



Arbeidslivs- kriminalitet

Forvaltningsrevisjon

27.03.18

INNHold

KONKLUSJON OG ANBEFALINGER.....	1
1.1 Hovedutfordringer	1
1.2 Anbefalinger	2
1.3 Rådmannens høringssvar	3
1. INNLEDNING	1
1.1 Vurderingskriterier	1
1.2 Avgrensinger.....	2
1.3 Problemstillinger	3
1.4 Metoder i undersøkelsen	3
2. STILLER KOMMUNEN LOVPÅLAGTE KRAV TIL LEVERANDØRENE?.....	4
2.1 Stilles de pålagte krav i utlysningene?	5
2.2 Brukes tildelingskriterier som motvirker arbeidslivskriminalitet?.....	7
2.3 Stilles de lovpålagte krav i kontraktene?	8
2.4 Revisjonens vurdering	10
3. HAR KOMMUNEN NØDVENDIG KONTROLL MED LEVERANDØRENE?	11
3.1 Er kontraktene tilgjengelig i kontraktsmodulen?.....	11
3.2 Er kontraktene tilgjengelig i arkivsystemet?.....	12
3.3 Gjøres risiko og sårbarhetsanalyse?	12
3.4 Følges kontraktene opp på en helhetlig og systematisk måte?	14
3.5 Forbedringer av kommunens kontrollarbeid	17
3.6 Revisjonens vurdering	18
4. GJENNOMFØRES UANMELDTE STEDLIGE KONTROLLER?	20
4.1 Er det tatt inn mulighet for uanmeldt stedlig kontroll i kontraktene?	20
4.2 Gjennomføres uanmeldte stedlige kontroller?	21
4.3 Revisjonens vurdering	21
5. HVORDAN ER SAMARBEIDET MED STATLIG TILSYNSORGAN?.....	23
5.1 Hvordan er erfaringene med felleskontroller?	23
5.2 Er det mulig med tettere samarbeid?	24
5.3 Revisjonens vurdering	25
KILDER.....	1

Forsidebilde: Shutterstock

<https://bilder.baerum.kommune.no/no/BaerumKommuneIntern/All#/w=203&s=&preview=1&info=2>

KONKLUSJON OG ANBEFALINGER

Kontrollutvalget ville ha vurdert hvor godt kommunen motvirker arbeidslivskriminalitet hos sine leverandører. Arbeidslivskriminalitet er handlinger som bryter med norske lover om lønns- og arbeidsforhold, trygde, skatter og avgifter. Dette innebærer utnyttelse av arbeidstakere og virker konkurransevridende. Kommunens ansvar er hovedsakelig knyttet til å sikre leverandører som etterlever kravene til lønns- og arbeidsvilkår.¹

Hovedfunnet er at Bærum kommune i all hovedsak etterlever forskriftens krav knyttet til lønns- og arbeidsvilkår. Rådmannen tar inn krav til lønns- og arbeidsvilkår, dokumentasjon og hjemmel for sanksjoner i nesten alle kontraktene. Anskaffelsessjefen har prosessansvar for anskaffelsene. Det gjennomføres også kontroller med etterlevelsen hos leverandørene. Kontrollene har vært effektive ved at de har avdekket vesentlige avvik bl.a. manglende overtidsgodtgjørelse, manglende pensjonsordning, brudd på arbeidstidsbestemmelsene og ikke godkjent underleverandører. Kommunens arbeid mot arbeidslivskriminalitet kan likevel bedres.

1.1 Hovedutfordringer

- Kontrollens omfang og kvalitet varierer sterkt i de ulike enhetene.
- Det gjennomføres ikke uanmeldte stedlige kontroller.
- Det er lite samarbeid med statlige tilsynsetater.
- Pris er eneste tildelingskriterium i flere tjenestekjøp.

[Kontrollens omfang og kvalitet varierer sterkt i de ulike enhetene](#)

Kontrollen er ikke helhetlig og systematisk, slik vedtatt *Anskaffelsesstrategi* sier den skal være. Ansvar for oppfølging og kontroll av kontraktene er delegert til de ulike kontraktsansvarlige enhetene i kommunen. [Risikovurderingene](#) og [kontrollaktiviteten](#) er av svært varierende kvalitet i enhetene. Hvilke leverandører som følges opp og hvor nøye, avhenger da av hvilken enhet som har kontraktsansvaret. Rådmannens har ansvar for betryggende kontroll, og dette kan være vanskelig å sikre når praksis i enhetene er så ulik.

[To hovedtiltak](#) er aktuelle for å få mer ens praksis; enten å bedre enhetenes kontroll eller å styrke den sentrale kontrollen. De ulike enhetenes kontrollarbeid kan formaliseres mer, en kan utarbeide klarere retningslinjer, bedre opplæringen og bedre rapporteringen. At enhetene kontrollerer kan gir bedre innsikt i risiko hos den enkelte leverandør og i større grad gjør kontrollen til en del av enhetenes ordinær ledelse og virksomhetsstyring. Utfordringene er at kontroll krever egen kompetanse og at ressurser til kontroll må veis opp mot andre oppgaver.

Sentral kontroll gir totaloversikt og ensartet praksis. Riksrevisjonen, Fafo og ansatte i kommunen påpeker at arbeidslivskriminalitet er et komplisert område. Regelverket mot arbeidslivskriminalitet er samtidig relativt likt for alle bransjer. En tverrsektoriell tilsynsgruppe i kommunen kan øke kompetansen og kvaliteten på kommunens kontrollarbeid. Dette kan være et effektivt tiltak, spesielt dersom det skal gjennomføres uanmeldte stedlige kontroller eventuelt sammen med statlige etater.

¹ FOR-2008-02-08-112 [Forskrift om lønns- og arbeidsvilkår i offentlige kontrakter](#), §§ 5 og 7.

Det gjennomføres ikke uanmeldte stedlige kontroller

Statlige etater understreker at uanmeldte kontroller er viktig dersom en vil avdekke arbeidslivskriminalitet. Grunnlaget for slik kontroll må tas inn i kontraktene med leverandørene. Dette er bare gjort i 5 av de 20 kontraktene vi undersøkte. Kommunen kan dermed i dag ikke gjennomføre mange slik kontroll. I alle kontraktene innen bygg og anlegg, skal det nå tas inn hjemmel for slik kontroll. Revisjonen mener hjemmelen med fordel kan tas inn i alle standard kontraktsvilkår slik det er gjort i Pleie og omsorg. Det er lav kostnad med å få hjemmelen inn og den gir kommunen et effektivt virkemiddel for å avdekke arbeidslivskriminalitet. Kommunen har så langt revisjonen kan se ikke gjennomført uanmeldte stedlige kontroller med arbeidslivskriminalitet. Kontrollene baserer seg i hovedsak på tilsendt dokumentasjon.

Det er lite samarbeid med statlige tilsynsetater

Revisjonen mener det kan være fornuftig å samarbeide med statlige tilsynsorganer som fører kontroll med arbeidslivskriminalitet i de samme virksomhetene. Dette kan bedre kommunens tilsyn bl.a. ved kompetanseoverføring og bedre informasjonen om leverandører. Statlige fellestilsyn baserer seg på uanmeldte stedlige kontroller.

Pris er eneste tildelingskriterium i flere tjenestekjøp

Pris var eneste tildelingskriterium i fire av 13 tjenestekjøp i 2017. Dette kan ha uheldig signaleffekt ovenfor leverandører og andre. Det kan også gjøre det vanskelig å avvise tvilsomme tilbydere og unormalt lave tilbud, dersom kvalifikasjonskravene i utlysningen ikke er vel gjennomtenkt. Revisjonen mener det bør sikres at andre kriterier som sosiale hensyn, kvalitet, innovasjon, miljø, livsløpskostnader m.m., også vektlegges ved tildeling av kontrakter.

Hva som er nødvendig eller betryggende kontroll må kommunen selv avgjøre. Dersom de folkevalgte ønsker å bedre kommunens arbeid mot arbeidslivskriminalitet, er det kontrollaktiviteten som først og fremst kan bedres. Revisjonen mener anbefalingene nedenfor vil være de mest effektive tiltakene.

1.2 Anbefalinger

Revisjonen foreslår at de folkevalgte vedtar følgende anbefalinger til rådmannen:

1. Rådmannen bør vurdere tiltak for å få mer ens risikovurdering.
2. Rådmannen bør vurdere å opprette en tverrsektoriell tilsynsgruppe.
3. Grunnlag for uanmeldte stedlig kontroll bør inn i alle kontrakter og rådmannen bør gjennomføre slik kontroll.
4. Rådmannen bør vurdere tettere samarbeid med statlige tilsynsetater.
5. Rådmannen bør unngå at pris er eneste tildelingskriterium.

Forvaltningsrevisjonen er utført av Morten Mjøltnes.

1.3 Rådmannens hørings svar

Rådmannen takker for mottatt rapport om arbeidslivskriminalitet. Det er særdeles viktig for kommunen å ha gode tiltak for å forebygge slik kriminalitet. Rådmannen er derfor glad for at rapportens hovedfunn er at kommunen i all hovedsak etterlever forskriftenes krav.

Det pågår et arbeid for å se på kommunens samlede håndtering av kontrakter. I dette arbeidet vil flere av anbefalingene nedenfor bli vurdert.

Rapporten har følgende anbefalinger:

Ad 1. Rådmannen bør vurdere tiltak for å få mer ens risikovurdering.

Kommunens felles mal for risikovurdering ligger i LOS håndbok kapittel 6.1. Rutiner for risikovurderinger, herunder risikovurderinger i forhold til arbeidslivskriminalitet, skal inn i innkjøpshåndboka første halvår 2018.

Ad 2. Rådmannen bør vurdere å opprette en tverrsektoriell tilsynsgruppe.

En tverrsektoriell tilsynsgruppe betyr i praksis å sentralisere oppfølging av seriøsitetsskravene. Utfordringen her ligger at arbeidet både er kompetansekrevene og ressurskrevene. Rådmannen vil se på denne anbefalingen i det pågående arbeide med vurdering av hvordan kommunen skal følge opp seriøsitetsskravene.

Ad 3. Grunnlag for uanmeldte stedlig kontroll bør inn i alle kontrakter og rådmannen bør gjennomføre slik kontroll

Dette er ivaretatt gjennom det tverrfaglige arbeidet som gjøres knyttet til seriøsitetsskravbestemmelser. Det vil bli utarbeidet felles mal/veiledning for gjennomføring av stedlige kontroller. Her skal beskrivelse av hva kommunen skal etterspørre av dokumenter hos leverandører som leverer tjenester/har avtale med kommunen inngå.

Til orientering har pleie- og omsorg har nylig gjennomført stedlige kontroller 3 stede; hos Vitalegruppen AS: Orange Helse Hjemmetjenester AS: og Sydvest Prosjekt AS.

Ad 4. Rådmannen bør vurdere tettere samarbeid med statlige tilsynsetater

Rådmannen vil til enhver tid vurdere nytten og hensiktsmessigheten av samarbeid med statlige tilsynsetater. Dette sees på i det pågående arbeidet med oppfølging av seriøsitetsskravene.

Ad 5. Rådmannen bør unngå at pris er eneste tildelingskriterium.

Rådmannen finner at å bruke pris som eneste tildelingskriterium i de aller fleste tilfellene ikke er hensiktsmessig.

Med hilsen

Erik Kjeldstadli
rådmann

Siri Opheim
controller

1. INNLEDNING

Kontrollutvalget vedtok å gjennomføre en forvaltningsrevisjon om arbeidslivskriminalitet:² *Formålet med prosjektet er å vurdere hvor godt kommunen motvirker arbeidslivskriminalitet hos sine leverandører.*

Arbeidslivskriminalitet er handlinger som bryter med norske lover om lønns- og arbeidsforhold, trygder, skatter og avgifter.³ Dette utføres gjerne organisert, og innebærer utnyttelse av arbeidstakere eller virker konkurransevridende og undergraver samfunnsstrukturen.⁴ Det er beregnet at arbeidslivskriminalitetsomfanget var om lag 28 milliarder kroner i 2015.⁵ NHO-sjefen frykter at selve fundamentet i det norske velferdssamfunnet kan forvitne.⁶

1.1 Vurderingskriterier

Vurderingskriterier er krav eller forventninger som brukes for å vurdere funnene i undersøkelsen. Vurderingskriteriene omfatter politiske vedtak, lovkrav, regelverk etc. som inneholder krav eller mål som skal oppfylles på området.

1.1.1 Viktige lover og bestemmelser

[Kommuneloven](#) skal bl.a. legge forholdene til rette for en tillitsskapende forvaltning som bygger på en høy etisk standard.⁷ Administrasjonssjefen skal også sørge for at administrasjonen er gjenstand for betryggende kontroll.⁸

[Forskrift om lønns- og arbeidsvilkår i offentlige kontrakter](#) sier at kommunen i kontraktene skal kreve at ansatte har lønns- og arbeidsvilkår i samsvar med bestemmelsene,⁹ at leverandøren må dokumentere oppfyllelse¹⁰ og forbeholde seg retten til sanksjoner.¹¹ Utlysningene skal opplyse om disse kravene.¹²

[Anskaffelsesloven](#)¹³ og [Forskrift om offentlige anskaffelser](#)¹⁴ stiller krav til kommunens anskaffelser. Anskaffelsesforskriften angir bl.a. hva kommunen skal eller kan kreve av leverandører.¹⁵

² Kontrollutvalget 03.04.17 sak 022 /17 Forvaltningsrevisjon rettet mot arbeidslivskriminalitet – prosjektplan.

³ [Riksrevisjonens undersøkelse av myndighetenes innsats mot arbeidsmiljøkriminalitet](#) Dokument 3:15 (2015–2016) side 7.

⁴ Difis fagside om offentlige anskaffelser: <https://www.anskaffelser.no/samfunnsansvar/sosial-dumping/kvifor-motverke-sosial-dumping>

⁵ Samfunnsøkonomisk analyse. Rapport 69-2017: <http://www.skatteetaten.no/globalassets/pdf/pressemelding/r-69-analyse-av-former-omfang-og-utvikling-av-arbeidslivskriminalitet.pdf>

⁶ NHO <https://www.nho.no/Politikk-og-analyse/Arbeidslivspolitik/nhos-seks-tiltak-mot-arbeidslivskriminalitet/>

⁷ LOV-1992-09-25-107 *Lov om kommuner og fylkeskommuner (kommuneloven)*, § 1. Lovens formål.

⁸ *Kommuneloven*, § 23. *Administrasjonssjefens oppgaver og myndighet*.

⁹ FOR-2008-02-08-112 [Forskrift om lønns- og arbeidsvilkår i offentlige kontrakter](#), § 5. *Krav til kontraktsklausul om lønns- og arbeidsvilkår*.

¹⁰ *Forskrift om lønns- og arbeidsvilkår i offentlige kontrakter*, § 6. *Krav til informasjon første ledd*.

¹¹ *Forskrift om lønns- og arbeidsvilkår i offentlige kontrakter*, § 6. *andre ledd*.

¹² *Forskrift om lønns- og arbeidsvilkår i offentlige kontrakter*, § 6. *tredje ledd*.

¹³ LOV-2016-06-17-73 *Lov om offentlige anskaffelser (anskaffelsesloven)*.

¹⁴ FOR-2016-08-12-974 *Forskrift om offentlige anskaffelser (anskaffelsesforskriften)*.

¹⁵ *Anskaffelsesforskriften* § 7-2. *Skatteattest*, § 7-9. *Minimering av miljøbelastning*, § 8-7. *Kvalifikasjonskrav og dokumentasjon*, § 8-10. *Egenerklæring*, § 9-4. *Avvisning på grunn av formalfeil*, § 9-5. *Avvisning på grunn av forhold ved leverandøren* og § 9-6. *Avvisning på grunn av forhold ved tilbudet*.

Kommunen skal oppbevare dokumentasjon som er tilstrekkelig til å begrunne viktige beslutninger i anskaffelsesprosessen.¹⁶

[Lov om arbeidsmiljø, arbeidstid og stillingsvern mv.](#) skal bl.a. sikre trygge ansettelsesforhold og likebehandling i arbeidslivet.¹⁷ Den stiller krav til bl.a. arbeidsforhold og arbeidstid.

[Lov om allmenngjøring av tariffavtaler mv.](#) skal sikre utenlandske arbeidstakere likeverdige lønns- og arbeidsvilkår og å hindre konkurransevridning til ulempe for det norske arbeidsmarkedet.¹⁸ Kommunen som bestiller er gitt en påseplikt overfor sine leverandører.¹⁹

1.1.2 Politiske vedtak

Kommunestyret har ikke fattet enkeltvedtak eksplisitt om arbeidslivskriminalitet.²⁰

Kommunestyret [vedtok Anskaffelsesstrategien](#) i 2016 der et satsingsområde bl.a. er å anskaffe løsninger som hindrer sosial dumping.²¹ Forskriftsfestede krav til lønns- og arbeidsforhold skal stilles i alle tjeneste- og bygge- og anleggskontrakter.²²

[Handlingsprogram 2018 – 2021](#) sier at kommunen bl.a. skal motvirke arbeidslivskriminalitet ved inngåelse av nye kontrakter.²³

1.2 Avgrensinger

- Revisjonen har avgrenset prosjektet ved kun å se på kommunens innkjøp i 2017, etter at den nye anskaffelsesloven med forskrift trådte i kraft.
- Vi har ikke sett på kontrakter som skulle vært inngått, men ikke har blitt utlyst.
- Vi har ikke sett på avtaler inngått av kommunale IKS'er og selskaper.
- Vi ser kun på tjenstekontrakter og bygge- og anleggskontrakter som overstiger 1,75 millioner kroner da det kun er disse som er omfattet av forskriftens bestemmelser.²⁴
- Vi har ikke sett på etterlevelsen av krav om bruk av lærlinger.²⁵
- Vi har fokusert på praksis i de enhetene med størst utbetalinger til leverandører.
- Vi fokuserer på den delen av arbeidslivskriminaliteten der kommunen er tillagt et kontrollansvar. I hovedsak på lønns- og arbeidsvilkår.²⁶

¹⁶ Anskaffelsesforskriften § 7-1. Dokumentasjonsplikt.

¹⁷ LOV-2005-06-17-62 *Lov om arbeidsmiljø, arbeidstid og stillingsvern mv. (arbeidsmiljøloven)*, § 1-1. Lovens formål.

¹⁸ LOV-1993-06-04-58 *Lov om allmenngjøring av tariffavtaler mv. (allmenngjøringsloven)*, § 1. Lovens formål.

¹⁹ FOR-2008-02-22-166 [Forskrift om informasjons- og påseplikt og innsynsrett](#), § 6. Påseplikt andre ledd.

²⁰ Vi har gått gjennom protokollene i kommunestyret fra januar 2005 til desember 2017.

²¹ Kommunestyre 31.08.16 sak 080/16 *Anskaffelsesstrategi - Evaluering og forslag til revidert utgave*.

²² Kommunestyre 31.08.16 sak 080/16 *Anskaffelsesstrategi - Evaluering og forslag til revidert utgave*, vedlegget *Satsingsområde 2: Samfunnsansvar* side 6

²³ Kommunestyret 06.12.17 sak 112/17 *Handlingsprogram 2018 – 2021*, vedlegget side 117.

²⁴ FOR-2008-02-08-112 [Forskrift om lønns- og arbeidsvilkår i offentlige kontrakter](#), § 3. *Oppdragsgivere som er omfattet av forskriften* og § 4. *Kontrakter som er omfattet av forskriften*.

²⁵ LOV-2016-06-17-73 *Lov om offentlige anskaffelser (anskaffelsesloven)* § 7.

²⁶ FOR-2008-02-22-166 *Forskrift om informasjons- og påseplikt og innsynsrett*, § 6. *Påseplikt* og FOR-2008-02-08-112 *Forskrift om lønns- og arbeidsvilkår i offentlige kontrakter*, § 7. *Kontroll*.

1.3 Problemstillinger

Rapporten er delt inn i følgende problemstillinger:

- Stiller kommunen lovpålagte krav til leverandørene?
- Har kommunen nødvendig? kontroll med leverandørene?²⁷
- Gjennomfører kommunen uanmeldte stedlige kontroller?
- Hvordan er samarbeidet med statlig tilsynsorgan?

I framstillingen under hver av problemstillingene vil vi først presentere relevante vurderingskriterier, så relevante fakta vi har samlet inn, for deretter å vurdere fakta opp mot kriteriene.

1.4 Metoder i undersøkelsen

Prosjektet er gjennomført og rapportert i samsvar med *Standard for forvaltningsrevisjon*.²⁸

- Revisjonen har funnet aktuelle anskaffelser registrert med kunngjøringer i Doffin fra Bærum kommune i 2017.²⁹ Vi tok ut tjenestekontrakter og bygge- og anleggskontrakter som overstiger 1,75 millioner kroner ekskl. mva.³⁰
- Vi har gjennomgått dokumentasjonen for anskaffelsene registrert i kontraktsmodulen og i kommunens arkiv.
- Oppstartsmøte med økonomidirektør, eiendomsdirektør, kommunalsjef tekniske tjenester, enhetssjef anskaffelse og controller.
- Møte med Arbeidstilsynet Østfold og Akershus, Folkehelsekontoret i Bærum kommune og Anskaffelsesenheten i Bærum kommune.
- Diverse eposter fra aktuelle enheter.
- Tilsendte sammenligningstall fra en kartlegging Riksrevisjonen gjennomførte.³¹

²⁷ Kommunens kontrollerer med arbeidslivskriminalitet på byggeprosjekter er behandlet under denne problemstillingen.

²⁸ RSK 001, Fastsatt av styret i Norges Kommunerevisorforbund 01.02.11

²⁹ www.doffin.no.

³⁰ [Forskrift om offentlige anskaffelser](#), § 4-1. Kontraktstyper.

³¹ [Riksrevisjonens undersøkelser av myndighetenes arbeid mot sosial dumping ved offentlige anskaffelser](#). Dokument 3:14 (2015-2016)

2. STILLER KOMMUNEN LOVPÅLAGTE KRAV TIL LEVERANDØRENE?

[Forskrift om lønns- og arbeidsvilkår i offentlige kontrakter](#) gjelder for kommunens tildeling av tjenestekontrakter og bygge- og anleggskontrakter som overstiger 1,75 millioner.³² I følge forskriften skal kommunen i sine kontrakter stille krav om at ansatte hos leverandører og eventuelle underleverandører, har lønns- og arbeidsvilkår i samsvar med bestemmelsene.³³ Kommunen skal kreve at leverandøren og eventuelle underleverandører på forespørsel må dokumentere at krav til lønns- og arbeidsvilkår er oppfylt.³⁴ Kommunen skal forbeholde seg retten til å gjennomføre nødvendige sanksjoner, dersom leverandøren eller eventuelle underleverandører ikke etterlever vilkårene. Kommunen skal i kunngjøringen eller konkurransegrunnlaget opplyse om at kontrakten vil inneholde krav om lønns- og arbeidsvilkår, dokumentasjon og sanksjoner i samsvar med forskriften.³⁵

Kommunestyrets vedtatte [Anskaffelsesstrategi](#) sier at kommunen skal stille forskriftsfestede krav til lønns- og arbeidsforhold i alle tjeneste- og bygge- og anleggskontrakter.³⁶ Kommunestyret fikk i 2017 to statusrapporteringer der det står at kommunen jobber for å forebygge sosial dumping og arbeidslivskriminalitet.³⁷

[Forskrift om offentlige anskaffelser](#) sier at oppdragsgiver skal velge tilbud på grunnlag av objektive tildelingskriterier.³⁸ Slike kriterier kan for eksempel være pris, kvalitet, livssyklus kostnader, miljø, sosiale hensyn og innovasjon. Kommunen kan også stille krav til leverandørenes kvalifikasjoner, inkludert krav til økonomisk og finansiell kapasitet og tekniske og faglige kvalifikasjoner.³⁹ Kriteriene og vilkårene skal være oppgitt i kunngjøringen eller konkurransegrunnlaget.⁴⁰

For denne problemstillingen legger vi følgende kriterier til grunn:

- ⇒ Utlysningene skal opplyse om at kontrakten vil inneholde krav om lønns- og arbeidsvilkår, dokumentasjon og sanksjoner.
- ⇒ Kontraktene skal stille krav om at ansatte hos leverandører og eventuell underleverandør har lønns- og arbeidsvilkår i samsvar med bestemmelsene.
- ⇒ Kontrakten skal kreve at leverandøren på forespørsel må dokumentere at krav til lønns- og arbeidsvilkår er oppfylt.
- ⇒ Kontrakten skal inneholde nødvendige sanksjoner.
- ⇒ Utlysningene skal inneholde tildelingskriteriene og vilkår.

³² FOR-2008-02-08-112 [Forskrift om lønns- og arbeidsvilkår i offentlige kontrakter](#), § 3. Oppdragsgivere som er omfattet av forskriften og § 4. Kontrakter som er omfattet av forskriften.

³³ [Forskrift om lønns- og arbeidsvilkår i offentlige kontrakter](#), § 5. Krav til kontraktsklausul om lønns- og arbeidsvilkår.

³⁴ [Forskrift om lønns- og arbeidsvilkår i offentlige kontrakter](#), § 6. Krav til informasjon.

³⁵ [Forskrift om lønns- og arbeidsvilkår i offentlige kontrakter](#), § 6. Krav til informasjon.

³⁶ Kommunestyre 31.08.16 sak 080/16 [Anskaffelsesstrategi - Evaluering og forslag til revidert utgave](#), vedlegget Satsingsområde 2: Samfunnsansvar side 6

³⁷ Kommunestyret 29.03.17 sak 034/17 [Anskaffelsesstrategien - status](#), vedlegget side 3 og Kommunestyret 06.12.17 sak 108/17 [Anskaffelsesstrategien – status](#), vedlegget side 2.

³⁸ FOR-2016-08-12-974 [Forskrift om offentlige anskaffelser](#) (anskaffelsesforskriften), § 8-11. Tildelingskriterier.

³⁹ [Forskrift om offentlige anskaffelser](#), § 8-7. Kvalifikasjonskrav og dokumentasjon.

⁴⁰ [Forskrift om offentlige anskaffelser](#), § 8-4. Konkurransegrunnlag og § 8-5. Kravspesifikasjoner.

2.1 Stilles de pålagte krav i utlysningene?

Med utlysning mener vi her kunngjøring og konkurransegrunnlag. Konkurransegrunnlaget kan inneholde flere dokumenter⁴¹ og krav til lønns- og arbeidsvilkår vil oftest fremgå av vedlagte standard kontraktsvilkår. Anskaffelse sjefen har prosessansvar for alle anskaffelser over 100.000 kroner.⁴²

2.1.1 Kommunens standard kontraktsvilkår

Bærum kommune har tre ulike standard kontraktsvilkår for kjøp over 1,1 million:

- *Standard kontraktsvilkår for kjøp av tjenester innen Pleie og omsorg*
- *Standard kontraktsvilkår for Bærum kommunes kjøp av tjenester (over 1,1 mill.)*
- *Standard kontraktsvilkår for Bærum kommunes kjøp av varer (over 1,1 mill.)*

Standard kontraktsvilkår for kjøp av tjenester innen Pleie og omsorg

Denne har et eget punkt om lønns- og arbeidsvilkår.⁴³ Her er kravene tydelig og utfyllende presisert. Her står det at leverandør skal sørge for at alle ansatte har lønns- og arbeidsvilkår i henhold til arbeidsmiljøloven og gjeldende landsomfattende tariffavtale for den aktuelle bransje. Leverandør skal ha samme forpliktelser i avtaler med sine underleverandører.

Leverandør skal kunne dokumentere at kravene til lønns- og arbeidsvilkår blir overholdt i egen virksomhet og hos eventuelle underleverandører. Dokumentasjonen kontrolleres av kommunen⁴⁴ eller ekstern kontrollør engasjert av kommunen.

Om sanksjoner står det at hvis det avdekkes brudd skal leverandør rette forholdet innen frist.⁴⁵ Kontraktsvilkårene inneholder en rekke bestemmelser om sanksjoner fra kommunen dersom bestemmelsene i kontrakten ikke etterleves bl.a. dagsbøter og heving.⁴⁶

Standard kontraktsvilkår til kontrakter om tjenester (over 1,1 mill)

Denne har også et punkt om lønns- og arbeidsvilkår.⁴⁷ Her står det at kontrakten følger krav om at ansatte hos leverandører har lønns- og arbeidsvilkår i samsvar med bestemmelsene. Kontraktsvilkårene inneholder også krav til dokumentasjon og bestemmelser om sanksjoner som bøter⁴⁸ og heving.⁴⁹ Kravene er mindre utfyllende enn i standarden for Pleie og omsorg.

⁴¹ FOR-2016-08-12-974 [Forskrift om offentlige anskaffelser](#) (anskaffelsesforskriften), § 4-2. Dokumenter.

⁴² [Vedtatt](#) av kommunestyret 31.08.16 sak 080/16 *Anskaffelsesstrategi - Evaluering og forslag til revidert utgave*.

⁴³ *Standard kontraktsvilkår for kjøp av tjenester innen Pleie og omsorg*, Bærum kommune, punkt 8.21 *Lønns- og arbeidsvilkår* side 8.

⁴⁴ I kontraktsvilkårene brukes betegnelsen *Oppdragsgiver*.

⁴⁵ *Standard kontraktsvilkår for kjøp av tjenester innen Pleie og omsorg*, punkt 8.21 *Lønns- og arbeidsvilkår* side 9.

⁴⁶ *Standard kontraktsvilkår for kjøp av tjenester innen Pleie og omsorg*, bl.a. punktene 12. *Mislighold*, 13 *Oppsigelse* og 14 *Heving* side 15 til 17.

⁴⁷ *Standard kontraktsvilkår for Bærum kommunes kjøp av tjenester*, Bærum kommune 01.06.12, punkt 6.10 *Lønns- og arbeidsvilkår* side 7.

⁴⁸ Konvensjonalbot er: «Bot som en el. flere parter i en avtale påtar seg dersom vedkommende ikke oppfyller sine forpliktelser ihht. avtalen. En vanlig form for konvensjonalbot er dagmulkt, hvor parten betaler et beløp pr. dag ved forsinkelse». (Jusstorget)

⁴⁹ *Standard kontraktsvilkår for Bærum kommunes kjøp av tjenester*, punkt 6.10 *Lønns- og arbeidsvilkår* side 7.

Standard kontraktvilkår for Bærum kommunes kjøp av varer (over 1,1 mill.)

Denne har også bestemmelser om lønns- og arbeidsvilkår,⁵⁰ identisk med bestemmelsene i standard kontraktvilkår om tjenester.

Andre standard kontraktvilkår

I bygg- og anleggsanskaffelser benyttes generelle kontraktvilkår for entrepriser i Bærum kommune som inneholder kravene,⁵¹ samt ulike standarder fra Standard Norge (NS-er) som kontraktbestemmelser.⁵² NS-ene inneholder ikke bestemmelser knyttet til lønns- og arbeidsvilkår m.m. Krav til lønns- og arbeidsvilkår ble i 2017 også tatt inn i selve kontrakten. Praksisen er nå endret som vi kommer tilbake til.

2.1.2 Er lovpålagte krav tatt inn i utlysningene?

Revisjonen har valgt å ta utgangspunkt i anskaffelsene [registrert med kunngjøringer i Doffin](#) fra Bærum kommune i 2017 frem til midten av november.⁵³ Alle disse overstiger 1,75 millioner⁵⁴ og vi tok ut de 20 tjenestekontrakter og bygge- og anleggskontrakter som var registrert med tildeling (kontrakt inngått).⁵⁵

Gjennomgangen viser:

- 10 av de 20 utlysninger har en av kommunens standard kontraktvilkår, der kravene er tatt inn, som en del av konkurransegrunnlaget.
- 8 av utlysningene har andre standardvilkår, der kravene til lønns- og arbeidsvilkår ikke inngår,⁵⁶ men der kravene er tatt inn i vedlagt kontrakt.
- En kunngjøring har ikke kravene med i kunngjøring eller konkurransegrunnlag.

Av de 20 utlysningene er det altså en som ikke opplyser om at kontrakten vil inneholde krav om lønns- og arbeidsvilkår, dokumentasjon og sanksjoner. 95 % av utlysningene har alle de tre pålagte kravene med.

Rådmannen ønsker å få mer ens praksis i kommunen og opprettet høsten 2017 en tverrfaglig gruppe for å jobbe med bl.a. arbeidslivskriminalitet.⁵⁷ Anskaffelsesenheten organiserer dette forumet.⁵⁸ Forumet har blitt enige om *Seriøsitetsskrav* som skal inne i alle kommunens innkjøp innen bygg og anlegg, og i tjenestekontrakter innenfor samme bransje (f.eks. rammeavtaler på håndverkertjenester, rørleggertjenester osv.).⁵⁹ Her er anbefalingene fra DIFI og noen av

⁵⁰ Standard kontraktvilkår for Bærum kommunes kjøp av varer, Bærum kommune 01.06.12, punkt 6.10 Lønns- og arbeidsvilkår side 8.

⁵¹ Bestemmelsene i kap E i konkurransegrunnlagets del 2 – Oppdragsbeskrivelse.

⁵² Epost 19.03.18 fra Eiendom.

⁵³ www.doffin.no. Doffin (Database for offentlige innkjøp) er et lovpålagt nettsted for publisering av informasjon om konkurranser som er underlagt lov om offentlige anskaffelser (anskaffelsesloven). Alle offentlige anskaffelser over den nasjonale terskelverdien på kr 500 000 eksklusiv mva. skal legges ut på Doffin.

⁵⁴ Dette er beløpsgrensen for Doffinutlysninger i følge *Forskrift om lønns- og arbeidsvilkår i offentlige kontrakter*, § 3.

Oppdragsgivere som er omfattet av forskriften og § 4. Kontrakter som er omfattet av forskriften.

⁵⁵ På Doffin hadde Bærum kommune den 15.11.17 publisert 26 konkurranser over 1,75 mill. Av disse var 20 registrert med tildeling.

⁵⁶ Statens standardavtaler: NS 8402, NS 8405, NS 8406, NS 8407 og NS 8431.

⁵⁷ Møte med anskaffessjefen 16.02.18.

⁵⁸ Her deltar representanter fra Anskaffelsesenheten, Eiendom, Tekniske tjenester og Pleie- og omsorg.

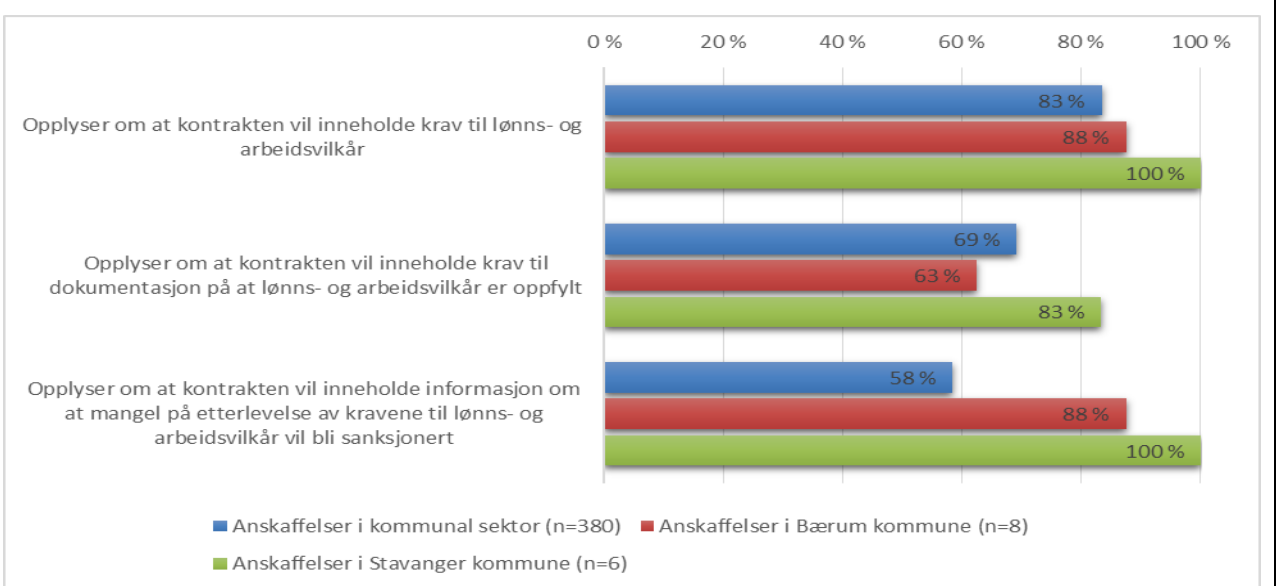
⁵⁹ Epost 19.02.18 fra Anskaffelsesenheten.

elementene fra Oslo modellen implementert.⁶⁰ Kravene er innarbeidet i et eget vedlegg til konkurransegrunnlaget i kunngjøringspliktige entrepriseanskaffelser.⁶¹

2.1.3 Sammenligning av krav til lønns- og arbeidsvilkår i utlysninger

Riksrevisjonen gjennomførte i 2014 en kartlegging av [sosial dumping ved offentlige anskaffelser](#)⁶² og en undersøkelse om [arbeidsmiljøkriminalitet](#)⁶³. For å få sammenligningstall har revisjonen fått tilsendt deres tall for kommunal sektor, Bærum og Stavanger. Stavanger er den kommunen som er mest lik Bærum i størrelse.⁶⁴ Figuren nedenfor viser hvordan krav til lønns- og arbeidsvilkår var ivaretatt i utlysninger.

Figur 2-1 Sammenligning av krav til lønns- og arbeidsvilkår i utlysninger.



Figuren viser at Bærum kommunes utlysninger i 2014 ikke skilte seg negativt ut på de lovpålagte kravene i forhold til snittet i kommunal sektor. Bærum skåret dårligst på kravet til dokumentasjon, men vesentlig bedre på sanksjoner. Stavanger var bedre på alle tre kravene.

2.2 Brukes tildelingskriterier som motvirker arbeidslivskriminalitet?

[Forskrift om offentlige anskaffelser](#) sier at oppdragsgiver skal velge tilbud på grunnlag av objektive tildelingskriterier som skal være oppgitt i kunngjøring eller konkurransegrunnlag.⁶⁵ Leverandøren med tilbudet som scorer best på tildelingskriteriene, skal tildeles kontrakt.^{66 67}

⁶⁰ Møte med anskaffelsessjefen 16.02.18.

⁶¹ Møte med anskaffelsessjefen 16.02.18.

⁶² [Riksrevisjonens undersøkelser av myndighetenes arbeid mot sosial dumping ved offentlige anskaffelser](#). Dokument 3:14 (2015-2016)

⁶³ [Riksrevisjonens undersøkelse av myndighetenes innsats mot arbeidsmiljøkriminalitet](#). Dokument 3:15 (2015-2016)

⁶⁴ I 2016 hadde Bærum 124 008 innbyggere og Stavanger 132 728 innbyggere. KOSTRA tall.

⁶⁵ FOR-2016-08-12-974 [Forskrift om offentlige anskaffelser](#) (anskaffelsesforskriften), § 8-11. Tildelingskriterier, § 8-4. Konkurransegrunnlag og § 8-5. Kravspesifikasjoner.

⁶⁶ [Forskrift om offentlige anskaffelser](#), § 18-1. Tildelingskriterier. (1).

⁶⁷ Difis fagsider om offentlige anskaffelser: <https://www.anskaffelser.no/prosess/gjore-anskaffelser/anskaffelsesprosessen/avklare-behov-og-forberede-konkurransen/forberede-4>

Kommunen kan også stille krav til leverandørens kvalifikasjoner og kapasitet.⁶⁸ Kommunen skal avvise en leverandør som ikke oppfyller kvalifikasjonskravene⁶⁹ eller som er rettskraftig dømt eller har vedtatt et forelegg, for enkelte straffbare forhold.⁷⁰ Kommunen skal også avvise et tilbud som er unormalt lavt i forhold til ytelsen, hvis det ikke oppfyller bestemmelser om arbeidsforhold og sosiale forhold.⁷¹ Kommunen kan avvise en leverandør som har brutt bestemmelser om arbeidsforhold og sosiale forhold.⁷²

En rapport fra de sentrale næringslivsaktørene sier at billigst er ikke alltid best.⁷³ Dersom et tilbud er unormalt lavt bør dette avvises. For å oppnå det beste forholdet mellom pris og kvalitet må det legges til rette for å vurdere kriterier som sosiale hensyn, kvalitet, innovasjon, miljø, livsløpskostnader, pris m.m. ved tildeling av kontrakter.

Kommunen utlyste 13 tjeneste-, bygge- og anleggskontrakter på Doffin i 2017.⁷⁴ Fire av disse hadde pris som eneste tildelingskriterium - pris var vektlagt 100 %. Disse fire var innen bransjer Difi angir med høy risiko for arbeidslivskriminalitet.⁷⁵ Alle disse fire kjøpene har de pålagte kravene til lønns- og arbeidsvilkår, dokumentasjon og sanksjoner, både i utlysning og kontrakt. Det var også tatt inn kvalifikasjonskrav i utlysningen som gir grunnlag for å avvise leverandører.

På den annen side var det seks av 13 tjeneste-, bygge- og anleggsutlysningene som vektla pris 30 %. I en var pris vektlagt 20 %.

Anskaffelsesenheten oppfatter at det ikke trenger være noe galt med å vektlegge pris 100 %, ⁷⁶ da en kan bidra til å forhindre lønns- og arbeidslivskriminalitet ved å stille strenge krav til tilbyderne, både i konkurransen og kontrakten. Det uheldige er at det kan gi inntrykk av det bare er pris som er viktig. At andre kriterier også vektlegges, kan gi en god signaleffekt ovenfor leverandører og andre. Pris ble tidligere tillagt mer vekt enn i dag. Dette gjelder f.eks. innen renhold. Anskaffelsesenheten har jobbet mye med å kartlegge hvilke andre elementer som er viktig.

2.3 Stilles de lovpålagte krav i kontraktene?

Kontraktene skal som nevnt stille krav om at ansatte hos leverandører og eventuell underleverandør har lønns- og arbeidsvilkår i samsvar med bestemmelsene, at leverandøren på forespørsel må dokumentere at krav til lønns- og arbeidsvilkår er oppfylt og kontrakten skal inneholde nødvendige sanksjoner.

⁶⁸ Forskrift om offentlige anskaffelser, § 8-7. Kvalifikasjonskrav og dokumentasjon.

⁶⁹ Forskrift om offentlige anskaffelser, § 9-5. Avvisning på grunn av forhold ved leverandøren. (1) a).

⁷⁰ Forskrift om offentlige anskaffelser, § 9-5. Avvisning på grunn av forhold ved leverandøren. (2). Straffbare forhold som er avvisningsgrunn: deltakelse i en kriminell organisasjon, korrupsjon, bedrageri, hvitvasking av penger eller finansiering av terrorisme, barnarbeid og andre former for menneskehandel.

⁷¹ Forskrift om offentlige anskaffelser, § 24-8. Avvisning på grunn av forhold ved tilbudet. (1) c).

⁷² Forskrift om offentlige anskaffelser, § 9-5. Avvisning på grunn av forhold ved leverandøren. (3) Når kommunen kan dokumentere og avvisningen vil være forholdsmessig, og når bruddene er alvorlige eller gjentatte.

⁷³ [Strategiske grep for å hindre svart økonomi og arbeidslivskriminalitet ved anskaffinger i kommunar og fylkeskommunar](#), KS, NHO, Skatteetaten, Unio, YS og LO, side 4.

⁷⁴ Vi sjekket tildelingskriteriene i kunngjøringene eller i arkivsaken dersom det ikke var opplyst i kunngjøringen.

⁷⁵ <https://www.anskaffelser.no/samfunnsansvar/sosial-dumping/bransjer-med-hoy-risiko-sosial-dumping>

⁷⁶ Møte med anskaffelsessjefen 16.02.18.

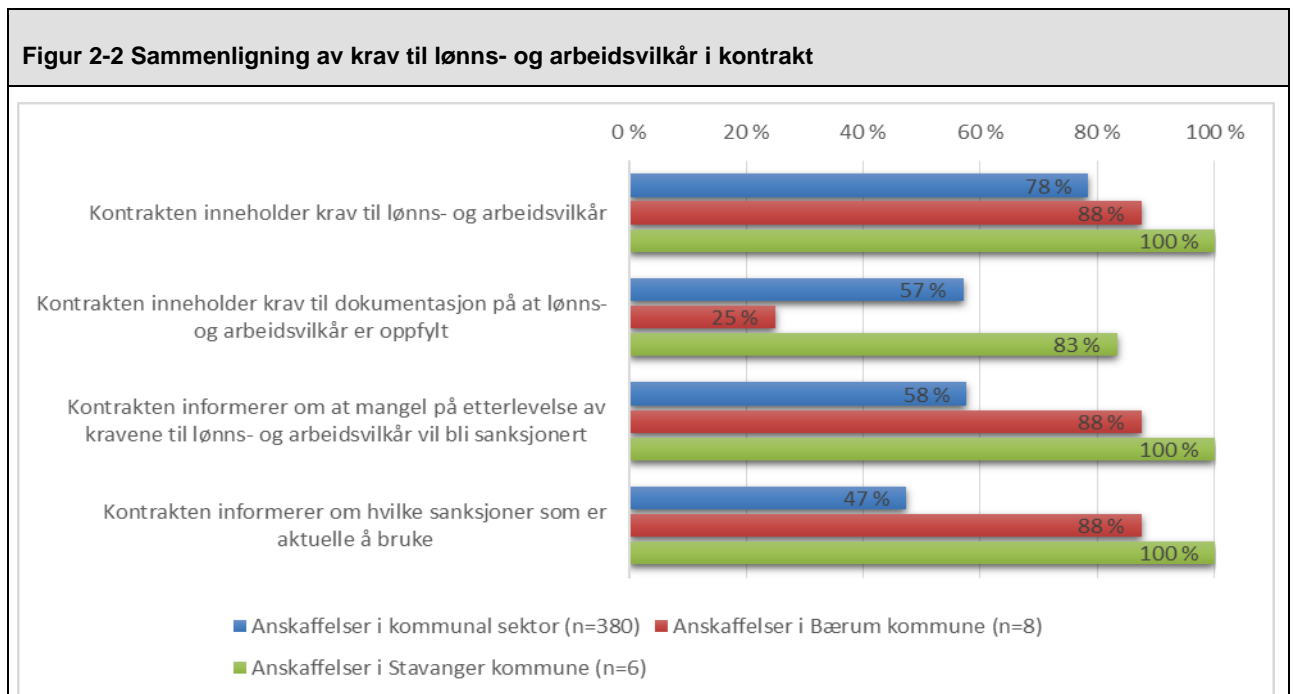
2.3.1 Er kravene tatt inn i kontraktene?

Vi har som nevnt gjennomgått de 20 tjeneste-, bygge- og anleggskontraktene registrert med tildeling (kontrakt inngått) registrert i Doffin i 2017 frem til midten av november.

Gjennomgangen viser at av de 20 anskaffelsene er det to kontrakter som ikke har med de tre kravene forskriften sier at kommunen skal ha bestemmelser om.⁷⁷ For den ene kontrakt brukte tjenestestedet vanligvis en rammeavtale som inneholdt kravene, men lyste her ut og glemte å ta inn kravene.⁷⁸ I den andre kontrakten vises det til *kravspesifikasjonen*⁷⁹ og ikke til *konkurransegrunnlaget*.⁸⁰ Kravene var tatt inn i *konkurransegrunnlaget* som altså ikke ble en del av kontrakten.

2.3.2 Sammenligning av krav til lønns- og arbeidsvilkår i kontrakter

Riksrevisjonen kartla også hvor ofte forskriftskravene ble tatt inn i kontraktene. Riksrevisjonens undersøkelse ble gjennomført i 2014 på sektoren bygg og anlegg samt renhold.⁸¹ Figuren viser andelen fordelt på kommunal sektor, Bærum og Stavanger.⁸²



⁷⁷ Krav om lønns- og arbeidsvilkår, dokumentasjon og sanksjoner.

⁷⁸ Epost 05.12.17 fra Eiendom.

⁷⁹ I [Anskaffelsesforskriften](#) § 8-5. (1) er Kravspesifikasjon definert slik: *Kravspesifikasjonene skal angi kravene som stilles til egenskapene til varene, tjenestene eller bygge- og anleggsarbeidene som oppdragsgiveren skal anskaffe.*

⁸⁰ I [Anskaffelsesforskriften](#) § 4-2 a) er konkurransegrunnlag definert slik: *alle dokumenter, unntatt kunngjøringen og det europeiske egenerklæringsskjemaet, som oppdragsgiveren utformer eller henviser til for å beskrive eller fastlegge elementene i anskaffelsen eller konkurransen, inkludert dokumenter som beskriver hva som skal anskaffes, kontraktsvilkårene og hvordan oppdragsgiveren skal gjennomføre konkurransen, kvalifikasjonsgrunnlag og eventuelle supplerende dokumenter og tilleggsopplysninger.*

⁸¹ [Riksrevisjonens undersøkelser av myndighetenes arbeid mot sosial dumping ved offentlige anskaffelser](#), side 40.

⁸² [Riksrevisjonens undersøkelser av myndighetenes arbeid mot sosial dumping ved offentlige anskaffelser](#). Dokument 3:14 (2015-2016)

Figuren viser at Bærum kommunes kontrakter oftere hadde de lovpålagte kravene med, enn snittet i kommunal sektor, men er på alle fire punkter dårligere enn Stavanger. Bærum kommune skilte seg negativt ut på dokumentasjon av lønns- og arbeidsvilkår, der 75 % av kontrakter manglet krav om dette. Riksrevisjonens kartlegging viste at store kommuner etterlevde kravene i større grad enn mindre kommuner.⁸³

2.4 Revisjonens vurdering

Bærum kommune etterlever i all hovedsak Anskaffelsesforskriftens krav om at kommunen skal sette betingelser til lønns- og arbeidsvilkår, dokumentasjon og sanksjoner. Av 20 anskaffelser i 2017 er det kun en utlysning og to kontrakter som ikke inneholder de krav som forskriften krever. Dette synes å være en forbedring i forhold til Riksrevisjonens kartlegging i 2014. Disse to innkjøpene bryter likevel kravene i Anskaffelsesforskriften og kommunestyrets vedtatte Anskaffelsesstrategi.

Kommunens tre ulike standard kontraktsvilkår inneholder de krav lovverket sier at kommunen skal ta inn i kontraktene. Kontraktsvilkårene innen Pleie og omsorg skiller seg positivt ut, ved at de presiserer kravene tydeligere og mer utfyllende. Kommunens kontraktsvilkår brukes som del av kontraktsgrunnlaget i halvparten av anskaffelsene og sikrer dermed at betingelsene om lønns- og arbeidsvilkår blir del av kunngjøring og kontrakt.

Innen bygg og anlegg har kontraktene ikke vedlagt kommunens standard vilkår. Disse kontraktene er basert på standarder fra Standard Norge (NS'er), som ikke inneholder bestemmelser om lønns- og arbeidsvilkår.⁸⁴ Bestemmelsene måtte derfor tas inn i selve kontrakten. Det er blant innkjøp som ikke brukte kommunens standard kontraktsvilkår, at bruddene har skjedd. Rådmannen har nå utarbeidet *Seriøsitetsskrav* som skal inn som et eget vedlegg i konkurransegrunnlaget i alle kommunens innkjøp innen bygg og anlegg. Seriøsitetsskravene inkluderer de tre kravene knyttet til arbeidslivskriminalitet.

Revisjonen mener det er uheldig at fire av 13 tjenestekjøp i 2017 hadde pris som eneste tildelingskriterium. Dette kan ha uheldig signaleffekt ovenfor leverandører. Det kan da også være vanskelig å avvise tvilsomme tilbydere dersom kvalifikasjonskravene ikke er tilstrekkelig gjennomarbeidet. Alle de fire innkjøpene var innen bransjer med høy risiko for arbeidslivskriminalitet. Dersom et tilbud er unormalt lavt bør det være mulig å avvise det. For å oppnå det beste forholdet mellom pris og kvalitet må det legges til rette for å vurdere kriterier som sosiale hensyn, kvalitet, innovasjon, miljø, livsløpskostnader, pris m.m. ved tildeling av kontrakter.

⁸³ [Riksrevisjonens undersøkelser av myndighetenes arbeid mot sosial dumping ved offentlige anskaffelser](#), side 54.

⁸⁴ Epost 19.03.18 fra Eiendom.

3. HAR KOMMUNEN NØDVENDIG KONTROLL MED LEVERANDØRENE?

[Forskrift om lønns- og arbeidsvilkår i offentlige kontrakter](#) sier kommunen skal gjennomføre nødvendig kontroll av om kravene til lønns- og arbeidsvilkår overholdes.⁸⁵ Graden av kontroll kan tilpasses behovet. [Forskrift om informasjons- og påseplikt og innsynsrett](#) sier kommunen skal påse at lønns- og arbeidsvilkår hos leverandører er i overensstemmelse med allmenngjøringsforskriftene.⁸⁶

[Arkivlova](#) sier at alt arkivverdig materiale skal dokumenteres.⁸⁷ Lovens [forskrift](#) sier at elektronisk saksdokumenter, skal være knyttet til et elektronisk system som styrer all arkivering og gjenfinning av saksdokumentene.⁸⁸ [Anskaffelsesforskriften](#) sier kommunen skal oppbevare dokumentasjon som er tilstrekkelig til å begrunne viktige beslutninger i anskaffelsesprosessen.⁸⁹ I følge vedtatt [Anskaffelsesstrategi](#) skal Bærum kommune sikre at alle kontrakter blir tilgjengelige i kontraktsmodulen i Websak⁹⁰ for å få oversikt og kontroll.⁹¹ I følge intranett er WebSak kommunens felles plattform for dokumenthåndtering og skal brukes som kommunens felles arkiv.

Vedtatt [Anskaffelsesstrategi](#) sier at kommunen skal etablere en felles modell for kontraktsoppfølging.⁹² Det skal gjennomføres årlig risikovurdering i forhold til fare for brudd på lønns- og arbeidsvilkår.⁹³ Inngåtte kontrakter skal følges opp på en helhetlig og systematisk måte.⁹⁴

Kommunens [Innkjøpshåndbok](#) sier at kommunen er pålagt å føre nødvendig kontroll med at kravene til lønns- og arbeidsvilkår i kontrakter overholdes.⁹⁵

For denne problemstillingen legger vi følgende kriterier til grunn:

- ⇒ Det skal gjennomføre nødvendig kontroll av lønns- og arbeidsvilkår.
- ⇒ Alle kontrakter skal være tilgjengelige i kontraktsmodulen.
- ⇒ Anskaffelsesdokumentasjonen skal være arkivert i Websak.
- ⇒ Det skal gjennomføres årlige risikovurderinger.
- ⇒ Inngåtte kontrakter skal følges opp på en helhetlig og systematisk måte.

3.1 Er kontraktene tilgjengelig i kontraktsmodulen?

Vi har sett på alle 20 tjenestekontrakter og bygge- og anleggskontrakter som overstiger 1,75 millioner. Av disse er 8 ikke oppført i kontraktsmodulen.⁹⁶ Kontraktene innen bygg og anlegg hos Eiendom og Prosjektenheten er ikke med i oversikten.⁹⁷ Disse enhetene har egne jurister som

⁸⁵ FOR-2008-02-08-112 *Forskrift om lønns- og arbeidsvilkår i offentlige kontrakter*, § 7. Kontroll.

⁸⁶ FOR-2008-02-22-166 *Forskrift om informasjons- og påseplikt og innsynsrett*, § 6. Påseplikt.

⁸⁷ LOV-1992-12-04-126 *Lov om arkiv (arkivlova)* § 1. Føremål.

⁸⁸ FOR-1999-12-01-1566 *Forskrift om utfyllende tekniske og arkivfaglige bestemmelser om behandling av offentlige arkiver*, kapittel IX B § 1-2. Registrering av elektroniske saksdokumenter.

⁸⁹ *Anskaffelsesforskriften* gjeldende fra 01.01.17 § 7-1. Dokumentasjonsplikt. (1)

⁹⁰ Websak er kommunens elektroniske sak/arkivløsning.

⁹¹ Kommunestyre sak 080/16, vedlegget side 8.

⁹² Kommunestyre 31.08.16 sak 080/16 *Anskaffelsesstrategi - Evaluering og forslag til revidert utgave*, vedlegget side 8.

⁹³ Kommunestyre sak 080/16 vedlegget side 6.

⁹⁴ Kommunestyre sak 080/16, vedlegget side 8.

⁹⁵ *Innkjøpshåndbok*, Bærum kommune godkjent av økonomidirektøren 16.12.16, kap. 4. Samfunnsansvar.

⁹⁶ Epost 30.11.17 fra Anskaffelsesenheten med kommunens kontraktsmodul.

⁹⁷ Epost 13.12.17 fra Anskaffelsesenheten og møte med anskaffelsessjefen 16.02.18.

ivaretar prosessansvaret og kvalitetssikrer prosjektene og har egne oversikter over sine anskaffelser. Anskaffelsessjefen får oversendt bl.a. konkurransegrunnlag og kontrakt til godkjenning.

Det viste seg teknisk vanskelig å få alle kontraktene inn i modulen da verktøyet ikke har nødvendig funksjonaliteten.⁹⁸ Kravet ble derfor moderert til at kontraktene skal arkiveres i WebSak i en egen arkivdel. Revisjonen kan ikke se at denne endringen er politisk vedtatt.

Kommunen må få et verktøy for elektronisk kommunikasjon i alle konkurranser fra 1. juli 2018.⁹⁹ Kommunen har besluttet å anskaffe et eget system for konkurransegjennomføring og kontraktsoppfølging.¹⁰⁰ Disse verktøyene er som regel knyttet tett sammen.

Konkurransegjennomføringsverktøyet skal sikre elektronisk kommunikasjon med markedet i konkurransefasen samt være et støtteverktøy for gjennomføringen.¹⁰¹

Kontraktsoppfølgingsverktøyet skal gi støtte i kontraktfasen og bl.a. gi varsling når en aktivitet skal følges opp. Målet er at alle gjeldende kontrakter skal inn i disse. Alle som har oppfølgingsansvar for kontrakter skal bruke samme system, noe som kan gi oversikt over kommunens kontrakter.

3.2 Er kontraktene tilgjengelig i arkivsystemet?

Revisjonen gikk gjennom WebSak og søkte etter sakene for de 20 aktuelle anskaffelsene.¹⁰² For flere av anskaffelsene var det svært krevende å finne fram til aktuell arkivsak da disse kan ha relativt tilfeldige navn og vi måtte få bistand fra saksbehandleren for å finne riktig saksnummer. For tre anskaffelser var konkurransegrunnlaget og/eller kontrakten ikke lagret i Websak og vi måtte få aktuelle dokumentene oversendt fra saksbehandler.

3.3 Gjøres risiko og sårbarhetsanalyse?

En [rapport](#) til Kommunal- og regionaldepartementet sier: «Ikkerisikobaserte tilnærminger til internkontroll gir fare for overdrevne kostnader til kontroll og at kontroller settes inn på feil sted».¹⁰³ Både KS og NHO understreker viktigheten av at kontrollaktiviteter må være basert på risikoanalyser.^{104 105}

På kommunens intranett ligger en nylig oppdatert rutine for risikovurdering av virksomheten.¹⁰⁶ Her står det at ledelse og ansatte i Bærum kommune skal ha kjennskap til de systemer som er etablert knyttet til internkontroll og risikostyring. Risikostyring og intern kontroll skal gjennomføres av virksomhetens ledelse og øvrige ansatte. Rutinen omfatter alle typer risiko. Dette kan omfatte risiko for HMS, mislighet, informasjonsrisiko, naturkatastrofer, arbeidslivskriminalitet e.a. Det er også laget maler for risikokartlegging. Det står ikke mer konkret hvem som skal gjøre hva. I

⁹⁸ Epost 12.12.17 fra Anskaffelsesenheden.

⁹⁹ Anskaffelsesforskriften § 32-2 Overgangsregler (2) c).

¹⁰⁰ Epost 12.12.17 fra Anskaffelsesenheden.

¹⁰¹ Epost 14.12.17 fra Anskaffelsesenheden.

¹⁰² For 11 av dem var kontrakten ikke lagret på arkivsakene som inneholdt anskaffelsesdokumentene, men på en annen arkivsak som inneholdt dokumentasjon knyttet til oppfølgingen av anskaffelsen.

¹⁰³ [Internkontroll i kommuner](#), rapport til Kommunal- og regionaldepartementet fra PwC 31. 10.09 side 11.

¹⁰⁴ [Rådmannens internkontroll – Hvordan få orden i eget hus?](#) Kommunenes sentralforbund, Ideheftet utarbeidet i forbindelse med KS Effektiviseringsnettverk, bl.a. side 8, 13.

¹⁰⁵ [NHOs seks tiltak mot arbeidslivskriminalitet](#), Næringslivets Hovedorganisasjon 18.01.18.

¹⁰⁶ [Ledelse, organisering og styring \(LOS\)](#), Bærum kommune 2018. Kapittel 6 [Risikostyring og internkontroll](#).

kommunens innkjøpshåndbok står det ingenting om oppfølging av kontrakter.¹⁰⁷ Det er en rekke ting det skal kartlegges bl.a. HMS.

Anskaffelsesenheten gjør en systematisk risiko og sårbarhetsanalysene for de ca. 40 rammeavtalene der kontraktsoppfølgingen ligger hos anskaffelsesenheten.¹⁰⁸ De laget risiko og sårbarhetsanalyser i 2014, 2016 og 2017. Hver avtale blir gradert etter risiko og sårbarhet.¹⁰⁹ I to av analysene kom det ut leverandører med høy risiko og sårbarhet.

Eiendom har vurdert hvilke rammeavtalekategorier som innebærer høyest risiko for brudd på lønns- og arbeidsvilkår.¹¹⁰ De to leverandørene som kom ut med høy risiko og sårbarhet følges spesielt opp ved at de må sende inn egenerklæringsskjema om lønns- og arbeidsvilkår flere ganger. Eiendom har gjennomført en større kontroll av tre av fem rammeavtaleleverandører innenfor hådtverkertjenester. Eiendom mottok i forkant bekymringsmeldinger knyttet til to av dem.¹¹¹ Leverandørene var dessuten de tre med høyest årlig volum.¹¹²

Tekniske tjenester har flere tjenestesteder med hver sine rutiner. Prosjektenheten gjør en risikokartlegging der lønns- og arbeidsvilkår er ett av flere risikoforhold.¹¹³ De gjennomfører ikke egne ROS-analyser for hver kontrakt. Enheten har en egen rutine for kontroll av lønns- og arbeidsvilkår der ledelsen i begynnelsen av hvert år skal sette opp en plan for kontrolltiltak.¹¹⁴ Vei og trafikk har ikke utført risiko og sårbarhetsanalyse på sine avtaler.¹¹⁵ Vann og avløp har vurdert risiko for sine anskaffelser.¹¹⁶ De mener det alt vesentlige av deres anskaffelser ikke er innenfor området med særlig risiko for og andel av arbeidslivskriminalitet.

Pleie og omsorg har skriftlige rutiner for oppfølging av leverandører, herunder lønns- og arbeidsvilkår. Det er ikke gjennomført systematiske skriftlige risikoanalyser, men risiko er likevel vurdert.¹¹⁷ Risikoområder har vært leverandører med stort omfang av konsulenter/selvstendig næringsdrivende, varslinger, negative medieoppslag, andre virksomheters negative erfaringer med leverandør, en stor andel utenlandske arbeidstakere m.m.¹¹⁸ To av kontrollene ble gjennomført på bakgrunn av anonyme varslinger om kritiske arbeidsforhold. To leverandører ble kontrollert da de var innen samme tjenesteområde som en leverandør der det ble avdekket store avvik.¹¹⁹ To pågående kontroller har bakgrunn i endringer i selskapsstrukturen, kjennskap til bruk av utenlandske ansatte samt ulike medieoppslag m.m.¹²⁰ De sier kontroll er ressurskrevende og at det derfor må gjøres prioriteringer i henhold til risiko på den enkelte kontrakt.¹²¹

¹⁰⁷ Innkjøpshåndbok Bærum kommune (29.02.18) <https://ansattportal.baerum.kommune.no/Felles-informasjon/Administrative-kvalitetssystemer-og-handboker/Innkjopshandbok-for-Barum-kommune/Folge-opp-kontrakt/>

¹⁰⁸ Epost 13.12.17 fra Anskaffelsesenheten med risiko og sårbarhetsanalysene vedlagt.

¹⁰⁹ Dersom en avtale har middels skår på den ene og samtidig middels eller stor skår på den andre, blir de kodet rødt.

¹¹⁰ Epost 21.12.17 fra Eiendom.

¹¹¹ Fra en ansatt i et av firmaene og fra en av kommunens prosjektansvarlige om det andre.

¹¹² Epost 07.12.17 og 19.03.18 fra Eiendom.

¹¹³ Epost 09.01.18 fra Prosjektenheten med Risikokartlegging av 28.08.17.

¹¹⁴ Ca3-1.7.5 Rutine for kontroll av lønns- og arbeidsvilkår i offentlige kontrakter, datert 28.08.17

<http://ekweb.baerum.kommune.no/EKnet/docs/pub/dok01384.pdf>

¹¹⁵ Epost 09.01.18 fra Teknisk.

¹¹⁶ Epost 23.01.18 fra Vann og avløp med dokumentasjon.

¹¹⁷ Epost 03.01.18 fra Pleie og omsorg, slik revisjonen forstår svaret.

¹¹⁸ Epost 03.01.18 fra Pleie og omsorg.

¹¹⁹ Epost 03.01.18 fra Pleie og omsorg.

¹²⁰ Epost 03.01.18 fra Pleie og omsorg. Henholdsvis Orange Helse hjemmetjenester og Sydvest Prosjekt AS (begge tidligere Orange Helse AS).

¹²¹ Epost 03.01.18 fra Pleie og omsorg.

Anskaffelsessjefen mener det er for lite systematikk i kontrollene blant tjenestestedene og at kontrollene gjøres i for stor grad ad hoc når det dukker opp ting.¹²²

3.4 Følges kontraktene opp på en helhetlig og systematisk måte?

Bærum kommune utbetaler ca. 9,6 milliarder til ulike leverandører i året.¹²³ Kommunen har grovt anslått ca. 500 leverandører som er omfattet av forskriftens bestemmelser.^{124 125}

[Innkjøpshåndbok](#) sier at kommunen er pålagt å føre nødvendig kontroll med at kravene overholdes.¹²⁶ Slik revisjonen forstår [Ledelse, organisering og styring](#) ligger ansvaret for kontrollen av lønns- og arbeidsvilkår i avdelingen som har kontraktsansvaret med leverandøren.¹²⁷

Kommunen inngikk i 2015 rammeavtaler med et privat firma, for oppfølging av lønns- og arbeidsvilkår i offentlige kontrakter innen risikoutsatte områder.¹²⁸ Eiendom og Pleie og omsorg har brukt disse til kontroll av lønns- og arbeidsvilkår hos sine leverandører. Flere enheter har også gjennomført kontroller med egne ansatte.

Det er ingen samlet oversikt over kontrollene og det kan derfor være gjennomført flere kontroller rettet mot arbeidslivskriminalitet, som revisjonen ikke har funnet. Vi har også fokusert på praksis i de enhetene med størst utbetalinger til leverandører. Revisjonen ser generelt at kommunens kontroller og rapporter er av svært varierende omfang og innhold. Noen er grundige og avdekker viktige avvik, mens andre er overflatiske og avdekker lite eller ingenting.

3.4.1 Kontrollene i Anskaffelsesenheten

Anskaffelsesenheten kjøper kun inn for 6 millioner, men har ansvar for avtaler som andre kommunale enheter bruker. I deres risiko og sårbarhetsanalyse i 2014 kom to leverandører ut med høy risiko og sårbarhet. Det ble gjennomført kontroller hos begge disse.¹²⁹

Kontrollen var basert på tilsendt dokumentasjon og møter i en anmeldt kontroll.¹³⁰

Kontrollen avdekket:

- Arbeidsavtaler for vikarer manglet beskrivelse av arbeidet, arbeidstakerens tittel, stilling eller arbeidskategori.

¹²² Møte med anskaffelsessjefen 16.02.18.

¹²³ Leverandørreskontro Bærum kommune.

¹²⁴ FOR-2008-02-08-112 [Forskrift om lønns- og arbeidsvilkår i offentlige kontrakter](#), § 3. Oppdragsgivere som er omfattet av forskriften og § 4. Kontrakter som er omfattet av forskriften.

¹²⁵ Ca. 330 leverandører får utbetalt mer enn 1,75 millioner i året som er beløpsgrensen i forskriften. Beløpsgrensen er satt utfra kontraktperioden som vanligvis er tre år. Summert for flere år vil flere leverandører komme over grensen. Ca. halvparten av leverandørene er unntatt bestemmelsene da utbetalingene er overføringer til religiøse organisasjoner og idrettslag, til monopolleverandører, offentlige institusjoner, betalinger for eiendomskjøp, husleie eller annet.

¹²⁶ [Innkjøpshåndbok](#), Bærum kommune godkjent av økonomidirektøren 16.12.16, kap. 4. Samfunnsansvar.

¹²⁷ [Ledelse, organisering og styring \(LOS\)](#), Bærum kommune 2018. Kapittel 6 [Risikostyring og internkontroll](#)

¹²⁸ Det er inngått parallelle [rammeavtaler](#) med fem konsultentselskaper som kan benyttes. Arkivsak 15/153917.

¹²⁹ [Revisjonsrapport. Lønns- og arbeidsvilkår hos Manpower Helse AS](#), Anskaffelsesenheten 03.07.14 og [Revisjonsrapport. Lønns- og arbeidsvilkår hos Dedicare AS](#). Anskaffelsesenheten 07.07.14.

¹³⁰ [Revisjonsrapport. Lønns- og arbeidsvilkår hos Manpower Helse AS](#) og [Revisjonsrapport. Lønns- og arbeidsvilkår hos Dedicare AS](#), side 3 og 4.

- Noen vikarer fikk for lite feriepenger.
- Sykepleiere i turnus fikk for lav lønn.

3.4.2 **Kontrollene i Eiendom**

Eiendom utbetaler ca. 3,6 milliarder til ulike leverandører.¹³¹ De tre leverandørene som er kontrollert hadde utbetalinger på til sammen 190 millioner og utgjorde ca. 5 % av utbetalingene. Noen leverandører følges opp ved at de må sende inn egenerklæringskjema om lønns- og arbeidsvilkår flere ganger i året. Lønns- og arbeidsvilkår i enkeltkontraktene følger prosjektansvarlig opp som en del av risikostyringen i prosjektene. Eiendom gjennomførte en større kontroll med lønns- og arbeidsvilkår hos tre leverandører innenfor håndtverkertjenester.¹³² Det ble også gjennomført kontroll i to renholdsfirma der lønns- og arbeidsvilkår var en del av det som ble kontrollert.¹³³

Kontrollen var basert på det skriftlige materialet som var stilt til disposisjon fra leverandørene, stikkprøver av et utvalg ansatte, intervjuer og noen varslede stedlige kontroller.

Kontrollen avdekket bl.a.:¹³⁴

- Ansettelsesavtalene uten opplysning om tariffavtale, daglig arbeidstid og pauser.
- Underentreprenører som ikke var akseptert av Bærum kommune.
- Gjentakende brudd på arbeidstidsbestemmelsene.
- Overtidsgodtgjørelse som ikke var utbetalt.
- Manglende beskrivelse av hvordan de beregnet akkordlønn.
- Underentreprenører uten kontrakter.
- Manglende HMS-kort.

Det ble også avdekket at antall timer i tilbudet ikke stemte med antall timer brukt.

3.4.3 **Kontrollene i Teknisk**

Tekniske tjenester utbetaler ca. 1,6 milliarder til ulike leverandører. Kontrollene baserer seg normalt av innsamling av egenrapportering fra entreprenører. Det er kun laget plan for spesielle kontroller i 2017.¹³⁵ Av 5 kontroller på planen er det en kontroll med lønn- og arbeidsvilkår med en leverandør. I tillegg hadde Forurensning og renovasjon en kontroll.¹³⁶¹³⁷ Prosjektenheten skal gjøre en kontroll av lønns- og arbeidsvilkår i 2018.¹³⁸

Kontrollene avdekket at Samordningsskjemaet ikke inneholdt alle verneombudene/hovedverneombudene.¹³⁹¹⁴⁰

¹³¹ Leverandørreskontro Bærum kommune.

¹³² *Kontroll av lønns- og arbeidsvilkår*, Oslo, februar 2017, BDO Rådgivning, side 2.

¹³³ *Vurderingsskjema for oppfølging av lønn og arbeidsvilkår*, Bærum kommune Eiendom 19.11.15 og *Union renhold AS – Møtereferat*, Bærum kommune Eiendom 01.09.17.

¹³⁴ *Kontroll av lønns- og arbeidsvilkår*, side 2.

¹³⁵ Epost 23.01.18 fra Vann og avløp.

¹³⁶ Epost 21.02.18 fra Forurensning og renovasjon.

¹³⁷ *Rapport/sjekkliste. Oppfølging av Renovasjonstjenester*. Bærum kommune 2017.

¹³⁸ Epost 28.02.18 fra Prosjektenheten med prosjektplan for 2018.

¹³⁹ *Revisjonsrapport*, Prosjektenheten 20.11.17.

¹⁴⁰ Samordningsskjemaet skal ha en oppstilling av alle engasjerte firmaer på plassen og skal dokumentere at hovedbedriften samordner de enkelte virksomhetenes verne- og miljøarbeid.

3.4.4 Kontrollene i Pleie og omsorg

Pleie og omsorg utbetaler ca. 0,5 milliarder til ulike leverandører.¹⁴¹ Sektoren har gjennomført kontroller på lønns- og arbeidsvilkår siden 2014.¹⁴² Pleie og omsorg har skriftlige rutiner for oppfølging av leverandører, herunder oppfølging av lønns- og arbeidsvilkår.¹⁴³ Disse rutinene er under revidering.

Pleie og omsorg har gjennomført tre større kontroller utført av eksternt firma.¹⁴⁴ Fire leverandører med utbetalinger på 42 millioner eller ca. 8 % av leverandørutbetalingene er kontrollert. Formannskapet og kontrollutvalget fikk våren 2017 en orientering fra rådmannen om en av disse kontrollene.¹⁴⁵ Pleie og omsorg har per dags dato to pågående kontroller av lønns- og arbeidsvilkår.¹⁴⁶ Pleie og omsorg gjennomfører disse kontrollene selv. Pleie og omsorg har flest og grundigst kontroll med arbeidslivskriminalitet i kommunen.

Undersøkelsene var basert på skriftlig materialet stilt til disposisjon av leverandøren, intervjuer av nøkkelpersoner, stikkprøver av et utvalg ansatte og varslet besøk hos leverandørene.¹⁴⁷

Kontrollene avdekket bl.a.:

- Timelønnsatsen var ikke justert på tre år.¹⁴⁸
- Ansatte var ikke innmeldt i pensjonsordning.^{149 150}
- Vesentlige og gjentatte brudd på arbeidstidsbestemmelser, bl.a. 50 tilfeller med ukentlig arbeidstid over 60 timer.¹⁵¹
- En underleverandør var ikke godkjent av Bærum kommune.¹⁵²
- Leverandøren hadde omgått bestemmelsen om godkjenning, ved å benytte selvstendige konsulenter som underleverandører.
- Ansettelsesavtalene manglet opplysning om tariffavtale, daglig arbeidstid og pauser.¹⁵³

Den ene kontrollen avdekket dessuten at det var personell uten tilfredsstillende kompetanse og at kommunen var fakturert for timer som ikke var levert.¹⁵⁴

¹⁴¹ Leverandørreskontro Bærum kommune.

¹⁴² Epost 03.01.18 fra Pleie og omsorg.

¹⁴³ Epost 03.01.18 fra Pleie og omsorg.

¹⁴⁴ *Kontroll av leverandør til Oslo kommune og Bærum kommune*, Oslo, 09.02.16, BDO AS, *Leverandørkontroll Vitalegruppen AS*, Oslo 16. mars 2017 BDO Rådgivning og *Kontroll av lønns- og arbeidsvilkår hos tjenesteleverandører innen helse og omsorg*, Oslo 09.02.16 BDO Rådgivning.

¹⁴⁵ Formannskapet 21.03.17 under *Eventuelt* og Kontrollutvalget 03.04.17 sak 019/17 *Orientering fra rådmannen om granskning av Vitalegruppen*.

¹⁴⁶ Epost 03.01.18 fra Pleie og omsorg. Henholdsvis Orange Helse hjemmetjenester og Sydvest Prosjekt AS (begge tidligere Orange Helse AS).

¹⁴⁷ *Leverandørkontroll Vitalegruppen AS*, side 6.

¹⁴⁸ *Kontroll av leverandør til Oslo kommune og Bærum kommune*, Oslo, 09.02.16, BDO AS, side 2.

¹⁴⁹ LOV-2005-06-17-62. [Lov om arbeidsmiljø, arbeidstid og stillingsvern mv.](#) § 14-6, nr. 1 bokstav i, sier at arbeidsavtalen skal inneholde opplysninger om pensjonsinnbetalinger.

¹⁵⁰ [LOV-2005-12-21-124 Lov om obligatorisk tjenstepensjon \(OTP-loven\)](#). § 2 *Plikt til å ha tjenstepensjonsordning*, sier at alle firma er pliktige til å være tilknyttet obligatorisk tjenstepensjon

¹⁵¹ *Rapport – Leverandørkontroll Vitalegruppen AS*. Oslo 16. mars 2017 BDO Rådgivning, side 4.

¹⁵² *Standard kontraktsvilkår for Bærum kommunes kjøp av tjenester*, av 01.06.12, punkt 6.4.1 sier at Bærum kommune skal få fremlagt en forpliktende erklæring fra leverandøren ved bruk av underleverandører og kommunen skal godkjenne underleverandøren.

¹⁵³ *Kontroll av lønns- og arbeidsvilkår hos tjenesteleverandører innen helse og omsorg*, Oslo 09.02.16 BDO Rådgivning, side 4.

¹⁵⁴ *Rapport – Leverandørkontroll Vitalegruppen AS*. Oslo 16. mars 2017 BDO Rådgivning, side 4.

3.4.5 Hvordan er resultatet av kontrollene fulgt opp?

Eiendom oversendte en oversikt over avvik til leverandøren, med anmodning om dokumentasjon på retting.¹⁵⁵ Eiendom gjorde forbedringer av egne systemer basert på avdekte avvik i kontrollen.¹⁵⁶

Pleie og omsorg følger opp alle kontrollene av lønns- og arbeidsvilkår med brev til leverandørene om krav til retting (og evt. sanksjoner) og oppfølgende kontroller etter noen måneder tid. De har også varslet Arbeidstilsynet om kritikkverdige forhold. Pleie og omsorg har ikke benyttet dagsbøter. En kontrakt ble hevet.¹⁵⁷

Anskaffelsesenheden bad etter sine kontroller om at leverandørene utarbeidet en plan med frister for å iverksette tiltak både for å fjerne avvikene og årsaken til avvikene.¹⁵⁸ De bad leverandørene oversende planen innen angitt frist.

3.5 Forbedringer av kommunens kontrollarbeid

Riksrevisjonen mener i rapport om [sosial dumping ved offentlige anskaffelser](#) at det er behov for bedre kunnskap og kompetanse om hvordan kommunen skal følge opp leverandørenes etterlevelse av krav til lønns- og arbeidsvilkår.¹⁵⁹ En [rapport fra Fafo](#) framhever mangel på kompetanse og ressurser som det største problemet for å drive tilsyn og kontroll med leverandører.¹⁶⁰

Anskaffessjefen sier kontroll krever kompetanse og at kommunen ikke har fått god nok kompetanse på området.¹⁶¹ Arbeidslivskriminalitet er et område der regelverket er relativt likt for alle bransjer.¹⁶² Pleie og omsorg mener kontroller av lønns- og arbeidsvilkår er meget komplisert.¹⁶³ Kontrolløren på Folkehelsekontoret påpeker at kontroll er en spesiell type arbeidsoppgave som krever en annen tenkemåte enn ved hjelp og veiledning.¹⁶⁴ I Riksrevisjonens kartlegging framhevet mange at de ikke har tilstrekkelig kompetanse til f.eks. å kunne vurdere ektheten av framlagt dokumentasjon.¹⁶⁵ Dokumentasjon kan være korrekt, men leverandøren eller underleverandøren krever at ansatte må arbeide gratis i hjemlandet eller tilbakebetale deler av lønnen i kontanter.

De som kontrollerer i kommunen understreker at kontroll er ressurskrevende¹⁶⁶ Det kan bl.a. være veldig omstendelig og ressurskrevende å ilegge sanksjoner.¹⁶⁷ Når ansvaret ligger spredt kan oppfølging og kontroll bli en av tingene som ikke blir prioritert i en hektisk hverdag.¹⁶⁸

¹⁵⁵ Epost 21.12.17 fra Eiendom.

¹⁵⁶ Epost 07.12.17 fra Eiendom med dokumentasjon.

¹⁵⁷ Epost 03.01.18 fra Pleie og omsorg.

¹⁵⁸ *Revisjonsrapport. Lønns- og arbeidsvilkår hos Manpower Helse AS og Revisjonsrapport. Lønns- og arbeidsvilkår hos Dedicare AS* side 5.

¹⁵⁹ *Riksrevisjonens undersøkelser av myndighetenes arbeid mot sosial dumping ved offentlige anskaffelser*. Dokument 3:14 (2015-2016), side 11 og 129.

¹⁶⁰ Fafo-rapport 2017:08, side 1, 9, 12, 24,35, 38, 54, 75, 81, 84 og 85.

¹⁶¹ Møte med anskaffessjefen 16.02.18.

¹⁶² Møte med anskaffessjefen 16.02.18.

¹⁶³ Epost 03.01.18 fra Pleie og omsorg.

¹⁶⁴ Møte med en ansatt på Folkehelsekontoret med erfaring fra felles tilsyn med statlige tilsynsorgan 14.02.18.

¹⁶⁵ [Riksrevisjonens undersøkelser av myndighetenes arbeid mot sosial dumping ved offentlige anskaffelser](#). Dokument 3:14 (2015-2016).

¹⁶⁶ Bl.a. møte med Folkehelsekontoret i Bærum kommune 14.02.18, Epost 09.01.18 fra Prosjektenheten og Epost 03.01.18 fra Pleie og omsorg.

¹⁶⁷ Møte med Folkehelsekontoret i Bærum kommune 14.02.18.

¹⁶⁸ Møte med anskaffessjefen 16.02.18.

Kontrollvirksomhet kan også komme i konflikt med andre hensyn f.eks. å overholde tidsfrister og budsjetter i prosjekter.

Anskaffelsessjefen mener det er for lite systematikk i kontrollene blant tjenestestedene og at kontrollene gjøres i for stor grad ad hoc når ting dukker opp.¹⁶⁹ Det er viktig å få satt hele oppfølgingen inn i et system. Anskaffelsessjefen tror kvaliteten på arbeidet kan henge sammen med organiseringen. Pleie og omsorg har en egen enhet som har ansvaret for oppfølging av deres kontrakter. Pleie og omsorg har som nevnt flest og grundigst kontroller med arbeidslivskriminalitet. På Teknisk er oppfølgingsansvaret fordelt på de ulike avdelingene og kontrollaktiviteten er liten.

Arbeidstilsynet sier at et tilsynssenter virker godt i kommuner.¹⁷⁰ De mener det er viktig å få samlet ressurspersonene i kommunen og få en tverretattlig gruppe. I Stavanger kommune er ansvaret for kontrollen med arbeidslivskriminalitet delt mellom de kontraktsansvarlige og Innkjøpsavdelingen.¹⁷¹ Innkjøpsavdeling har ansvar for rutiner og at systemer fungerer innenfor sosial dumping, vurdere risiko og sårbarhet for alle kommunens leverandører og for å gjennomføre stedlig kontroll på kontoradresse hos leverandør.

Rådmannen har som nevnt opprettet et tverrfaglig forum der ansatte fra flere etater kan diskutere innkjøpsfaglige utfordringer. En tverrfaglig tilsynsgruppe kan være neste skritt.¹⁷² Det er et ressurskrevende skritt som sannsynligvis er nødvendig. Noen typer kontroller bør utføres desentralt mens andre egner seg for sentralisering. Arbeidslivskriminalitet er et kompetansekrevenende område der regelverket er relativt likt for alle bransjer.

Anskaffelsenheten arbeider med en sak som skal vurdere sentral kontra desentral kontraktsoppfølging.¹⁷³

3.6 Revisjonens vurdering

Bærum kommune har ikke samlet oversikt over anskaffelsesdokumentasjonen slik lov og forskrifter krever. Dette er et brudd på Arkivlova. Dette gjør det også vanskelig å følge opp inngåtte kontrakter på en helhetlig og systematisk måte. Tre av de 20 anskaffelsene vi så på, hadde ikke lagret konkurransegrunnlaget og/eller kontrakten i kommunens elektroniske arkiv. Dokumentene var utarbeidet, men ikke lagt inn i arkivsystemet. 8 var ikke lagret i kommunens kontraktsmodul slik vedtatt *Anskaffelsesstrategi* sier at de skal. Det har vært tekniske problemer med modulen og det anskaffes nå et system for konkurransegjennomføring og kontraktsoppfølging der alle anskaffelser skal inn. Dette vil kunne løse utfordringene med lagring. Revisjonen understreker at suksessfaktoren for alle systemer er at de blir brukt. Kommunen innført for 15 år siden det elektroniske arkivsystemet som fortsatt ikke brukes konsekvent.

Det gjennomføres ikke konsekvent årlig risikovurdering i forhold til fare for brudd på lønns- og arbeidsvilkår slik vedtatt *Anskaffelsesstrategi* sier at det skal. Flere mangler skriftlige rutiner og rutinene er ikke ensartet. Ansvaret for kontroll og risikovurdering er delegert til de kontraktsansvarlige i de ulike enhetene i kommunen. Anskaffelsenheten gjør årlige risikovurderinger, mens enkelte andre enheter ikke lager slike analyser. Kommunal- og

¹⁶⁹ Møte med anskaffelsessjefen 16.02.18.

¹⁷⁰ Møte med Arbeidstilsynet Østfold og Akershus 02.02.18.

¹⁷¹ Intervju i Innkjøpsavdelingen i Stavanger 13.02.17.

¹⁷² Møte med anskaffelsessjefen 16.02.18.

¹⁷³ På oppdrag fra kommunaldirektør for organisasjon og utvikling.

regionaldepartementet, KS og NHO understreker viktigheten av at kontrollaktiviteten må være basert på risikoanalyser.

Rådmannen gjennomfører kontroller av lønns- og arbeidsvilkår hos leverandørene slik forskriften krever. Kontrollen er likevel ikke helhetlig og systematisk slik vedtatt *Anskaffelsesstrategi* sier den skal være. Kontrollaktiviteten varierer sterkt mellom enhetene. Hvilke leverandører som følges opp og hvor nøye, avhenger da av hvilken enhet som har kontraktsansvaret. Pleie og omsorg med utbetalinger på 0,5 milliarder til ulike leverandører, har hatt tre store kontroller av lønn- og arbeidsvilkår, mens Tekniske tjenester utbetaler 1,6 milliarder og har kun hatt to mindre kontroller. Noen kontroller er grundige og avdekker vesentlige avvik, mens andre er overflatiske og avdekker lite. Kontrollene har avdekket manglende utbetaling av overtidsgodtgjørelse, gjentakende og vesentlige brudd på arbeidstidsbestemmelsene, ansatte uten pensjonsordning, manglende HMS-kort og ikke godkjent underleverandører. Oppfølgingen av avvik synes også å variere.

Kommuneloven sier at rådmannen skal sørge for at administrasjonen er gjenstand for betryggende kontroll.¹⁷⁴ Dette kan være vanskelig å sikre når praksis i enhetene er så ulik. Det er to hovedtiltak som kan vurderes for å sikre mer ens praksis, enten å bedre den delegerte kontrollen eller å styrke den sentrale kontrollen.

Delegert kontroll der kontroll gjennomføres av den enkelte enhet, gjør at flere forhold kan tas med i risikovurderingen, da de kontraktsansvarlige er mer i kontakt med den enkelte leverandøren. For å få mer ens praksis i kommunen kan en utarbeide klarere retningslinjer for gjennomføringen av kontroller, når sanksjoner skal iverksettes og rapportering av gjennomførte kontroller. Det kan også igangsettes opplæringstiltak for å sikre nødvendig kompetanse i enhetene.

Sentral kontroll gir bedre totaloversikt og ensartet praksis. En tilsynsgruppe i kommunen der en samler ressurspersonene, kan øke kompetansen og kvaliteten på kommunens kontrollarbeid. Riksrevisjonen, Fafo og ansatte i kommunen framhever at mangel på kompetanse og ressurser er det største problemet for å drive effektiv tilsyn og kontroll med arbeidslivskriminalitet.

Det påpekes at arbeidslivskriminalitet er et komplisert område. Enhetene i kommunen måles på ulike ting og motstridende hensyn må veies mot hverandre. Avvik som tilsier heving av kontrakten kan medføre budsjettoverskridelser og forsinkelser. Resurser til kontrollarbeid må også veies opp mot ressurser til andre oppgaver.

¹⁷⁴ Kommuneloven, § 23. Administrasjonssjefens oppgaver og myndighet.

4. GJENNOMFØRES UANMELDTE STEDLIGE KONTROLLER?

[Forskrift om lønns- og arbeidsvilkår i offentlige kontrakter](#) sier at kommunen skal gjennomføre nødvendig kontroll av om kravene til lønns- og arbeidsvilkår overholdes.¹⁷⁵ Graden av kontroll kan tilpasses behovet.

Direktoratet for forvaltning og IKT (Difi) har laget anbefalte [standard kontraktskrav](#) for lønns- og arbeidsvilkår. Her er det tatt inn krav om adgang til å foreta anmeldte eller uanmeldte stedlige kontroller hos leverandør og underleverandør, og ved lokasjon der tjenesten utføres.¹⁷⁶

For denne problemstillingen legger vi følgende kriterier til grunn:

- ⇒ Kontraktene bør gi adgang til å foreta uanmeldte stedlige kontroller.
- ⇒ Uanmeldte stedlige kontroller bør gjennomføres.

4.1 Er det tatt inn mulighet for uanmeldt stedlig kontroll i kontraktene?

Bærum kommune har som vist i [kapittel 2.1.1](#), tre varianter av standard kontraktsvilkår for kjøp over 1,1 mill.¹⁷⁷ Av disse tre er det bare *Standard kontraktsvilkår for kjøp av tjenester innen Pleie og omsorg* som har med en bestemmelse om at kommunen har rett til å foreta annonserte og uannonserte stedlige kontroller. Disse kontraktsvilkårene er ikke lagt til grunn i noen av de 20 anskaffelsene vi har kontrollert.¹⁷⁸

De fem anskaffelsene innen bygg og anlegg vi kontrollerte, legger ikke kommunens kontraktsvilkår til grunn.¹⁷⁹ I tre av disse kontraktene er hjemmel for uannonserte stedlige kontroller tatt inn selve kontrakten.

I tillegg er hjemmelen tatt i to kontrakter som Anskaffelsesenheten har gjennomført.

Av de 20 undersøkte innkjøpene har Bærum kommune dermed mulighet til å foreta uanmeldte stedlige kontroller hos 5 leverandører.¹⁸⁰

Som nevnt er det nå utarbeidet *Seriøsitetskrav* som vedlegges i alle kommunens nye utlysninger og kontrakter innen bygg og anlegg.¹⁸¹ I disse er det tatt inn mulighet for uannonserte stedlige kontroller.¹⁸²

¹⁷⁵ FOR-2008-02-08-112 [Forskrift om lønns- og arbeidsvilkår i offentlige kontrakter](#), § 7. Kontroll.

¹⁷⁶ <https://www.anskaffelser.no/prosess/samfunnsansvar/sosial-dumping/slik-motvirker-du-sosial-dumping-steg-steg/3-4>, sist endret 03.07.17.

¹⁷⁷ *Forskrift om lønns- og arbeidsvilkår i offentlige kontrakter*, § 3. *Oppdragsgivere som er omfattet av forskriften* og § 4. *Kontrakter som er omfattet av forskriften*, sier at det kun er tjenestekontrakter og bygge- og anleggskontrakter som overstiger 1,75 millioner kroner ekskl. mva. som er omfattet av forskriftens bestemmelser.

¹⁷⁸ På Doffin hadde Bærum kommune den 15.11.17 publisert 26 konkurranser over 1,75 mill. Av disse var 20 registrert med tildeling.

¹⁷⁹ Der legges NS standarder til grunn, som ikke har med krav til lønns- og arbeidsvilkår men også generelle kontraktsvilkårene for entrepriser i Bærum kommune der kravene er tatt inn.

¹⁸⁰ To av kunngjøringene førte til parallelle rammeavtaler med 3 leverandører og ingen av disse hadde avtaler med bestemmelsen. Egentlig er det da 6 av 24 leverandører.

¹⁸¹ Møte med anskaffessjefen 16.02.18.

¹⁸² *Seriøsitetsbestemmelser*. Bærum kommune. Punkt 2. c) *Oppdragsgiver, samt eksterne kontrollører engasjert av oppdragsgiver, har rett til å foreta annonserte og uannonserte stedlige kontroller hos leverandøren, eventuelle*

4.2 Gjennomføres uanmeldte stedlige kontroller?

Som omtalt i [kapittel 3.4](#) har kommunen gjort flere kontroller av lønns- og arbeidsvilkår hos sine leverandører. Alle kontrollene har vært basert på tilsendt skriftlige materialet som er stilt til disposisjon fra leverandørene. De fleste synes å ha gjennomført møter og/eller intervjuer med ansatte hos leverandørene i varslede kontroller. Noen få har også vært basert på varslet stedlig besøk.

Revisjonen kan ikke se at kommunen har gjennomført uanmeldte stedlige kontroller bortsett fra når skjenkekontrollen på Folkehelsekontoret og Brannvesenet deltar på felleskontroller med statlige etater. Folkehelsekontoret i Bærum kommune gjennomfører alltid uanmeldte kontroller, men disse er ikke knyttet til arbeidslivskriminalitet.¹⁸³ Bruk av slike kontroller har vært diskutert i andre enheter i kommunen.¹⁸⁴

En [rapport fra Fafo](#) påpeker at å etterspørre skriftlig dokumentasjon sjelden er tilstrekkelig for å avdekke arbeidslivskriminalitet.¹⁸⁵ De som bryter reglene på dette området er flinke til å skjule det.¹⁸⁶

Arbeidstilsynet sier i møte med revisjonen, at de nesten alltid gjennomfører uanmeldte tilsyn.¹⁸⁷ De kontrollerte bør ikke få tid til å gjøre tilpasninger før de kommer. Når tilsynene er anmeldt får de presentert «solskinshistorien» fra firmaene. Eventuelle ulovlige ansatte er sendt hjem på forhånd når tilsynet kommer. Folkehelsekontoret i kommunen mener varslede kontroller er nyttig i et veilednings og dialog perspektiv, men at de sjelden avdekker feil og mangler.¹⁸⁸

Politiet koordinerer felleskontrollene i Oslo-regionen for Arbeidstilsynet, Toll, Kemneren, NAV kontroll, Mattilsynet, Brannvesenet og Folkehelsekontoret. Felleskontrollene er alltid uanmeldt stedlige kontroller.¹⁸⁹

Stavanger kommune har de tre siste årene gjennomført 24 uanmeldte stedlige kontroller.¹⁹⁰ Stavanger kommunen, Politiet og Arbeidstilsynet i Rogaland understreker at en ikke bør basere kontrollen på tilsendte dokumenter. Hva leverandørene oppgir og hva de faktisk gjør, kan være to svært forskjellige ting. Det pekes blant annet på at lønsslippene og annen dokumentasjon er alt for lette å forfalske. De mener stedlig kontroll er såpass komplisert at det må gjennomføres av faste personer som har fått opplæring i dette.¹⁹¹

4.3 Revisjonens vurdering

De færreste kontraktene kommunen inngår har med uanmeldte stedlige kontroller som en mulig kontrollmetode. Av de 20 anskaffelse i 2017 vi undersøkte, var det bare 5 der slik en slik mulighet

underleverandører og ved lokasjonen hvor tjenesten utføres. En stedlig kontroll vil kunne inkludere innsyn i lønns- og personalsystemer.

¹⁸³ Fra 01.01.18 får de også tilsyn med salgssteder for tobakk.

¹⁸⁴ Møte med anskaffelsessjefen 16.02.18.

¹⁸⁵ *Hva gjør kommunene for å bekjempe arbeidslivskriminalitet?* Fafo-rapport 2017:08, side 9, 17, 59, 80 og 81.

¹⁸⁶ Fafo-rapport 2017:08, side 59, 80 og 81.

¹⁸⁷ Møte med Arbeidstilsynet Østfold og Akershus 02.02.18.

¹⁸⁸ Møte med Folkehelsekontoret i Bærum kommune 14.02.18.

¹⁸⁹ Møte med Folkehelsekontoret i Bærum kommune 14.02.18.

¹⁹⁰ Stavanger bystyre 23.10.17 sak 113/17 [Forvaltningsrevisjon - Forebygging av svart arbeid](#), vedlegget side 27.

¹⁹¹ Epost 05.01.18 fra Innkjøpsavdelingen i Stavanger kommune.

var tatt inn. Fra tidligere år er det antakelig færre kontrakter med slik Bestemmelse Kommunen kan dermed ikke gjennomføre uanmeldt stedlig kontroll hos mange leverandører. I *Seriøsitetskravene* som nå skal vedlegges kommunens kunngjøringer og kontrakter innen bygg og anlegg, er det tatt inn mulighet for uannonserte stedlige kontroller. Revisjonen mener dette med fordel kunne vært tatt inn standard kontraktsvilkårene slik det er gjort i *Standard kontraktsvilkår for kjøp av tjenester innen Pleie og omsorg*. Dette vil gi Bærum kommune mulighet til å gjennomføre slik kontroll hos flere nye leverandører.

Andre etater understreker viktigheten av uanmeldte kontroller dersom en vil avdekke arbeidslivskriminalitet. Revisjonen mener derfor uanmeldte stedlig kontroll bør tas inn i alle kontrakter med nye leverandører. Det er lav kostnad med å få hjemmelen inn og den gir Bærum kommune et effektivt virkemiddel for å avdekke arbeidslivskriminalitet.

Revisjonen kan ikke se at kommunen har gjennomført uanmeldte stedlige kontroller så langt og revisjonen mener dette bør gjøres. Hensikten med kontroll er å avdekke arbeidslivskriminalitet slik at lovbrudd kan bli korrigert eller at kommunen kan bli kvitt useriøse leverandører.

5. HVORDAN ER SAMARBEIDET MED STATLIG TILSYNSORGAN?

Flere dokumenter i Stortinget understreker behovet for bedre samordning mellom de sentrale tilsyns- og kontrollatene for å bekjempe arbeidslivskriminalitet.¹⁹² I Regjeringens [Strategi mot arbeidslivskriminalitet](#) understreker viktigheten av at etatene samarbeider tett om utfordringene.¹⁹³ Samordningen mellom Arbeidstilsynet, NAV, Skatteetaten og politiet er styrket på nasjonalt, regionalt og lokalt nivå. Også andre etater og offentlige myndigheter deltar i dette samarbeidet, ikke minst spiller kommunene en viktig rolle. Etatssamarbeidet gir større slagkraft i kampen mot arbeidslivskriminalitet.

For denne problemstillingen legger vi følgende kriterium til grunn:

⇒ Kommunen bør samarbeide med statlige etater i kampen mot arbeidslivskriminalitet.

5.1 Hvordan er erfaringene med felleskontroller?

Folkehelsekontoret i Bærum kommune har deltatt i felleskontroller med statlige tilsynsorgan i flere år.¹⁹⁴ Fra september 2017 ble samarbeidet mer strukturert.¹⁹⁵ Skatt, politi, NAV og Arbeidstilsynet har en felles handlingsplan med krav til samarbeid med andre etater.¹⁹⁶ Disse felleskontrollene er bl.a. rettet mot serveringsbransjen og bilbransjen. Politiet koordinerer felleskontrollene i Oslo-regionen.¹⁹⁷ De sender ut forslag til kontrolldatoer for et halvt år om gangen, til Arbeidstilsynet, Toll, Kemneren, NAV kontroll, Mattilsynet, Brannvesenet og Folkehelsekontoret i kommunen.¹⁹⁸ Alle disse melder inn aktuelle kontrollobjekter med begrunnelse.

Politiet sender så ut endelig liste med datoer og firma som skal kontrolleres. Alle samarbeidende etater kan delta på tilsynene avhengig av tema. Hver etat følger opp sine områder under tilsynet.¹⁹⁹ Felleskontrollene er alltid uanmeldt stedlige kontroller av ca. 10 firma/steder på samme dato.²⁰⁰

Etter gjennomført kontroll lager politiet et kontrollskjema der alle etatene legger inn sine avvik.²⁰¹ Alle deltagende etater lager sine egne tilsynsrapporter. Deltakerne får rapportene fra de fleste etatene som er med og kan hente ut viktige opplysninger fra dem.²⁰²

Folkehelsekontoret i Bærum kommune har ansvaret for skjenke-, salgs-, og serveringsbevillinger, samt tilsyn av utsalgsteder for tobakk. De har lovpålagt krav om å gjennomføre tre ganger flere kontroller enn salgs- og skjenkesteder og to ganger så mange kontroller som antall tobakkssalgsteder. De tar inn gebyrer for å betale for dette.²⁰³

¹⁹² Meld. St. 29 (2010–2011), Innst. 15 S (2014–2015), Prop. 1 S (2014–2015) og [Riksrevisjonens undersøkelse av myndighetenes innsats mot arbeidsmiljøkriminalitet](#) Dokument 3:15 (2015–2016).

¹⁹³ Strategi mot arbeidslivskriminalitet (2017-). Regjeringen 2017, side 11.

¹⁹⁴ Epost 20.03.18 fra Folkehelsekontoret.

¹⁹⁵ Møte med Folkehelsekontoret i Bærum kommune 14.02.18.

¹⁹⁶ Epost fra Tilsynsleder i Arbeidstilsynet 13.02.18.

¹⁹⁷ Møte med Folkehelsekontoret i Bærum kommune 14.02.18.

¹⁹⁸ Møte med Arbeidstilsynet Østfold og Akershus 02.02.18.

¹⁹⁹ Møte med Arbeidstilsynet Østfold og Akershus 02.02.18.

²⁰⁰ Møte med Folkehelsekontoret i Bærum kommune 14.02.18. Det kan være opptil 20 kontroller på en dag.

²⁰¹ Møte med Folkehelsekontoret i Bærum kommune 14.02.18.

²⁰² Ikke alle rapporter deles, NAV og toll taushetsbelagt informasjon unntatt offentlighet. Folkehelsekontoret må ofte be om å få rapporter.

²⁰³ Epost 20.03.18 fra Folkehelsekontoret.

Folkehelsekontoret deltok på 46 felleskontroller i 2017.²⁰⁴ Ca. halvparten av disse kontrollene var initiert av Folkehelsekontoret. De hadde også et tilsvarende samarbeid i perioden 2013-2015. De opplever felleskontrollene som svært nyttige og sier det er en fordel å jobbe tverrfaglig.²⁰⁵ Felleskontrollene gir kompetanseoverføring slik at en bl.a. kan varsle andre enheter når en ser mulige avvik utenfor eget ansvarsområde. Noen av stedene Folkehelsekontoret stengte i 2017 og ville ikke blitt stengt uten at det hadde vært felleskontroll.²⁰⁶ Felleskontrollene favner bredere og de oppdager dermed steder som har havnet utenfor Folkehelsekontorets oversikt. Folkehelsekontoret har også tipset andre etater om mistanker om arbeidslivskriminalitet.

De selskapene som bryter lover og regler på et område, gjør det også ofte på andre områder. Mange av aktører er i flere bransjer eller bytter bransje.²⁰⁷ Rapporten [Innsats mot arbeidslivskriminalitet](#) sier at tverretattlig samarbeid i bekjempelsen av arbeidslivskriminalitet har sin bakgrunn i at problemet berører flere etater.²⁰⁸ I tillegg vil det være sammenheng mellom ulike former for arbeidslivskriminalitet og annen kriminalitet.

5.2 Er det mulig med tettere samarbeid?

NHOs har utarbeidet [seks tiltak](#) mot arbeidslivskriminalitet. De sier bl.a. at bekjempelsen av arbeidslivskriminalitet krever myndighetenes koordinerte og prioriterte innsats og at offentlig innkjøpsmakt må brukes til å motvirke arbeidslivskriminalitet i enda større grad.²⁰⁹

KS mener det er behov for å klargjøre hvor langt kommunenes kontrollansvar går.²¹⁰ Kommunene ikke kan pålegges for omfattende oppfølging- og kontrollforpliktelser. Kontroll må først og fremst tilligge statlige myndigheter.

Arbeidstilsynet ønsker faste møter med Bærum kommune, der de kan diskutere funn og diskutere aktuelle felles tilsyn.²¹¹ De ønsker felles tilsyn for å få til kompetanseoverføring og fordi kommunen har andre virkemidler som kontraktseier eller som godkjenningmyndighet. De har et slikt forum med Plan- og byggetaten i Oslo kommune og mener dette har gitt gode resultater.

Det er etablert A-krimenheter i flere byer (Bergen, Trondheim, Stavanger, Kristiansand og Oslo).²¹² Her samarbeider flere etater. Kommunene omtaler disse enhetene som svært viktige og som gode tiltak.²¹³ Det er A-krim Oslo som har ansvaret for de felleskontrollene Folkehelsekontoret og kemneren nå deltar på. I Bærum har det vært diskuterte med Kemneren i Asker og Bærum å få et tettere samarbeid med tanke på å gjennomføre felleskontroller.²¹⁴ Dette gjøres bl.a. i Drammen kommune.

²⁰⁴ Møte med Folkehelsekontoret i Bærum kommune 14.02.18.

²⁰⁵ Møte med Folkehelsekontoret i Bærum kommune 14.02.18.

²⁰⁶ Det ble også oppdaget mindre avvik som har blitt fulgt opp i etterkant, uten stengning.

²⁰⁷ Møte med Arbeidstilsynet Østfold og Akershus 02.02.18.

²⁰⁸ Innsats mot arbeidslivskriminalitet side 10.

²⁰⁹ NHOs seks tiltak mot arbeidslivskriminalitet <https://www.nho.no/Politikk-og-analyse/Arbeidslivspolitik/nhos-seks-tiltak-mot-arbeidslivskriminalitet/>

²¹⁰ Toppmøtet som del av oppfølgingen av regjeringens strategi mot arbeidslivskriminalitet 26.02.18. <http://www.ks.no/fagomrader/Arbeidsgiver/arbeidsgiverpolitikk/arbeidsmiljo-og-ia/--kommunene-kan-ikke-vare-etterforskere/>

²¹¹ Møte med Arbeidstilsynet Østfold og Akershus 02.02.18.

²¹² [Hva gjør kommunene for å bekjempe arbeidslivskriminalitet?](#) Fafo-rapport 2017:08, bl.a. side 8, 19, 34 og 46.

²¹³ [Hva gjør kommunene for å bekjempe arbeidslivskriminalitet?](#) side 8 og 34.

²¹⁴ Møte med anskaffelsessjefen 16.02.18.

Anskaffelsesenheten mener det er uheldig at ulike tilsyn kommer til samme leverandør i tur og orden. Det bør være bedre å samle dette. Dersom kommunen skal gjennomføre felles tilsyn sammen med statlige tilsynsetater er det noen administrative utfordringer som må løses, hvilken informasjon som kan utveksles, hvordan tilsynet skal gjennomføres, mv.²¹⁵

Informasjonsutveksling er svært viktig ved tverretatlig samarbeid.²¹⁶ Felles tilsyn vil gjøre det enklere for Bærum kommune bl.a. å få tilgang til statlige etaters tilsynsrapporter fra kontroller med leverandører til kommunen. I dag er dette svært vanskelig.²¹⁷ Bærum kommune har etablert en avtale med kemneren slik at kommunen fra 01.01.18. fikk tilgang til utvidet skatteattest for aktuelle leverandører og underleverandører.²¹⁸ Dette gir verdifull informasjon når kommunen skal vurdere seriøsiteten til firma.²¹⁹

5.3 Revisjonens vurdering

Kommunen er pålagt et tilsynsansvar mot arbeidslivskriminalitet ovenfor kommunens leverandører. Arbeidstilsynet og Kemneren har gitt uttrykk for at de ønsker felles tilsyn med kommunen. Revisjonen mener det kan være fornuftig å samarbeide med statlige tilsynsorganer som fører kontroll med de samme virksomhetene. Dette kan styrke kommunens tilsyn. En kan bl.a. få overført kompetanse, bedre informasjon om leverandører og unngår for mange kontroller hos samme leverandør.

²¹⁵ Hva gjør kommunene for å bekjempe arbeidslivskriminalitet? side 47.

²¹⁶ Hva gjør kommunene for å bekjempe arbeidslivskriminalitet? side 20.

²¹⁷ Alle rapportene ligger på <https://www.einnsyn.no/sok> men en må begjære innsyn i hver enkelt sak, for å få tak i rapportene. Rapportene er ikke angitt med navn som gjør det enkelt å finne kontroller som er gjennomført i Bærum.

²¹⁸ Møte med anskaffelsessjefen 16.02.18.

²¹⁹ En leverandør må godkjenne at kommunen innhenter utvidet skatteattest. Kommunen legger nå inn godkjenning av slik tilgang i konkurransegrunnlagene.

KILDER

Lov og forskrift

LOV-1992-09-25-107 [Lov om kommuner og fylkeskommuner](#) (kommuneloven).

LOV-1992-12-04-126 [Lov om arkiv](#) (arkivlova).

LOV-1993-06-04-58 [Lov om allmenngjøring av tariffavtaler mv.](#) (allmenngjøringsloven).

LOV-2005-06-17-62. [Lov om arbeidsmiljø, arbeidstid og stillingsvern mv.](#) (arbeidsmiljøloven).

LOV-2005-12-21-124 [Lov om obligatorisk tjenstepensjon](#) (OTP-loven).

LOV-2016-06-17-73 [Lov om offentlige anskaffelser](#) (anskaffelsesloven),

FOR-1999-12-01-1566 [Forskrift om utfyllende tekniske og arkivfaglige bestemmelser om behandling av offentlige arkiver.](#)

FOR-2008-02-08-112 [Forskrift om lønns- og arbeidsvilkår i offentlige kontrakter.](#)

FOR-2008-02-22-166 [Forskrift om informasjons- og påseplikt og innsynsrett.](#)

FOR-2016-08-12-974 [Forskrift om offentlige anskaffelser](#) (anskaffelsesforskriften).

Folkevalgte saker

Kommunestyre 31.08.16 sak 080/16 [Anskaffelsesstrategi - Evaluering og forslag til revidert utgave.](#)

Kommunestyret 31.08.16 sak 080/16 [Anskaffelsesstrategi - Evaluering og forslag til revidert utgave. Protokoll.](#)

Kommunestyret 29.03.17 sak 034/17 [Anskaffelsesstrategien - status.](#)

Kontrollutvalget 03.04.17 sak 019/17 [Orientering fra rådmannen om granskning av Vitalegruppen.](#)

Kontrollutvalget 03.04.17 sak 022 /17 [Forvaltningsrevisjon rettet mot arbeidslivskriminalitet – prosjektplan.](#)

Kommunestyret 06.12.17 sak 108/17 [Anskaffelsesstrategien – status.](#)

Kommunestyret 06.12.17 sak 112/17 [Handlingsprogram 2018 – 2021.](#)

Kommunale dokumenter

[Rutine for kontroll av lønns- og arbeidsvilkår i offentlige kontrakter](#), Bærum kommune 28.08.17 <http://ekweb.baerum.kommune.no/EKnet/docs/pub/dok01384.pdf>

Innkjøpshåndbok Bærum kommune (29.02.18) <https://ansattportal.baerum.kommune.no/Felles-informasjon/Administrative-kvalitetssystemer-og-handboker/Innkjopshandbok-for-Barum-kommune/Folge-opp-kontrakt/>

[Ledelse, organisering og styring \(LOS\)](#), Bærum kommune 2018. Kapittel 6 [Risikostyring og internkontroll](#)

[Seriøsitetsbestemmelser](#). Bærum kommune 2018.

[Standard kontraktsvilkår for Bærum kommunes kjøp av tjenester](#), Bærum kommune 01.06.12.

[Standard kontraktsvilkår for Bærum kommunes kjøp av varer](#), Bærum kommune 01.06.12

Standard kontraktvilkår for kjøp av tjenester innen Pleie og omsorg, Bærum kommune.

Vurderingsskjema for oppfølging av lønn og arbeidsvilkår, Bærum kommune Eiendom 19.11.15.

Kommunale kontrollrapporter

Kontroll av leverandør til Oslo kommune og Bærum kommune, Oslo, 09.02.16, BDO AS.

Kontroll av lønns- og arbeidsvilkår hos tjenesteleverandører innen helse og omsorg, Oslo 09.02.16 BDO Rådgivning.

Kontroll av lønns- og arbeidsvilkår, Oslo, februar 2017, BDO Rådgivning.

Leverandørkontroll Vitalegruppen AS, Oslo 16. mars 2017 BDO Rådgivning.

Rapport – Leverandørkontroll Vitalegruppen AS. Oslo 16. mars 2017 BDO Rådgivning.

Rapport/sjekkliste. Oppfølging av Renovasjonstjenester. Bærum kommune 2017.

Revisjonsrapport, Prosjektenheten 20.11.17.

Revisjonsrapport. Lønns- og arbeidsvilkår hos Dedicare AS. Anskaffelsesenheden 07.07.14.

Revisjonsrapport. Lønns- og arbeidsvilkår hos Manpower Helse AS. Anskaffelsesenheden 03.07.14.

Union renhold AS – Møtereferat, Bærum kommune Eiendom 01.09.17.

Eposter og møter

Intervju i Innkjøpsavdelingen i Stavanger 13.02.17.

Epost 27.11.17 fra Anskaffelsesenheden.

Epost 30.11.17 fra Anskaffelsesenheden med kommunens kontraktsmodul.

Epost 05.12.17 fra Eiendom.

Epost 07.12.17 fra Eiendom med dokumentasjon.

Epost 12.12.17 fra Anskaffelsesenheden.

Epost 13.12.17 fra Anskaffelsesenheden med risiko og sårbarhetsanalysene vedlagt.

Epost 14.12.17 fra Anskaffelsesenheden.

Epost 21.12.17 fra Eiendom.

Epost 03.01.18 fra Pleie og omsorg.

Epost 05.01.18 fra Innkjøpsavdelingen i Stavanger kommune.

Epost 09.01.18 fra Prosjektenheten.

Epost 09.01.18 fra Teknisk.

Epost 23.01.18 fra Vann og avløp med dokumentasjon.

Møte med Arbeidstilsynet Østfold og Akershus 02.02.18.

Epost 13.02.18 fra Tilsynsleder i Arbeidstilsynet.

Møte med Folkehelsekontoret 14.02.18.

Møte med anskaffelsessjefen 16.02.18.

Epost 19.02.18 fra Anskaffelsesenheden.

Epost 21.02.18 fra Forurensning og renovasjon.

Epost 28.02.18 fra Prosjektenheten.

Epost 19.03.18 fra Eiendom.

Epost 20.03.18 fra Folkehelsekontoret.

Nettsider

Difis fagside om offentlige anskaffelser: <https://www.anskaffelser.no/>

Doffin (Database for offentlige innkjøp) <https://www.doffin.no/>.

eInnsyn (felles publiseringstjeneste for statlige virksomheter) <https://www.einnsyn.no/sok>

Toppmøtet som del av oppfølgingen av regjeringens strategi mot arbeidslivskriminalitet 26.02.18. <http://www.ks.no/fagomrader/Arbeidsgiver/arbeidsgiverpolitikk/arbeidsmiljo-og-ia/--kommunene-kan-ikke-vare-etterforskere/>

Andre dokumenter

[Hva gjør kommunene for å bekjempe arbeidslivskriminalitet?](#) Fafø-rapport 2017:08.

Innst. 15 S (2014–2015).

[Internkontroll i kommuner](#), rapport til Kommunal- og regionaldepartementet fra PwC 31. 10.09.

Meld. St. 29 (2010–2011).

NHO Næringslivets Hovedorganisasjon. *NHOs seks tiltak mot arbeidslivskriminalitet* <https://www.nho.no/Politikk-og-analyse/Arbeidslivspolitik/nhos-seks-tiltak-mot-arbeidslivskriminalitet/>

Prop. 1 S (2014–2015).

[Riksrevisjonens undersøkelse av myndighetenes innsats mot arbeidsmiljøkriminalitet](#). Dokument 3:15 (2015–2016)

[Riksrevisjonens undersøkelser av myndighetenes arbeid mot sosial dumping ved offentlige anskaffelser](#). Dokument 3:14 (2015-2016)

RSK 001, Norges Kommunerevisorforbund 01.02.11

[Rådmannens internkontroll – Hvordan få orden i eget hus?](#) Ideheftet utarbeidet i forbindelse med KS Effektiviseringsnettverk. http://www.ks.no/globalassets/vedlegg-til-hvert-fagomrader/samfunn-og-demokrati/etikk/radmannaens_internkontroll_trykk.pdf

Samfunnsøkonomisk analyse. Rapport 69-2017: *Analyse av former, omfang og utvikling av arbeidslivskriminalitet*. <http://www.skatteetaten.no/globalassets/pdf/pressemelding/r-69-analyse-av-former-omfang-og-utvikling-av-arbeidslivskriminalitet.pdf>

Statens standardavtaler: NS 8402, NS 8405, NS 8406, NS 8407 og NS 8431.

Stavanger bystyre 23.10.17 sak 113/17 [Forvaltningsrevisjon - Forebygging av svart arbeid](#), vedlegget.

[Strategi mot arbeidslivskriminalitet](#). Regjeringen 2017.

[Strategiske grep for å hindre svart økonomi og arbeidslivskriminalitet ved anskaffinger i kommunar og fylkeskommunar](#), KS, NHO, Skatteetaten, Unio, YS og LO.

RÅDMANNES HØRINGSVAR

Kommunerevisjonen i Bærum
Postboks 700
1304 SANDVIKA

Deres ref.:
18/54204

Vår ref.:
18/68188/SOP

Dato:
23.03.2018

Forvaltningsrevisjon arbeidslivskriminalitet - rådmannens hørings svar

Rådmannen takker for mottatt rapport om arbeidslivskriminalitet. Det er særdeles viktig for kommunen å ha gode tiltak for å forebygge slik kriminalitet. Rådmannen er derfor glad for at rapportens hovedfunn er at kommunen i all hovedsak etterlever forskriftenes krav.

Det pågår et arbeid for å se på kommunens samlede håndtering av kontrakter. I dette arbeidet vil flere av anbefalingene nedenfor bli vurdert.

Rapporten har følgende anbefalinger:

Ad 1. Rådmannen bør vurdere tiltak for å få mer ens risikovurdering.

Kommunens felles mal for risikovurdering ligger i LOS håndbok kapittel 6.1. Rutiner for risikovurderinger, herunder risikovurderinger i forhold til arbeidslivskriminalitet, skal inn i innkjøpshåndboka første halvår 2018.

Ad 2. Rådmannen bør vurdere å opprette en tverrsektoriell tilsynsgruppe.

En tverrsektoriell tilsynsgruppe betyr i praksis å sentralisere oppfølging av seriøsitetskravene. Utfordringen her ligger at arbeidet både er kompetansekrevene og ressurskrevene. Rådmannen vil se på denne anbefalingen i det pågående arbeide med vurdering av hvordan kommunen skal følge opp seriøsitetskravene.

Ad 3. Grunnlag for uanmeldte stedlig kontroll bør inn i alle kontrakter og rådmannen bør gjennomføre slik kontroll

Dette er ivaretatt gjennom det tverrfaglige arbeidet som gjøres knyttet til seriøsitetsbestemmelser. Det vil bli utarbeidet felles mal/veiledning for gjennomføring av stedlige kontroller. Her skal beskrivelse av hva kommunen skal etterspørre av dokumenter hos leverandører som leverer tjenester/har avtale med kommunen inngå.

Til orientering har pleie- og omsorg har nylig gjennomført stedlige kontroller 3 stede; hos Vitalegruppen AS: Orange Helse Hjemmetjenester AS: og Sydvest Prosjekt AS.

Ad 4. Rådmannen bør vurdere tettere samarbeid med statlige tilsynsetater

Rådmannen vil til enhver tid vurdere nytten og hensiktsmessigheten av samarbeid med statlige tilsynsetater. Dette sees på i det pågående arbeidet med oppfølging av seriøsitetskravene.

Ad 5. Rådmannen bør unngå at pris er eneste tildelingskriterium.

Rådmannen finner at å bruke pris som eneste tildelingskriterium i de aller fleste tilfellene ikke er hensiktsmessig.

Med hilsen

Erik Kjeldstadli
rådmann

Siri Opheim
controller

Dokumentet er elektronisk godkjent og trenger derfor ikke signatur

Kopi til:

Arthur Wøhni
Grete Syrdal
Gunvor Erdal
Heidi Elise Rygg
Jan Willy Mundal
Kristin Nilsen
Kristin Weidemann Wieland
Kristine Hjellup Horne
Morten Mjølvsnes
Morten Svarverud
Ove Myrvåg