siste 2-3 år?

Alternativer	Prosent	Verdi
1 Ja	27,3 %	53
2 Nei, ca. samme ressursbruk	38,1 %	74
3 Nei, mindre ressursbruk nå	0,0 %	0
4 Vet ikke	29,4 %	57
5 Annet, spesifiser her	5,2 %	10
Total		194

26. Har det forekommet "sosial dumping" i din kommune det siste året og i så fall innenfor hvilken sektor har det vært:

DEL 6 Erfaringer fra din kommune

Alternativer	N
1 Helse og omsorg	181
2 Barnevern	165
3 Undervisningssektoren	176
4 Rehold	173
5 Bygg- og anlegg	172
6 Miljø-, renovasjon- og avfall	175
7 Innleie av personell (vikarbyråtjenester)	178
8 Kjenner ikke til at det har forekommet	143

26.1 Har det forekommet "sosial dumping" i din kommune det siste året og i så fall innenfor hvilken sektor har det vært: - Helse og omsorg

Alternativer	Prosent	Verdi
1 Nei	23,8 %	43
2 Ja	24,3 %	44
3 Vet ikke	47,5 %	86
4 Annet, spesifiser her	4,4 %	8
Total		181

26.2 Har det forekommet "sosial dumping" i din kommune det siste året og i så fall innenfor hvilken sektor har det vært: - Barnevern

Alternativer	Prosent	Verdi
1 Nei	30,9 %	51
2 Ja	3,0 %	5
3 Vet ikke	63,0 %	104
4 Annet, spesifiser her	3,0 %	5
Total		165

26.4 Har det forekommet "sosial dumping" i din kommune det siste året og i så fall innenfor hvilken sektor har det vært: - Rehold

Alternativer	Prosent	Verdi
1 Nei	32,9 %	57
2 Ja	9,2 %	16
3 Vet ikke	56,1 %	97
4 Annet, spesifiser her	1,7 %	3
Total		173

26.5 Har det forekommet "sosial dumping" i din kommune det siste året og i så fall innenfor hvilken sektor har det vært: - Bygg- og anlegg

Alternativer	Prosent	Verdi
1 Nei	23,8 %	41
2 Ja	9,3 %	16
3 Vet ikke	64,0 %	110
4 Annet, spesifiser her	2,9 %	5
Total		172

26.6 Har det forekommet "sosial dumping" i din kommune det siste året og i så fall innenfor hvilken sektor har det vært: - Miljø-, renovasjon- og avfall

Alternativer	Prosent	Verdi
1 Nei	29,1 %	51
2 Ja	5,1 %	9
3 Vet ikke	62,3 %	109
4 Annet, spesifiser her	3,4 %	6
Total		175

26.7 Har det forekommet "sosial dumping" i din kommune det siste året og i så fall innenfor hvilken sektor har det vært: - Innleie av personell (vikarbyråtjenester)

Alternativer	Prosent	Verdi
1 Nei	24,2 %	43
2 Ja	29,2 %	52
3 Vet ikke	43,8 %	78
4 Annet, spesifiser her	2,8 %	5
Total		178

26.8 Har det forekommet "sosial dumping" i din kommune det siste året og i så fall innenfor hvilken sektor har det vært: - Kjenner ikke til at det har forekommet

Alternativer	Prosent	Verdi
1 Nei	32,2 %	46
2 Ja	17,5 %	25
3 Vet ikke	46,2 %	66
4 Annet, spesifiser her	4,2 %	6
Total		143

27. I hvilken grad har forekomsten av "sosial dumping" vært forbundet med:

Alternativer	N
1 Kommunen ikke er tilstrekkelig bevisst risikoen	2
2 Det foreligger ikke rutiner for kontroll	2
3 Kontrakten med leverandørene åpner ikke opp for at kommunen kan kontrollere	2
4 Kommunen benytter seg ikke av retten/muligheten til å kreve innsyn i leverandørenes lønns- og arbeidsvilkår	2
5 Det ikke er tilstrekkelig kompetanse i kommunen opp i mot kontroll av sosial dumping	2

27.1 I hvilken grad har forekomsten av "sosial dumping" vært forbundet med: - Kommunen ikke er tilstrekkelig bevisst risikoen

Alternativer	Prosent	Verdi
1 Ikke i noen grad	0,0 %	0
2 I ubetydelig grad	50,0 %	1
3 Til en viss grad	0,0 %	0
4 I stor grad	0,0 %	0
5 I meget stor grad	0,0 %	0
6 Vet ikke"	50,0 %	1
7 Annet, spesifiser her	0,0 %	0
Total		2

27.2 I hvilken grad har forekomsten av "sosial dumping" vært forbundet med: - Det foreligger ikke rutiner for kontroll

Alternativer	Prosent	Verdi
1 Ikke i noen grad	0,0 %	0
2 I ubetydelig grad	0,0 %	0
3 Til en viss grad	0,0 %	0
4 I stor grad	0,0 %	0
5 I meget stor grad	50,0 %	1
6 Vet ikke"	50,0 %	1
7 Annet, spesifiser her	0,0 %	0
Total		2

27.3 I hvilken grad har forekomsten av "sosial dumping" vært forbundet med: - Kontrakten med leverandørene åpner ikke opp for at kommunen kan kontrollere

Alternativer	Prosent	Verdi
1 Ikke i noen grad	50,0 %	1
2 I ubetydelig grad	0,0 %	0
3 Til en viss grad	0,0 %	0
4 I stor grad	0,0 %	0
5 I meget stor grad	0,0 %	0
6 Vet ikke"	50,0 %	1
7 Annet, spesifiser her	0,0 %	0
Total		2

27.4 I hvilken grad har forekomsten av "sosial dumping" vært forbundet med: - Kommunen benytter seg ikke av retten/muligheten til å kreve innsyn i leverandørens lønns-og arbeidsvilkår

Alternativer	Prosent	Verdi
1 Ikke i noen grad	50,0 %	1
2 I ubetydelig grad	0,0 %	0
3 Til en viss grad	0,0 %	0
4 I stor grad	0,0 %	0
5 I meget stor grad	0,0 %	0
6 Vet ikke"	50,0 %	1
7 Annet, spesifiser her	0,0 %	0
Total		2

27.5 I hvilken grad har forekomsten av "sosial dumping" vært forbundet med: - Det ikke er tilstrekkelig kompetanse i kommunen opp i mot kontroll av sosial dumping

Alternativer	Prosent	Verdi
1 Ikke i noen grad	0,0 %	0
2 I ubetydelig grad	0,0 %	0
3 Til en viss grad	0,0 %	0
4 I stor grad	50,0 %	1
5 I meget stor grad	0,0 %	0
6 Vet ikke"	50,0 %	1
7 Annet, spesifiser her	0,0 %	0
Total		2

28. Ut over de forhold som er lovbestemt, bør Arbeidstilsynet også ha som oppgave å avsløre "sosial dumping" i offentlige tjenestekontrakter?

Alternativer	Prosent	Verdi
1 Ja	83,8 %	165
2 Nei	4,6 %	9
3 Vet ikke	11,7 %	23
Total		197

VEDLEGG 4 – INTERVJUGUIDE

Spørsmål	Svar
Begrepet	
1. Hva er referansepunktene i kommunen for å kunne definere sos dumping?	
2. Er det gråsoner ift. hva du oppfatter å ligge i sos dumping? a. Hva er ev. gråsonene - 5% dårligere vs. 25 % dårligere etc. - lov vs. egen oppfatning	
Ansvar	
3. Hvilket ansvar har kommunen for å: a. Forhindre sosial dumping? b. Avdekke sosial dumping?	
4. I forhold til forskrift om lønns og arbeidsvilkår; etter din vurdering - hvilket ansvar pålegger denne kommunen? a. I inngåelsesfasen b. I oppfølgingsfasen	
5. Etter din vurdering, er det forskjell på omfanget av kommunens oppfølgingsansvar - ift. arbeidsmiljøloven, - ift. forskrift om lønns- og arbeidsvilkår - ift. sosial dumping? a. Hva er forskjellen? b. Hvor er forskjellen hjemlet?	
Inngåelsesfasen	
6. Foreligger rutiner for å forhindre uregelmessigheter? a. Hva er hovedpunkt i disse?	

Spørsmål	Svar
<ul style="list-style-type: none"> b. Hva er erfaringene med rutinen/e? c. Klarlagt og kommunisert ut? 	
Oppfølging	
<p>7. Ift. sosial dumping, foreligger rutiner for:</p> <ul style="list-style-type: none"> a. HVEM i kommunen som skal følge opp kontrakter? b. Hva ligger i disse rutinene; <ul style="list-style-type: none"> -rollefordeling innkjøper og fagpersonell? -kommunisert ut? 	
<p>8. Ift. sosial dumping, foreligger rutiner for:</p> <ul style="list-style-type: none"> a. HVA kommunen skal følge opp i kontrakter? b. Hva ligger i disse rutinene? 	
<p>9. Ift. sosial dumping, foreligger rutiner for:</p> <ul style="list-style-type: none"> a. HVORDAN oppfølging av kontrakter skal skje? b. Hva ligger i disse rutinene? c. Benyttes verktøy, hva er ev. diss? 	
<p>10. Ift. sosial dumping, foreligger rutiner for:</p> <ul style="list-style-type: none"> a. NÅR oppfølging av kontrakter skal skje? b. Hva ligger i disse rutinene? 	
<p>11. Ift. sosial dumping, foreligger rutiner for:</p> <ul style="list-style-type: none"> a. VARSLING om irregulære forhold knyttet til kontraktsoppfølging? b. Hva ligger i disse rutinene? 	

Spørsmål	Svar
12. HVA er erfaringsmessig vanskelig å følge opp? a. HVORFOR er dette vanskelig?	
Generelt	
13. Har en styrket kontrollen ift sos dumping de siste 2-3 år? a. Hva er styrket b. Hvor styrket c. Hvordan styrket	
14. Ressursbruken knyttet til å forhindre at det inngås avtaler som kan gi mulighet for sos dumping; er den endret siste 2-3 år? a. Hva brukes økt ressursbruk på? b. Har en hatt sporbar effekt?	
15. Hvilke tiltak oppfatter du å være mest relevant for å kunne forhindre sos dumping? a. I anskaffelsesfasen b. I oppfølgingsfasen	
16. Ca hvor stor andel av tjenesteprod. kjøpes inn fra eksterne? a. Helse og omsorg b. Utdanning c. Vikarer / personelleie	
17. Er det ønskelig at Arbeidstilsynet får som oppgave å avsløre sos dumping i offentlige tjenestekontrakter? a. Problematisk å gi innsyn i kontrakter med leverandører? b. Problematisk å håndtere ressursbruken ift. tilsyn fra Arb.tilsyn?	