



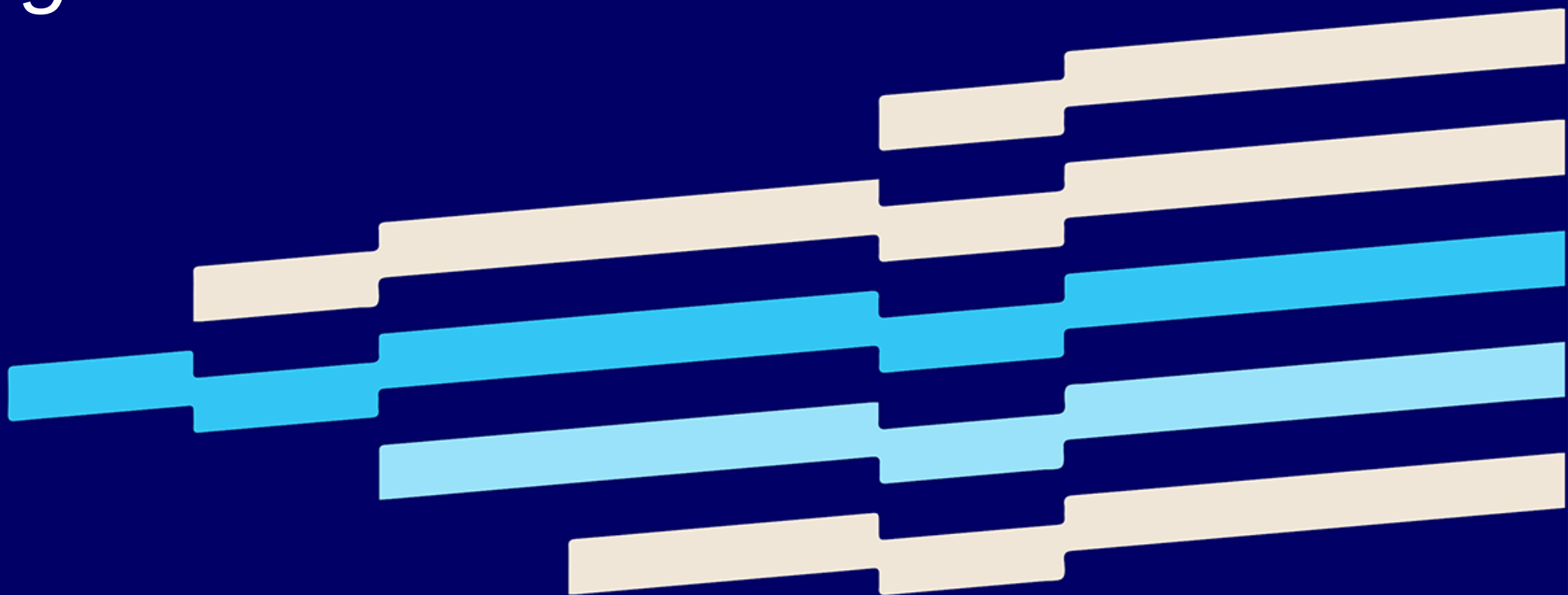
Difi

Direktoratet for
forvaltning og ikt

Hvordan kan vi unngå arbeidskriminalitet i offentlige kontrakter?

—

Anne Cathrine Jacobsen
Seniorrådgiver



Regjeringens strategi mot arbeidslivskriminalitet



- Regjeringen ønsker å bekjempe arbeidslivskriminalitet og fremme seriøse og gode arbeidsforhold
- Offentlige innkjøp er et viktig strategisk verktøy
 - Veileder om beste praksis for oppfølging av lønns- og arbeidsvilkår i offentlige kontrakter
 - Ny lov og forskrift om offentlige anskaffelser
 - Samarbeidsprosjekt med ASD, KS og AT



Kort om samarbeidsprosjektet:

- Riksrevisjonenes rapport om myndighetenes arbeid mot sosial dumping (Dokument nr. 3:14 (2015 – 2016))
 - Offentlige virksomheter etterlever ikke i tilstrekkelig grad regelverket
 - Anbefaler styrket innsats mot sosial dumping i offentlige kontrakter
- Arbeids- og sosialdepartementet:
 - Samarbeid med KS om et prosjekt for informasjons- og kompetansetiltak om forskriften rettet mot offentlige kontrakter i kommunesektoren

Situasjonsbeskrivelse fra NTAES:



- De kriminelle tilpasser seg:
 - virksomheter forsøker å fremstå som lovlige
 - Arbeidslivskriminaliteten sprer seg til flere bransjer. Svart arbeid og omsetning i sammenheng med sosial dumping markerer seg fortsatt som de vanligste formene
 - Bruken av enkeltpersonforetak i tilfeller der det er snakk om et reelt ansettelsesforhold.
 - Kriminelle som flytter aktiviteten hyppig mellom virksomheter kan også se ut til å være et utbredt problem.
 - ID- og dokumentmisbruket ser ut til å øke

Slik skal skurkene stoppes!



«Jeg har ingen tro på at det nytter å ta på de kriminelle med silkehansker. Dette er kyniske og utspekulerte folk, som ikke skyr noen midler. Fra regjeringens side er vi derfor tydelige på at de kriminelle skal plages, jages og bortvises»

Fra kronikk i Dagbladet 10.04.2018 av Arbeids- og sosialminister Anniken Hauglie



Difi

Direktoratet for
forvaltning og ikt

Regelverket

—



Krav til lønns- og arbeidsvilkår:

- Forskrift om lønns- og arbeidsvilkår i offentlige kontrakter:
 - Offentlige tjenestekontrakter og kontrakter om bygge- og anleggsarbeider
 - Statlige, kommunale, fylkeskommunale og andre oppdragsgivere
 - Terskelverdi kr 1.3 mill. eller kr 2,0 mill. ekskl. mva.

Krav til informasjon og krav til kontrakt:

- Informasjonsplikt:
 - Oppdragsgiver skal i kunngjøringen eller i konkurransedokumentene opplyse om at **kontrakten** vil inneholde krav om lønns- og arbeidsvilkår, krav til dokumentasjon og sanksjoner
- Det er bestiller som skal informere:
 - Ikke tilstrekkelig at leverandøren erklærer at dette vil bli overholdt
- I kontrakten:
 - Skal fremgå at arbeidstakere minst skal ha lønns- og arbeidsvilkår som følger av allmenngjøringsforskriften eller landsomfattende tariffavtale for den aktuelle bransjen.
 - Kontrakten skal også inneholde krav om at leverandøren og eventuelle underleverandører på forespørsel dokumenterer at kravene er oppfylt
 - Krav om «nødvendige sanksjoner» som er «egnet til å påvirke» leverandøren til etterlevelse

Gjeldende allmenngjøringsforskrifter:

Bransje	Påseplikt	Kontrollplikt
Bygg	Fra kr 0,-	Fra kr 1,3 og kr 2 mill
Renhold		
Overnatting, servering og catering		
Skips- og verftsindustrien		
Jordbruk og gartnerier		
Fiskeindustribedrifter		
Elektro		
Godstransport på vei		
Persontransport med turbil		

- Det er innført minstelønn i enkelte bransjer for å hindre at utenlandsk arbeidskraft får dårligere lønns- og arbeidsvilkår enn det som er vanlig i Norge
 - Virkemiddel mot uakseptable arbeidsvilkår og konkurransevridning
 - Hele eller deler av tariffavtale gjøres til minstestandard for en hel bransje i forskrift
- Det er ikke minstelønn i andre bransjer
 - Lønn avtales mellom arbeidsgiver og arbeidstaker

Landsdekkende tariffavtaler

«En tariffavtale inngått mellom hovedsammenslutningene, fagforbundene og arbeidsgiverforeningene i norsk arbeidsliv, og som ikke er geografisk avgrenset eller avgrenset til enkeltvirksomheter»

- Skal stille krav om lønns- og arbeidsvilkår:
 - Minste arbeidstid
 - Lønn, herunder overtidstillegg
 - Skift- og turnustillegg og ulempetillegg
 - Dekning av utgifter til reise, kost og losji (dersom dette dekkes av aktuell tariffavtale)
- Hvilke landsomfattende tariffavtaler er aktuelle for bransjen som kontraktsarbeidet gjelder?
 - Se på virkeområdet for tariffavtalen – dekker den området for kontrakten?

Kontrollplikt



- Forskriften §7:
«Oppdragsgiver skal gjennomføre nødvendig kontroll av om kravene til lønns- og arbeidsvilkår overholdes. Graden av kontroll kan tilpasses behovet i vedkommende bransje, geografiske område mv.»
- Konkret vurdering i hver kontrakt

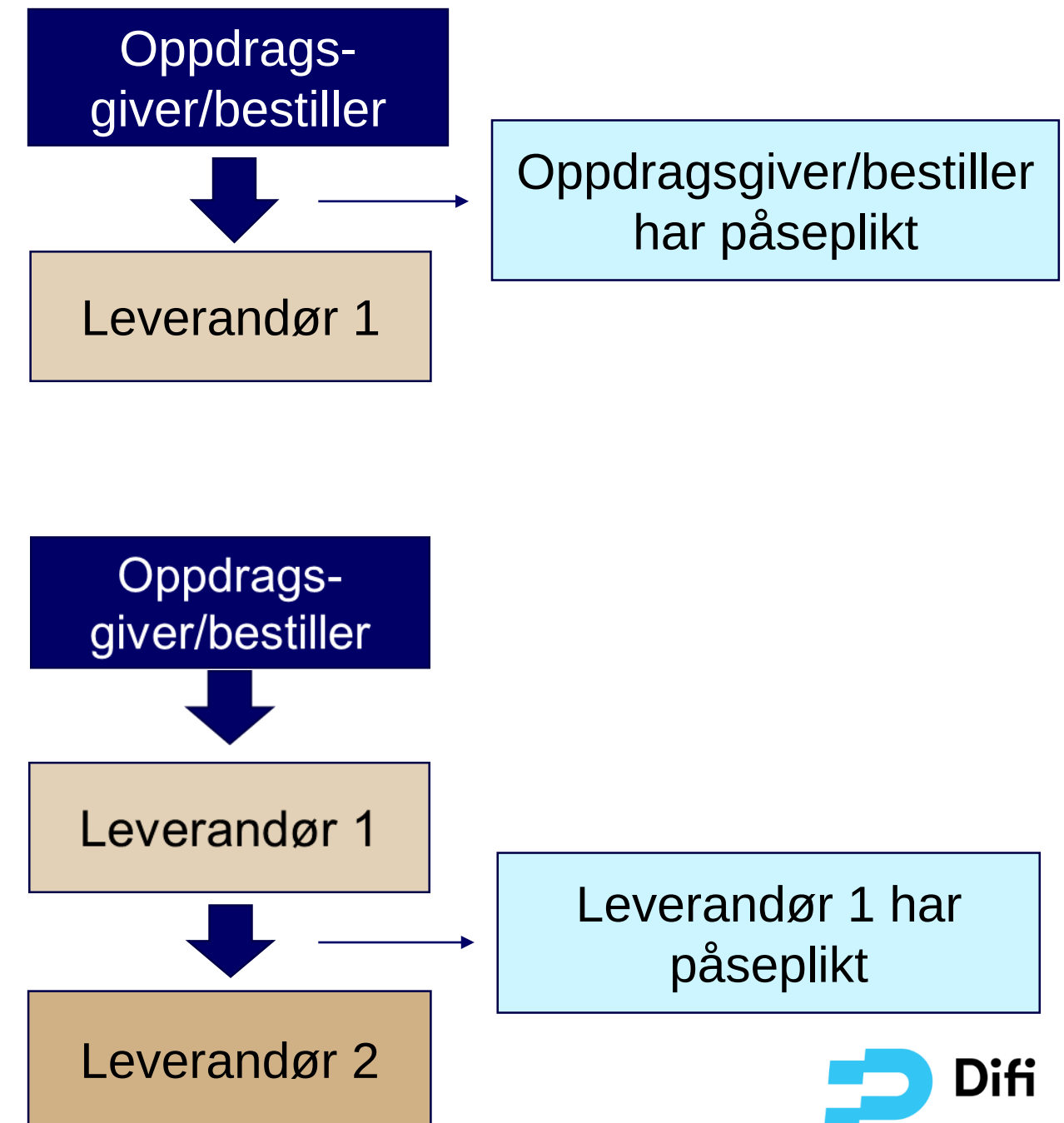
Hvordan gjennomføre kontroll?

- 1) Risikovurdering
 - Dokumenteres
- 2) Ytterligere kontroll dersom risikoen anses som høy
 - Dokumentasjonsgjennomgang
 - Arbeidsavtaler
 - Lønnslipper
 - Timeregistrering
- 3) Stedlig kontroll?
 - Må ha grunnlag i kontrakten
- Bestiller skal ikke «etterforske» mulige falske opplysninger i dokumentasjonen
 - Kontakte Arbeidstilsynet, politiet eller evt. skatteetaten
 - Oppdragsgiver må håndtere evt. kontraktsbrudd

Påseplikt:

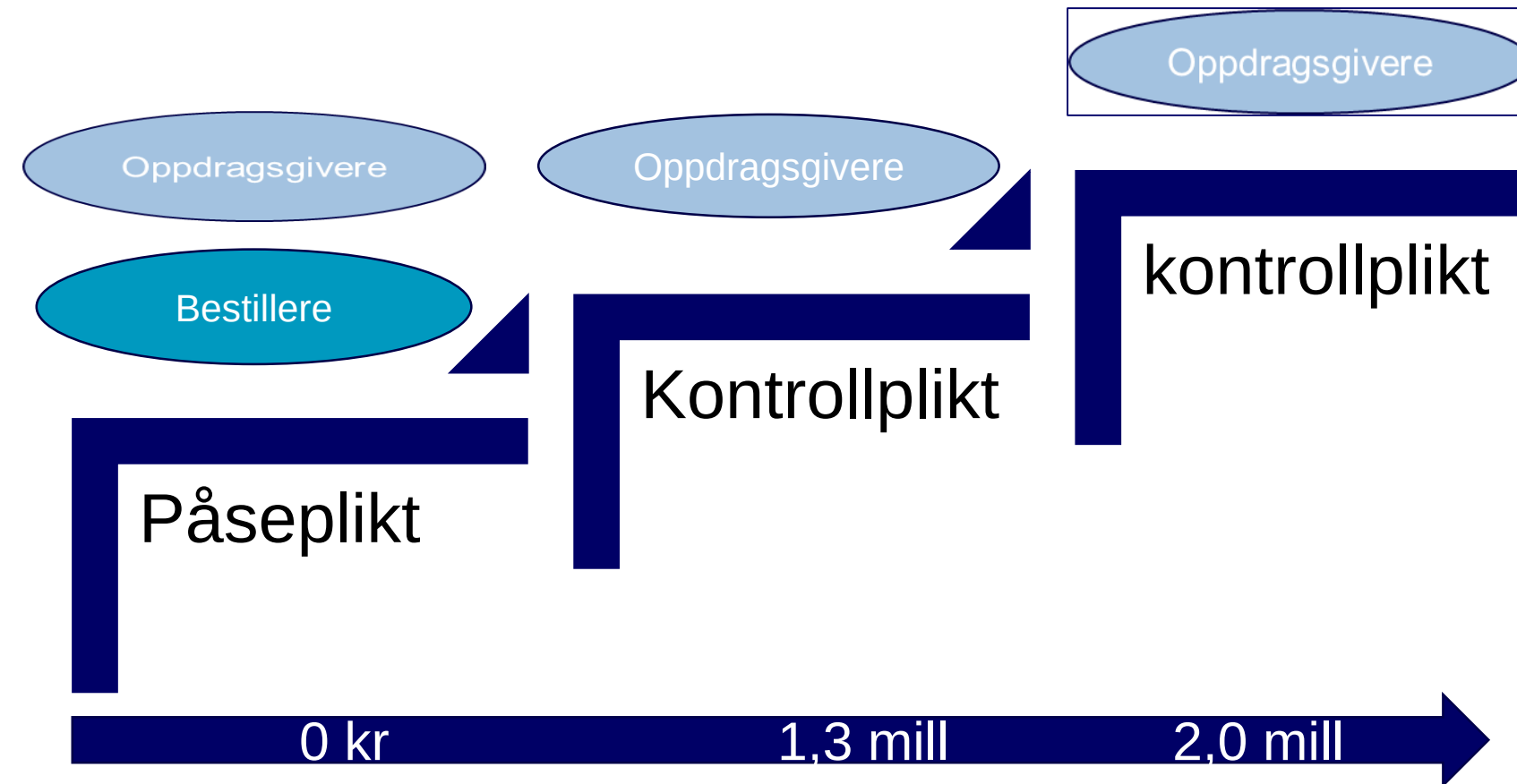
- Bestiller/oppdragsgiver må iverksette et system eller en rutine for å følge opp at krav til lønns- og arbeidsvilkår blir overholdt
 - Bør ha rutiner og systemer for kontroll og oppfølging også for kontrakter som omfattes av forskrift om lønns- og arbeidsvilkår for offentlige kontrakter
- Risikovurdering
- Kontroll gjennomføres gjennom innhenting av dokumentasjon:
 - Arbeidsavtaler
 - Timelister
 - Lønnslipper

Hvem har påseplikt?



Påseplikt og kontrollplikt:

- Påseplikt:
 - Forskrift om informasjons- og påseplikt og innsynsrett gjelder innenfor allmenngjorte områder
 - Ingen terskelverdi
- Kontrollplikt:
 - Forskrift om krav til lønns- og arbeidsvilkår i offentlige kontrakter
 - Gjelder for tjenstekontrakter og kontrakter om bygge- og anleggsarbeider over visse terskelverdier (1,3 mill for statlige oppdragsgivere og kr 2 mill. for kommunale-, fylkeskommunale- og andre oppdragsgivere)



Konsekvenser av manglende oppfølging og brudd på forskriften om krav til lønns- og arbeidsvilkår

- Konsekvenser av manglende oppfølging:
 - Ulovlig direkte anskaffelse?
 - Klagenemndas avgjørelse i sak 2015/27 (RenoNorden)
 - Vesentlig endring å unnlate å håndheve kontrakten
- Konsekvens av manglende regulering av krav til lønns- og arbeidsvilkår i kontrakten:
 - Kofa 2017/15:
 - Innklagede tok ikke inn klausul om krav til lønns- og arbeidsvilkår inn i kunngjorte kontraktsbestemmelser. Kravet ble tatt inn først i den signerte kontrakten
 - Ikke informert om at det ville bli stilt krav til lønns- og arbeidsvilkår i konkurransedokumentene
 - Kofa konstaterte at dette var brudd på forskriften
 - Konsekvens?
 - Kunne konkurransen fått et annet utfall dersom forskriftens krav hadde vært oppfylt?



Foto: Colourbox



Difi

Direktoratet for
forvaltning og ikt

Etterleves regelverket? – Kvantitativ og kvalitativ undersøkelse 2017

—



Kvantitativ og kvalitativ undersøkelse 2017

- Difi engasjerte KPMG til å gjennomføre en ny undersøkelse av etterlevelsen av forskrift om lønns- og arbeidsvilkår
 - Veilederen om beste praksis for oppfølging av lønns- og arbeidsvilkår ble lansert i mars 2015
 - Måle eventuell effekt av Difis veiledning



- Datautvalget for analysen er innhentet fra Doffin, som er en nasjonal kunngjøringsdatabase for offentlige anskaffelser.
- For analyseformål ble det benyttet offentlige anskaffelser kunngjort i 2016
- I likhet med rapporten til Riksrevisjonen er datagrunnlaget basert på sektorene renhold og bygg og anlegg – to sektorer som er utsatt for arbeidslivskriminalitet og sosial dumping
- Anskaffelsene som inngår i analysen blir ulikt fordelt på forvaltningsnivå basert på om anskaffelsen er utført av kommuner/kommunale virksomheter, fylkeskommuner/fylkeskommunale virksomheter eller statlige virksomheter.

Innhenting av inngåtte kontrakter



- For konkurransedokumenter hvor ordlyden henviser til en «Norsk Standard» som kontraktsgrunnlag uten å presisere noe om krav til lønns- og arbeidsvilkår, sendte vi ut en forespørsel om å få tilsendt den inngåtte kontrakten for å analysere anskaffelsene ytterligere



Kontrakter som henviser til Norsk Standard

- Omtrent 110 av anskaffelsene i utvalget innenfor renhold og bygg og anlegg refererer i "Kontraktsbestemmelser" / "Avtalebestemmelser" at kontrakten blir opprettet i henhold til en standardkontrakt (Norsk Standard), uten å presisere noe om "Krav til lønns- og arbeidsvilkår" ytterligere.

Bedt om innsyn i inngått kontrakt

- For å beholde observasjonene i datagrunnlaget ble det sendt ut en e-post til kontaktpersoner for hver av de gjeldende anskaffelsene, hvor det ble bedt eksplisitt om å få innsyn i den inngåtte kontrakten for den aktuelle anskaffelsen.
- Samtlige ble også kontaktet via en påminnelsemail eller per telefon for oppfølging av svar.

Antatt positiv påvirkning på resultatet

- Anskaffelser hvor vi ikke fikk tilsendt den inngåtte kontrakten, ble ekskludert fra endelig datautvalg som følge av at det ikke er grunnlag til å konkludere om anskaffelsen stiller krav i henhold til forskrift.
- Ekskluderingen av disse anskaffelsene kan ha vesentlig påvirkning på resultatet ettersom disse kan ha utelatt krav til lønns- og arbeidsvilkår.
- Dette kan føre til en noe unormal positiv påvirkning på resultatet.

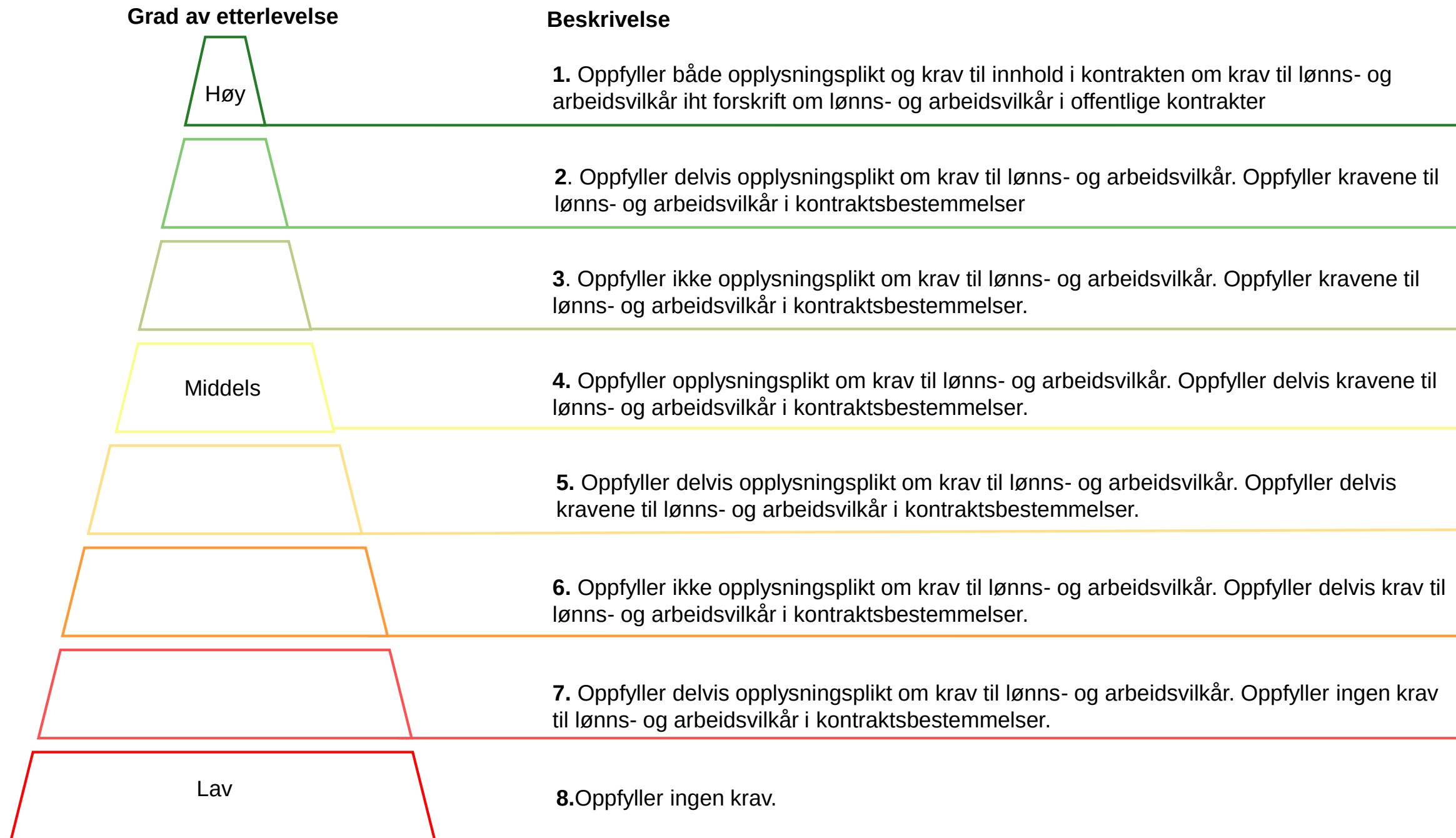
Renhold

Endelig svarprosent på tilsendte inngåtte kontrakt for renhold er 67 %

Bygg og anlegg

Endelig svarprosent for tilsendte inngåtte kontrakt for bygg- og anlegg er 47 %

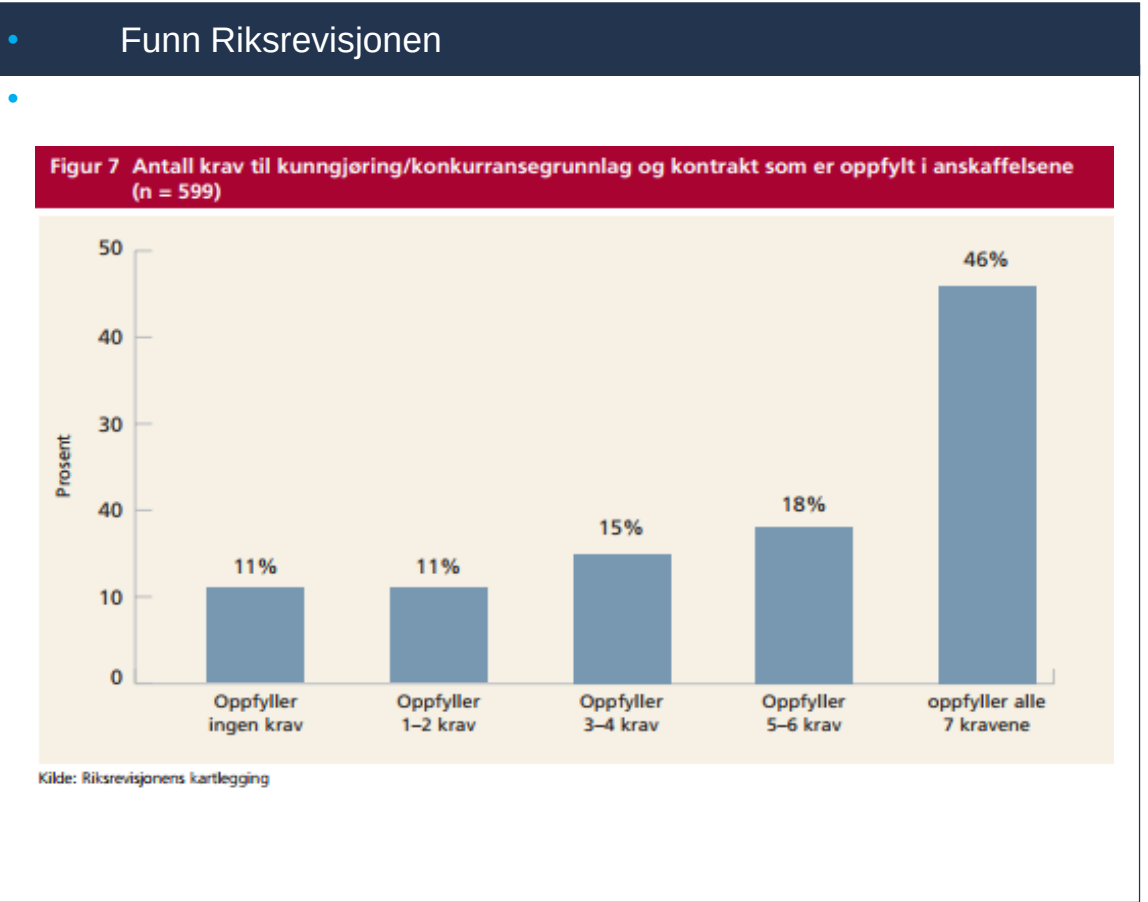
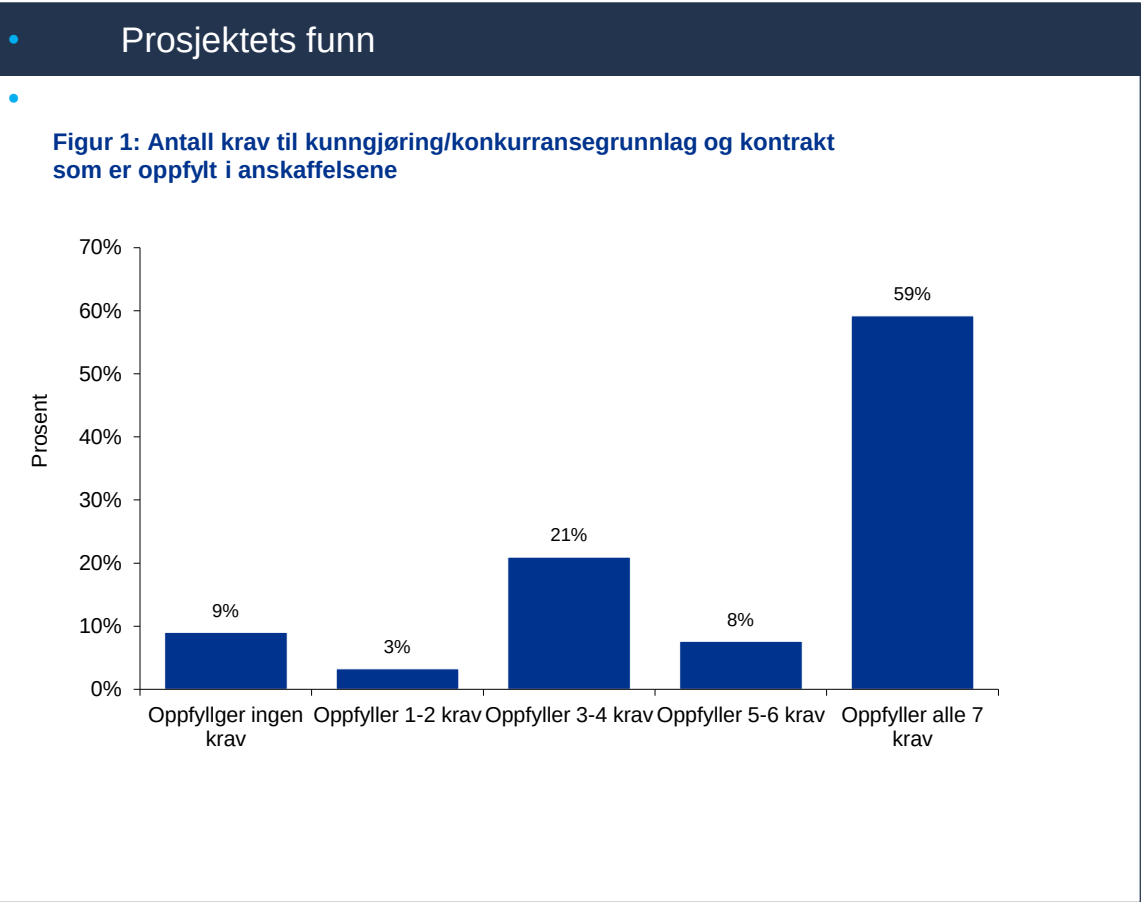
kategorisering for grad av etterlevelse



Sammendrag av funn:

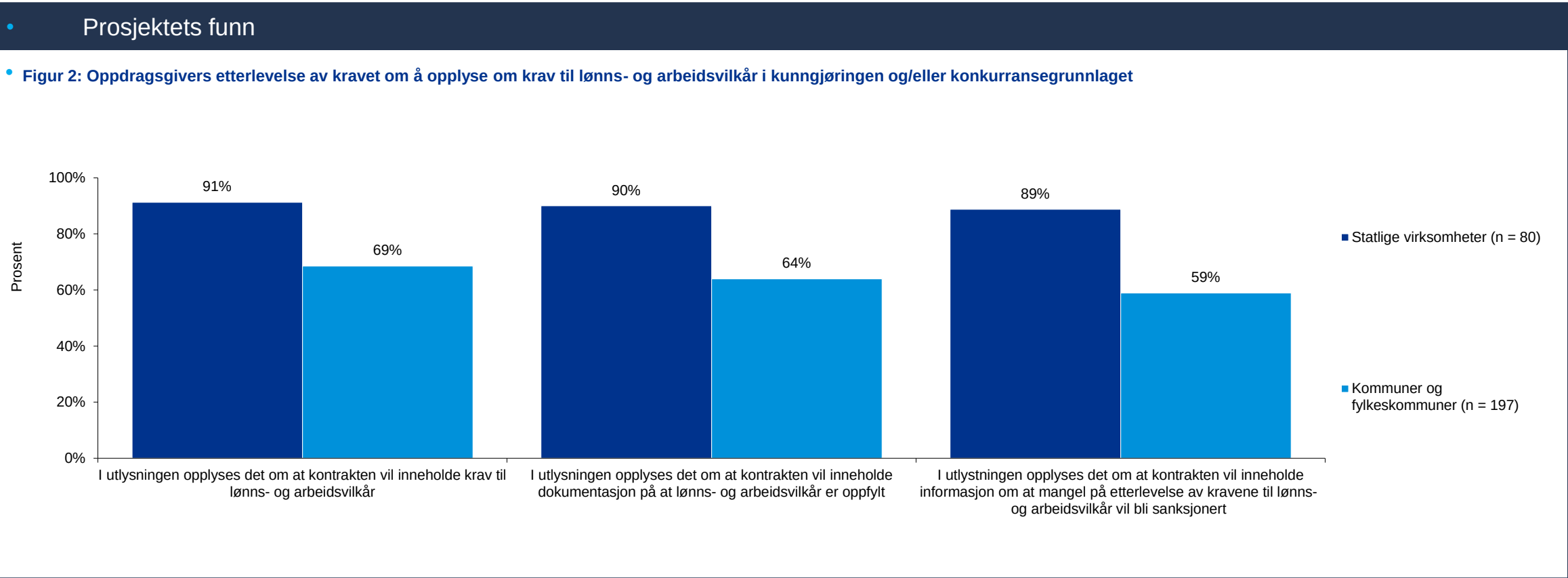
- Oppdragsgivere har en høyere etterlevelse av forskriften om lønns- og arbeidsvilkår sammenlignet med Riksrevisjonens rapport fra 2016
- Opplysning om at kontrakten vil inneholde krav til lønns- og arbeidsvilkår, dokumentasjon av dette og sanksjoner ved brudd etterleves i stor grad. Statlige virksomheter oppfyller dette punktet i en høyere andel av deres anskaffelser sammenlignet med kommunale/fylkeskommunale virksomheter.
- Store og mellomstore kommuner og fylkeskommuner etterlever krav i større grad enn små kommuner.

Overordnet er det en økning i antall offentlige anskaffelser som oppfyller alle syv krav i henhold til forskrift om lønns- og arbeidsvilkår i offentlige kontrakter



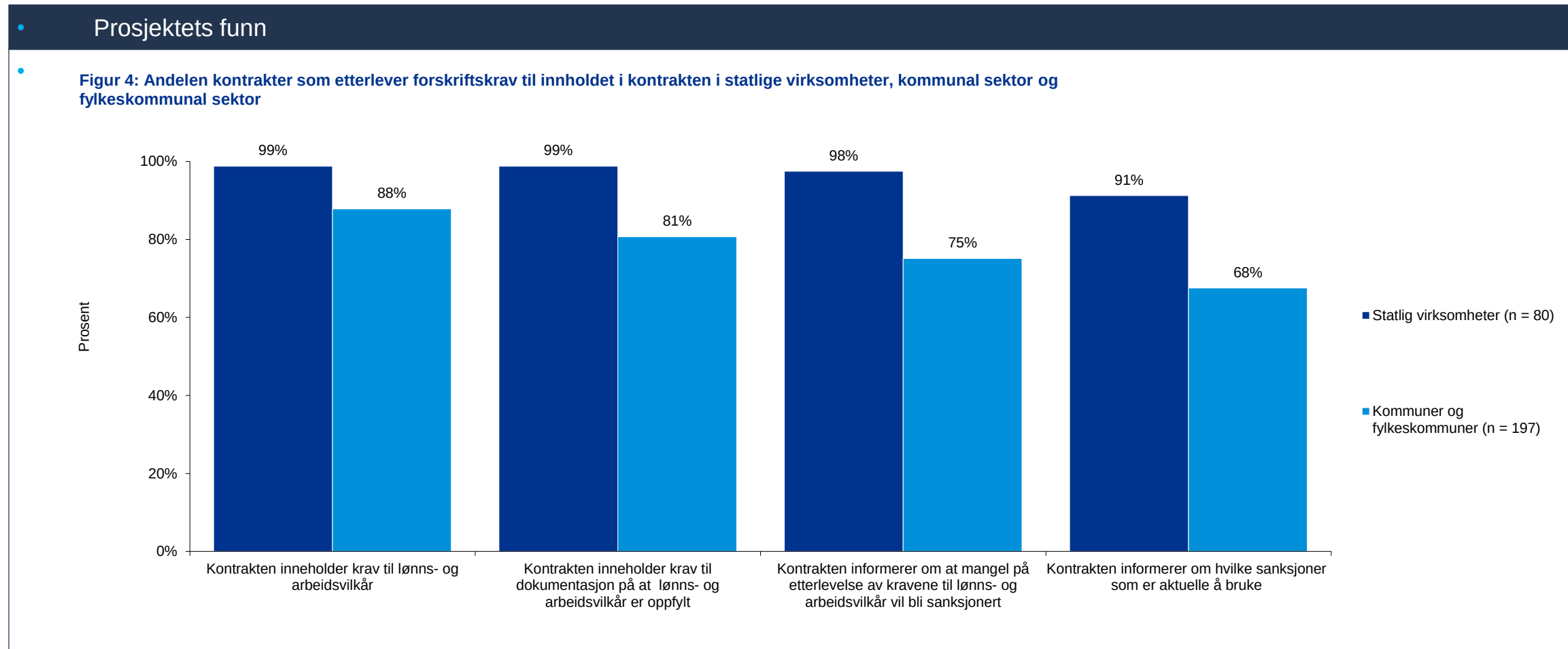
- **Analyse**
- Figur 1 viser at 59% av anskaffelsene oppfyller alle syv krav i 2016 sammenlignet med kartleggingsundersøkelsen til Riksrevisjonen fra 2015 hvor 46% av anskaffelser oppfyller alle syv krav. Dette viser en positiv trend for offentlige anskaffelser i etterlevelse av lønns- og arbeidsvilkår i offentlige kontrakter iht forskrift.
 - Det kan være hensiktsmessig å ikke sammenlikne funn fra prosjektet med Riksrevisjonen som en identisk undersøkelse, da datagrunnlag og metodikk er noe ulikt. Resultatet fra Riksrevisjonen baserer seg på svar fra en nasjonal kartleggingsundersøkelse, mens funn i prosjektet er basert på direkte innsyn i de enkelte konkurransedokumenter tilgjengelig på Doffin.

Statlige virksomheter opplyser om at kontrakten vil inneholde krav til lønns- og arbeidsvilkår i konkurransegrunnlaget i større grad en kommunale virksomheter



- Analyse
- Som det fremkommer av figur 2 er det et gjennomgående høyt antall anskaffelser fra statlige virksomheter som opplyser om at kontrakten vil inneholde krav til lønns- og arbeidsvilkår, dokumentasjon om dette og informasjon om sanksjoner knyttet til brudd på krav til lønns- og arbeidsvilkår sammenlignet med kommuner og fylkeskommuner.
 - Ved gjennomgang av konkurransedokumenter ble det observert at statlige virksomheter i større grad benytter seg av standard maler til utarbeidelse av konkurransegrunnlag ved offentlige anskaffelser. I tillegg benytter flere statlige virksomheter seg av konsulenter og andre tredjepartsleverandører som bistår i arbeidet med å gjennomføre konkurransen for den spesifikke anskaffelsen. Resultatet må tas i betraktning at antallet statlige virksomheter ikke nødvendigvis består av 80 unike virksomheter, da en oppdragsgiver kan være ansvarlig for flere anskaffelser. Det kan være nærliggende å anta at dette påvirker hvorfor statlige virksomheter oppnår såpass mye høyere etterlevelse av krav til informasjon iht forskrift.

Statlige virksomheter etterlever i større grad krav til lønns- og arbeidsvilkår på kontraktsnivå sammenlignet med kommuner og fylkeskommuner



- Analyse
- Funn fra tolkningen av konkurransedokumenter i offentlige anskaffelser er at statlige virksomheter etterlever de formelle kravene til utforming av kontrakten i større grad enn kommunale og fylkeskommunale virksomheter.
 - Det kan dog være et noe feilaktig positivt resultat som følge av at flere anskaffelser inkludert i analysen har samme oppdragsgiver. Dette kan tyde på at statlige virksomheter som for eksempel Statens Vegvesen, Statsbygg, Jernbaneverket o.l har bedre rutiner og standard maler til utforming av kontrakter ved offentlige anskaffelser, og etterlever dermed i større grad krav til lønns- og arbeidsvilkår i offentlige kontrakter.

Kontrollplikten:

- Noe bedring i kontroll og oppfølging av krav til lønns- og arbeidsvilkår
 - Det vises til gjennomgående liten tid og knapphet på ressurser hos oppdragsgivere for å kunne prioritere kontrollhandlinger fra dybdeintervjuer og spørreundersøkelsen.
 - Fra intervju kommer det frem at mindre kommuner utfører færre kontroller på leverandører og de begrunner dette med et transparent lokalsamfunn.
 - Få respondenter melder at de har avdekket brudd på krav til lønns- og arbeidsvilkår i offentlige anskaffelser.

Til tross for at omfanget av kontroller har økt, er det fortsatt en forholdsvis lav andel kontroller som blir gjennomført

Prosjektets funn

Figur 18: Andel av anskaffelser som har gjennomført kontroll av hovedleverandør

Kategori	Andel (%)
Anskaffelser i bygg og anlegg (n = 81)	30%
Anskaffelser i renhold (n = 19)	68%
Statlige anskaffelser (n = 34)	41%
Kommunale og fylkeskommunale anskaffelser (n = 66)	35%
Alle anskaffelser (n = 100)	37%

Funn Riksrevisjonen

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

Kategori	Andel (%)
Bygg- og anleggsanskaffelser	23 %
Renholdsanskaffelser	28 %
Anskaffelser i statlig sektor	28 %
Anskaffelser i kommunal sektor	22 %
Alle anskaffelser	24 %

Kilde: Riksrevisjonens kartlegging

Sitater og analyse fra dybdeintervjuer

Fra intervjuobjektene kommer det frem at mindre kommuner utfører færre kontroller på leverandører når det gjelder oppfølging av krav til lønns- og arbeidsvilkår sammenlignet med større kommuner. Flere av de mindre kommune begrunner dette med at de er et lite og transparent lokalsamfunn, hvor de ikke anser det samme behovet for kontroller sammenlignet med større kommuner. Dette kan også tyde på at mindre kommuner har færre ressurser og mindre kompetanse til kontroll og oppfølging av sosial dumping. Det er nærliggende å tro at disse har et større behov for opplæring og innkjøpssamarbeid for å øke antall kontrollhandlinger.

Analyse: Spørreundersøkelse

Prosjektets kartleggingsundersøkelse viser at andelen gjennomførte kontroller av hovedleverandørens etterlevelse av krav til lønns- og arbeidsvilkår har økt sammenlignet med riksrevisjonens funn fra 2016.

Det er en betydelig høyere andel kontroller gjennomført innen renholdsbransjen sammenlignet med anskaffelser innenfor bygg og anlegg.

Merk at disse resultatene kan være noe misvisende. Det er vesentlig færre observasjoner av renhold sammenlignet med bygg og anlegg, som gir mindre presisjon i resultatene. Grunnet et veldig lavt antall av respondenter som har avdekket brudd på lønns- og arbeidsvilkår (2 stk) inngår ikke svar om sanksjoneringshandlinger o.l.



Difi

Direktoratet for
forvaltning og ikt

Oppsummering

—

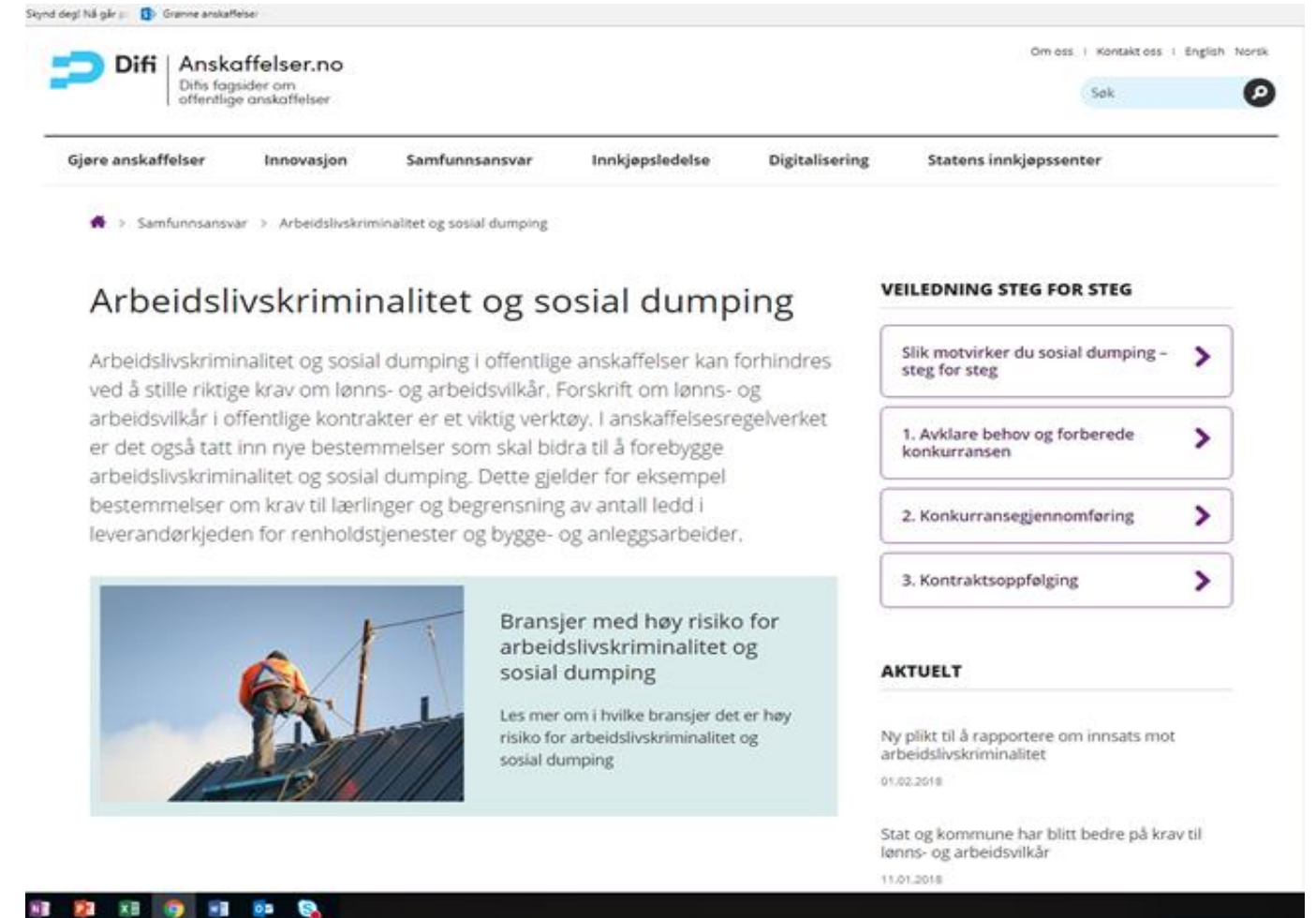


Viktig å ha fokus på etterlevelsen av regelverket:

- Strategisk tilnærming sikrer lederforankring og måling av etterlevelse
- Gode rutiner som sikrer at forskrift om lønns- og arbeidsvilkår ivaretas i anskaffelsene
 - Krav til informasjon
 - Kontraktskrav
 - Bruk maler
 - Oppmerksomhet rundt bruk av NS-standarder
- Kontroll:
 - Risikovurderinger
 - Dokumentasjonskontroller
 - Sanksjonering
- Revisjon av oppdragsgivere er viktig for å bedre etterlevelsen!

Tilgjengelige verktøy og maler fra Difi:

- Kontraktskrav for lønns- og arbeidsvilkår
- Egenrapporteringsskjema lønns- og arbeidsvilkår
- Risikovurderingsverktøy
- Mal for dokumentgjennomgang
- Mal for rapport etter kontroll
- Relevante eksempler fra andre virksomheter
- Veiledning og maler finner du her:
<https://www.anskaffelser.no/arbeidslivskriminalitet>



Takk for
oppmerksomheten!

acj@difi.no

Tlf. 47 33 73 53