



cutting through complexity™

KS FoU prosjekt –

**social dumping ved anskaffelser i
kommunesektoren**

Statusrapport pr september 2011



Prosjektplan

WORK PLAN		Uke												Uke																								
KS - FoU 114009		Uke												Uke																								
Aktiviteter	Deltagere	Frist	12	13	14	15	16	17	18	19	20	21	22	23	24	25	31	32	33	34	35	36	37	38	39	40	41	42	43	44	45	46	47	48	49	50		
1. Innledende fase																																						
Kontrakt	KS / KPMG																																					
Aktivitet/fremdriftsplan	KS / KPMG	25.mar																																				
2. Kartlegging og utredning																																						
Juridisk, begrep og ansvar	KPMG	29.apr																																				
Fakta eksisterende kilder	"																																					
Survey	"																																					
Adresser	"																																					
Utarbeide og pilot	"																																					
Gjennomføre	"	06.jun																																				
Intervju	"																																					
Booking	"																																					
Gjennomføre	"	31.aug																																				
3. Analyse																																						
Oppfølgende intervju	"	14.okt																																				
Arbeidslivskonferanse	"	27.sep																																				
Generell analyse	"	11.nov																																				
3. Rapportering																																						
Utkast til KS	"	15.nov																																				
Sluttrapport	"	09.des																																				
4. Statusmøter med KS																																						
Referansegruppen	KS / KPMG	25.mar																																				
Vedr. begrep og survey	KS / KPMG																																					
Vedr. respondenter	KS / KPMG																																					
Vedr. funn, analyse og rapportering	KS / KPMG																																					

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

Sentrale tema er:

- begrepet sosial dumping og ulike instansers ansvar relatert til sosial dumping?
- opplevde problemområder i oppfølging av leverandører og gode tiltak for å redusere risiko for sosial dumping.

Hovedelementene i prosjektgjennomføringen er:

- juridisk utredning; pr. i dag i sluttfasen
- survey; er gjennomført og analyser påbegynt
- intervju med 7 case (kommuner og bedrifter); starter i uke 38.

Prosjektet skal sluttrapporteres 15. desember.

I dette foilsettet presenteres:

- utvalgte resultat fra spørreundersøkelse
- Kostratall knyttet til omfang av kommunale tjenestekjøp fra eksterne leverandører.

Analyse av kostradata

Omfang av tjenestekjøp

Totale utgifter vs. omfang av kjøp	
	2010
Sum driftsutgifter, totalt	297 364 652 000
Sum kjøp fra andre, totalt	31 883 008 000

Tabellen synliggjør hvilken andel av den kommunale tjenesteproduksjon som blir kjøpt fra andre:

- kostras estimat for totale driftsutgifter i kommunal sektor utgjør 297 milliarder. Av dette er 31 milliarder kjøp av tjenester fra andre (i de 31 mrd ligger også kjøp fra egne foretak, eksv. IKS)
- andelen av kommunal tjenesteproduksjon som blir kjøpt fra andre utgjør således i overkant av 10 %

Kjøp fra andre - leverandører

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

Kjøp av tjenester fra *private leverandører* er i kroner vesentlig større enn kjøp fra *andre offentlige virksomheter* (eksempelvis andre kommuner og statlig sektor) og kjøp fra *egne foretak og IKS* (interkommunale selskap).

Omfanget av kjøp fra *private leverandører* har fra 2008 til 2010 økt med 19,5 %. Den største økningen står kjøp fra *egne foretak og IKS* for, nær 26 %.

Sett i forhold til kommunenes totale budsjett utgjør kjøp fra private en beskjeden andel på 5,9 %. Samtidig er tallet på 17,5 mrd et betydelig beløp som krever gode rutiner for innkjøp og oppfølging, også i forhold til sosial dumping.

Analyse av kostradata

Tjenestekjøp pr utvalgte sektorer

	2010	2009	2008	% vis endring 2008 - 2010
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 %
Komunal 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 kr. I særklasse er størst innenfor pleie og omsorg. Av de 8,6 mrd. som ble innkjøpt i 2010, var 6,5 mrd. kjøp fra private leverandører.

Den største økningen i omfang av tjenestekjøp, fra 2008 – 2010, ligger i utdanningssektoren for barn og unge; økningen har vært på 38,5 %. Økningen var størst fra 2008 til 2009 .

Innenfor utdanning er det kjøp fra private barnehager som i kr. utgjør den største posten. I 2010 utgjorde denne 4,1 mrd, noe som var en økning fra 2008 på 37 % .

Spørreundersøkelse

Gjennomføring av spørreundersøkelse

	Svarprosent	Antall svar adm leder	Antall svar innkjøper	Antall svar tillitsv.
Bedrift	43,8 %	8	4	7
Fylke	39,1 %	6	7	16
0 – 5000 innb	30 %	3	1	4
5000 – 15 000 innb	35 %	4	2	14
15 000 – 25 000 innb	36,7 %	7	3	8
Over 25 000 innb	45,9 %	12	18	73
Total	42 %	40	35	122

Total svarprosent for spørreundersøkelsen er 42 %. Det er hentet respondenter fra 90 virksomheter. Utvalget har vært :

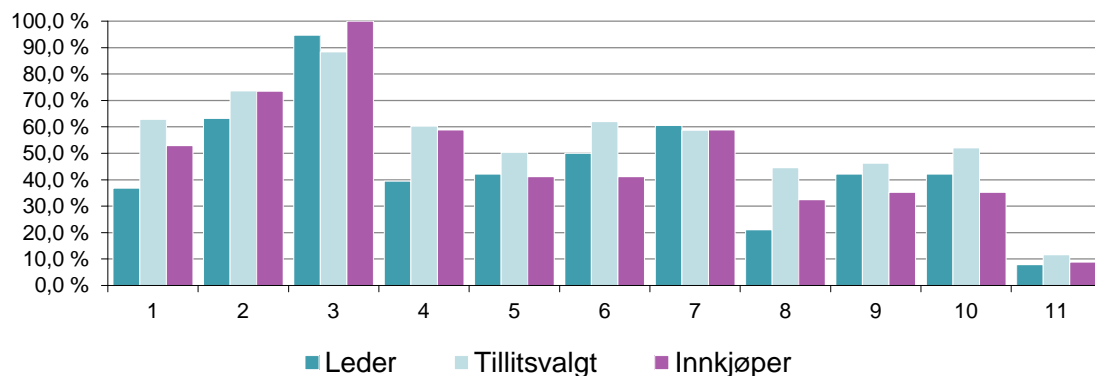
- Alle fylkeskommuner
- Et utvalg av kommunale foretak
- Alle kommuner med mer enn 25 000 innb
- Minimum 2 kommuner fra hvert fylke
- Minimum 10 kommuner med innbyggertall
 - 0 – 5 000
 - 5 000 – 15 000
 - 15 000– 25 000

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

- Alle virksomhetskategorier er representert med svar
- Alle stillingskategorier er representert i virksomhetskategoriene
- Kommunegruppen 0-5 000 er noe underrepresentert
 - Kommunestørrelse er så langt ikke identifisert som førende for svartendens – underrepresentasjonen synes ikke å gi behov for korreksjoner
 - Ett unntak; tilfeller av sos. dumping er overrepresentert i store kommuner (som antatt og hensyntatt i utvalget)
- De øvrige grupper 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 5 hovedtillitsvalgte

Spørreundersøkelse

Begrepet sosial dumping



I forhold til hva som inngår i begrepet "sosial dumping" er 10 forhold etterspurt.

Flest respondenter knytter "sosial dumping" til brudd på arbeidsmiljøloven. Respondenter "graderer" hva som inngår i "sosial dumping", eks:

- 35 % av ledere mener 5% lavere lønn enn tariff inngår i begrepet "sosial dumping"
- 60 % av ledere mener 20% lavere lønn enn tariff inngår i begrepet "sosial dumping"

Det forhold at 40 % av ledere eks. vis 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 ift. "sosial dumping".

35 % eller mer av hovedtillitsvalgte mener at alle listede forhold kan gå inn under begrepet "sosial dumping" - eksempelvis losji, kost, pensjonsordning, reiseutgifter

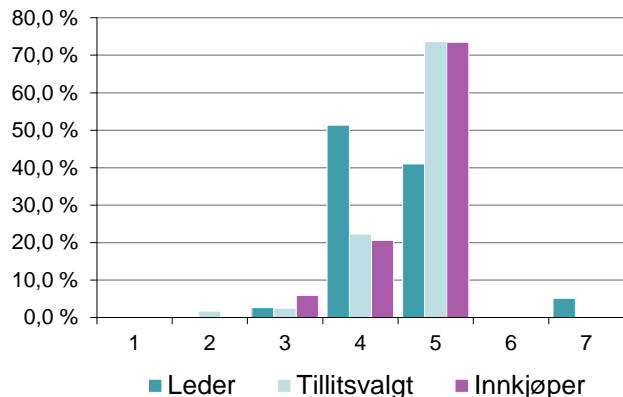
78 % eller flere (både leder, innkjøper, tillitsvalgt) mener at begrepet "sosial dumping" også inkluderer norske arbeidstakers lønn. 15 % av innkjøperne finner ikke at begrepet inkluderer norske arbeidstakere.

Svalternativer:	
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
11	Annet, spesifiser her

Spørreundersøkelse

Ansvar vedrørende sosial dumping

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

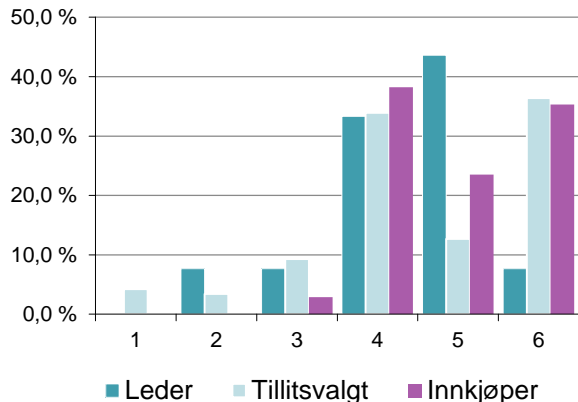


Alternativ:	
1	Kommunen har ikke ansvar
2	Kommunen har et ubetydelig ansvar
3	Kommunen har et visst ansvar
4	Kommunen har et betydelig ansvar
5	Kommunen har et meget stort ansvar
6	Vet ikke
7	Annet, spesifiser her

Over 70 % av innkjøpere og tillitsvalgte tillegger kommunen et *meget stort ansvar* for å unngå at det inngås avtaler som kan gi mulighet for "sosial dumping". 40 % av ledere mener det samme, mens 50 av lederne mener at kommunen har et *visst ansvar*.

Det er også over 70 % av ledere, innkjøpere og tillitsvalgte som mener at Arbeidstilsynet bør ha som oppgave å avsløre "sosial dumping" i offentlige tjenstekontrakter.

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



Alternativ:	
1	Aldri
2	Sjelden
3	Av og til
4	Som oftest
5	Alltid
6	Vet ikke

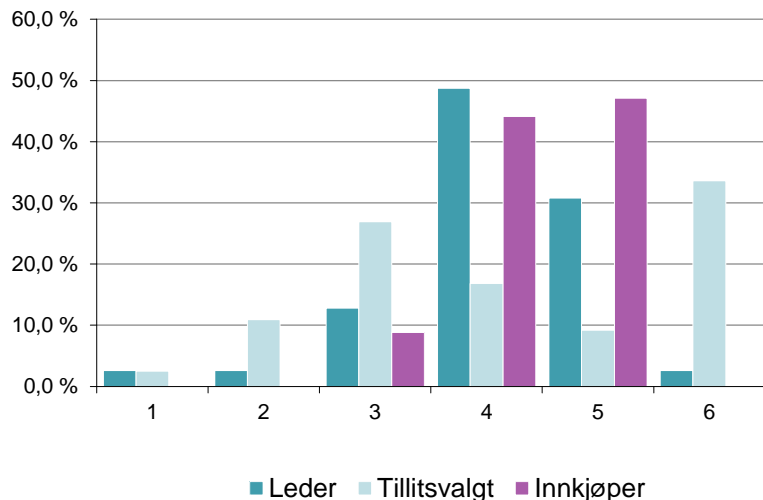
Vel 40% av lederne mener at innleid personell *alltid* i hovedsak får samme vilkår som direkte ansatte i kommunen. Vel 10 % av tillitsvalgte mener tilsvarende, og vel 20 % av innkjøperne.

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*.

Spørreundersøkelse

Behandling ved kontraktsinngåelse

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



Alternativ:	
1	Ikke i noen grad
2	I ubetydelig grad
3	Til en viss grad
4	I stor grad
5	I meget stor grad
6	Vet ikke

I forhold til dette spørsmålet foreligger i betydelig grad avvikende syn hos respondentgruppene. Det er særlig innkjøperne og lederne som svarer *i meget stor grad / i stor grad* at det tas inn forbehold knyttet til sosial dumping; for innkjøpere over 85 % og rett i underkant av 80 % for ledere.

Vel 45 % av innkjøperne oppgir at det *i meget stor grad* tas inn forbehold, tilsvarende 30 % av lederne.

Over 35 % av tillitsvalgte oppgir at det *i ubetydelig grad / i en viss grad* tas inn forbehold.

Det er først og fremst i kontrakten det tas inn forbehold, men også i betydelig grad i kvalifikasjonskravene (særlig fremholdt av innkjøperne).

For anskaffelser over 1,6 mill kr oppgir rundt 20 % av innkjøpere og ledere at det som oftest tas inn bestemmelser om lønns- og arbeidsvilkår i kontrakter i henhold til forskrift om lønns- og arbeidsvilkår i offentlige kontrakter. I underkant av 40 % av tillitsvalgte mener det samme.

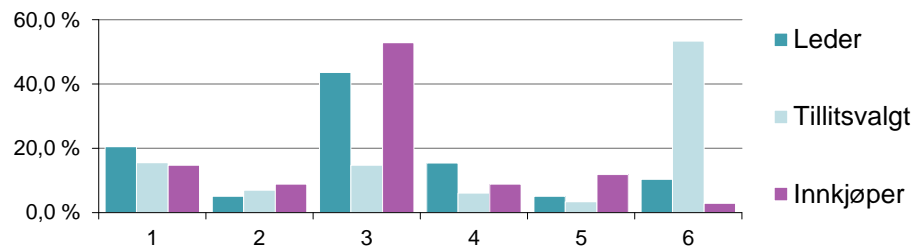
Rundt 70 % av alle tre respondentgrupper oppgir at samme type bestemmelser også tas inn i kontrakter med verdi under 1,6 mill. kr.

Nær 90 % av innkjøperne svarer at bestemmelser om lønns- og arbeidsvilkår tas inn i form av henvisning til forskriften. Tilsvarende tall for ledere er vel 50 %. 20 % av lederne oppgir at det vises til en bestemt tariffavtale, tilsvarende for innkjøpere er 6 %.

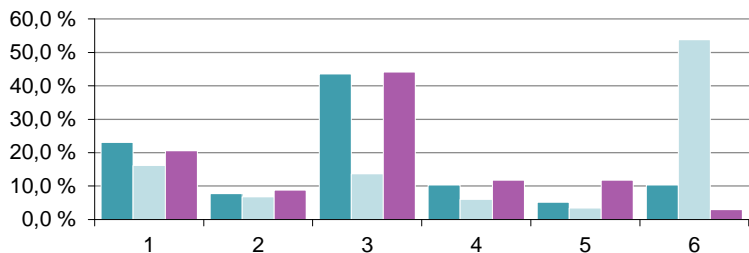
Spørreundersøkelse

Oppfølging av inngåtte kontrakter

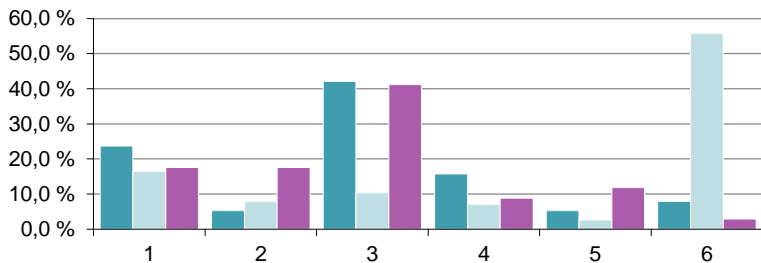
Etter at kontrakt er inngått, foreligger det i kommunen felles rutiner for: - HVA kommunen skal følge opp i forhold til "sosial dumping"



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



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



Alternativ:	
1	Foreligger ikke
2	Foreligger i ubetydelig grad
3	Foreligger i en viss grad
4	Foreligger i stor grad
5	Foreligger i meget stor grad
6	Vet ikke

Til spørsmålene om det foreligger felles rutiner for HVA, HVORDAN og NÅR kommunen skal følge opp i forhold til "sosial dumping", er det betydelig spredning langs svarkategoriene.

Innkjøpere og ledere er relativt samstemt på at det til en viss grad foreligger rutiner; omlag 40%. De to respondentgruppene er og relativt samstemt rundt 20% på at det ikke foreligger felles rutiner.

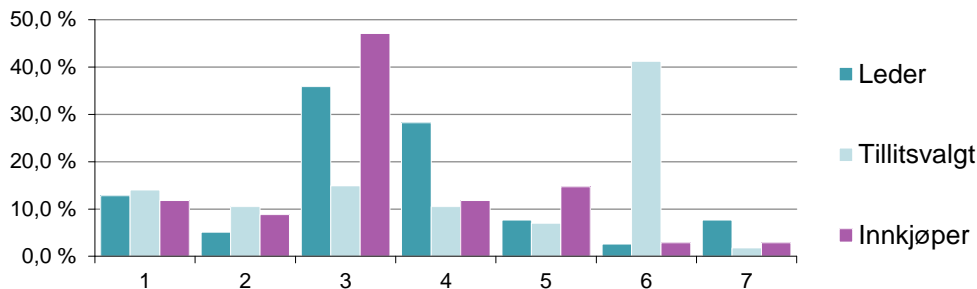
Ca. 10% av innkjøperne svarer at det foreligger felles rutiner. Rundt 10% av lederne svarer at de ikke vet om det foreligger felles rutiner.

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 - har dårligere rutiner for oppfølging av kontrakter.

Spørreundersøkelse

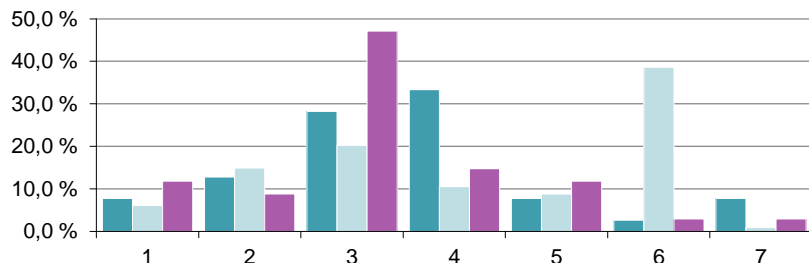
Oppfølging av inngåtte kontrakter (2)

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



Alternativ:	
1	Følger ikke opp
2	I ubetydelig grad
3	Til en viss grad
4	I stor grad
5	I meget stor grad
6	Vet ikke
7	Annet, spesifiser her

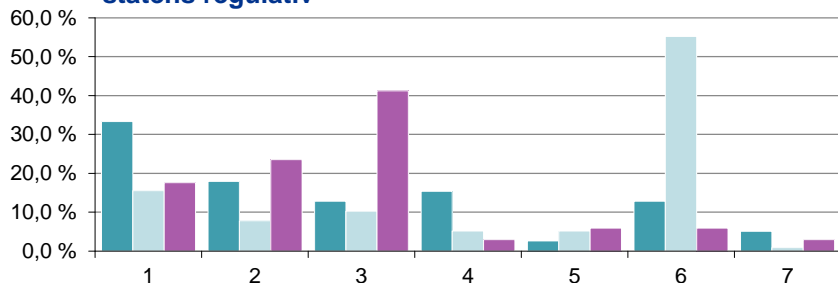
I anskaffelser, i hvilken grad følger kommunen opp i praksis følgende forhold? - Om arbeidstiden er i henhold til arbeidsmiljøloven



I forhold til et sett av spørsmål relatert til hva som i praksis følges opp etter at kontrakt er inngått, er det betydelig spredning langs svarkategoriene.

Den svarkategorien som i hovedsak scorer høyest er *til en viss grad*.

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

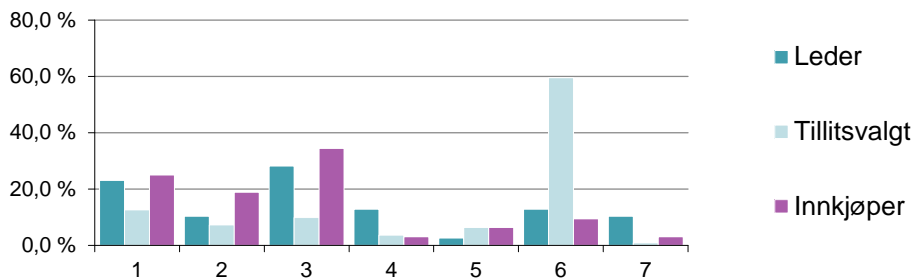


Blant ledere er det arbeidstid i henhold til arbeidsmiljøloven som har høyest score i forhold til hva som i stor grad følges opp. En ser også at vel 30 % av lederne svarer at en *ikke følger opp* om reiseutgifter dekkes etter statens regulativ.

Spørreundersøkelse

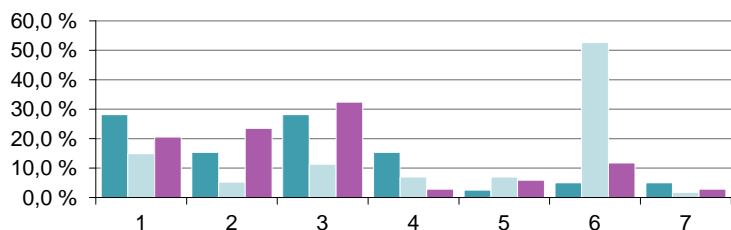
Oppfølging av inngåtte kontrakter (3)

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



Alternativ:	
1	Følger ikke opp
2	I ubetydelig grad
3	Til en viss grad
4	I stor grad
5	I meget stor grad
6	Vet ikke
7	Annet, spesifiser her

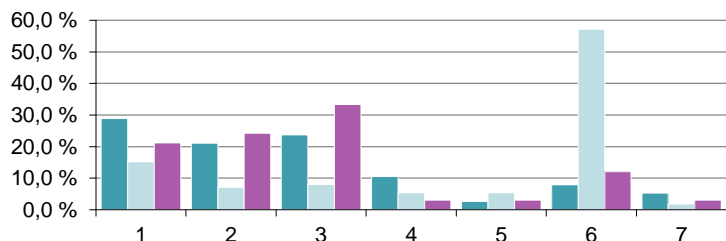
I anskaffelser, i hvilken grad følger kommunen opp i praksis følgende forhold? - Om pensjonsordningen er i henhold til lovfestet pensjonsordning (OTP)



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. Tilsvarende tall for innkjøpere er 20 %.

10 % av innkjøpere svarer at en *ikke vet* om kommunen i praksis følger opp i forhold til losji og pensjonsordninger.

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



Generelt er hovedtyngden av svar på kategoriene:

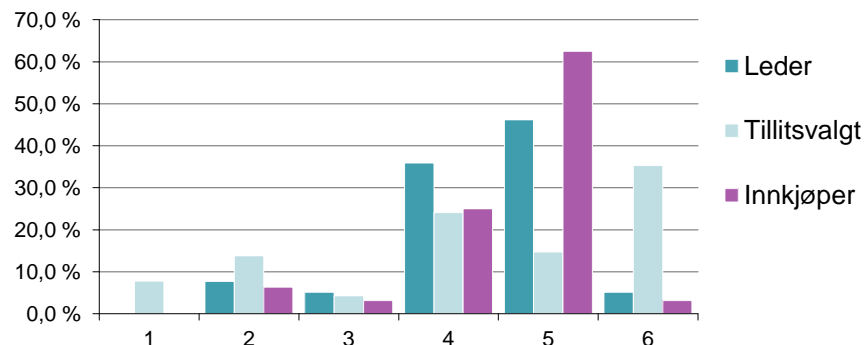
- *Følger ikke opp*
- *Følger opp i ubetydelig grad*
- *Følger opp til en viss grad*

For tillitsvalgte er hovedtyngden av svar på kategorien *vet ikke*.

Spørreundersøkelse

Kommunens rutiner

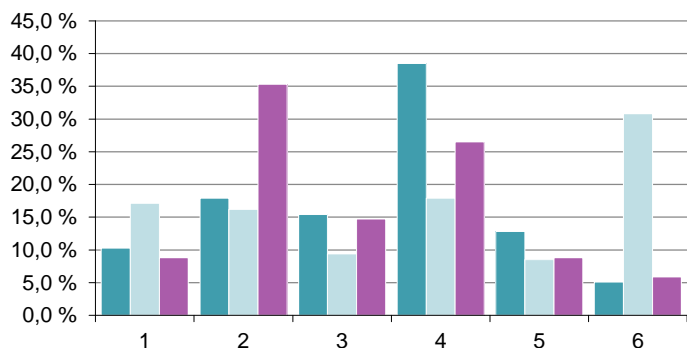
Ta stilling til følgende påstander knyttet til "sosial dumping" i din kommune: - Kommunens kontrakter med leverandørene si krer tilstrekkelig adgang til å kontrollere at faktiske lønns- og arbeidsvilkår er i tråd med kontrakten



Alternativ:	
1	Helt uenig
2	Delvis uenig
3	Verken uenig eller enig
4	Delvis enig
5	Helt enig
6	Vet ikke/ikke aktuelt

Den første tabellen viser at flertallet av respondentene mener at kommunens kontrakter sikrer tilstrekkelig adgang til å kontrollere at faktiske vilkår er i tråd med kontrakt.; omlag 80 % av innkjøpere og ledere er helt enig / delvis enig i denne påstanden, i underkant av 40 % av tillitsvalgte.

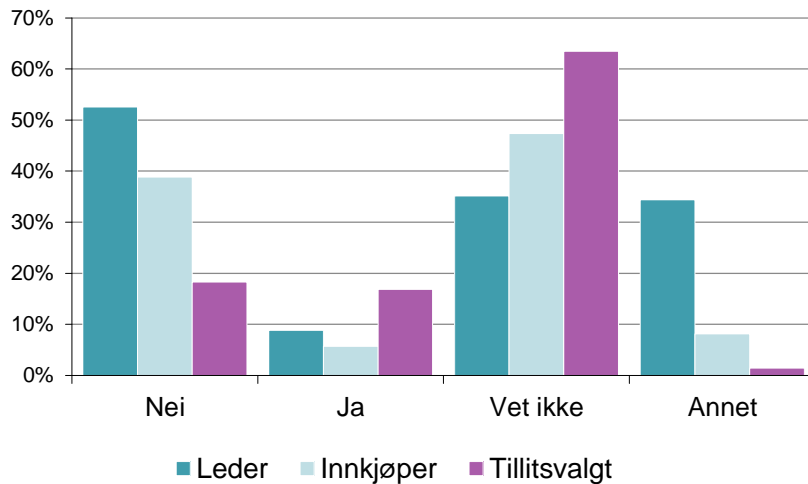
Ta stilling til følgende påstander knyttet til "sosial dumping" i din kommune: - Kommunen har gode nok kontrollrutiner for å kunne fange opp eventuell uregelmessighet



Den andre tabellen viser at nær 45 % av innkjøperne er helt eller delvis uenig i at kommunen har gode nok kontrollrutiner for å fange opp eventuell uregelmessighet. Sammenholdt med tabellen ovenfor 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 å fange opp eventuelle uregelmessigheter.

Ledere er i større grad enn innkjøpere enig i at kommunen har gode nok kontrollrutiner; i underkant av 40 % er delvis enig i at en har gode nok kontrollrutiner.

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



Samlet er det vel 15 % av innkjøperne som mener at det har forekommet "sosial dumping" i egen kommune det siste året, i underkant av 10 % mener det samme blant ledere og tillitsvalgte.

Samtidig oppgir 35 % av lederne at de *ikke vet*, tilsvarende vel 60 % og 45 % for henholdsvis innkjøper og tillitsvalgte.

Det er primært i de befolkningsrike kommunene at det oppgis å ha forekommet "sosial dumping".

Forekomsten av "sosial dumping" er i størst grad innenfor:

- Innleie av personell
- Pleie og omsorg
- Bygg og anlegg

Alle respondentgrupper oppgir at det innenfor disse sektorene har vært "sosial dumping" det siste året.



cutting through complexity™