ROMERIKE
REVISJON IKS

FORVALTNINGSREVISJONSRAPPORT NR. 10-2018

ARBEID MOT SOSIAL DUMPING I BYGGEPROSJEKTER

NITTEDAL KOMMUNE

MARS 2018

INNHOLD

SAMMENDRAG I
Formål og problemstillinger i
Revisjonens oppsummering i
Rådmannens/foretakets uttalelse til rapporten iii
Anbefalinger iv
1 Innledning 1
1.1 Bakgrunn 1
1.2 Formål og problemstillinger 1
1.3 Rapportens oppbygging 2
2 Metode 3
2.1 Datainnsamling og datagrunnlag 3
2.1.1 Dokumentanalyse 3
2.1.2 Intervjuer 3
2.1.3 Utvalgte byggeprosjekter 3
2.2 Dataenes pålitelighet og gyldighet 4
3 Revisjonskriterier 5
3.1 Strategi og rutiner 5
3.2 Rettslige krav til lønns- og arbeidsvilkår 6
3.2.1 Krav til kunngjøring/konkurransegrunnlag 6
3.2.2 Krav til kontrakt 6
3.2.3 Krav til kontroll 6
3.3 Utledede revisjonskriterier 8
4 Funn 9
4.1 Strategi og rutiner 9
4.2 Kunngjøring/konkurransegrunnlag 10
4.3 Kontrakt 11
4.4 Nødvendig kontroll 12
5 Revisjonens vurdering 14
LITTERATUR- OG KILDELISTE 15

TABELLOVERSIKT

Tabell 1 Difis 3-trinns modell for nødvendig kontroll 7
Tabell 2 Gjennomgang av kunngjøring/konkurransegrunnlag 10
Tabell 3 Gjennomgang av kontrakt 11
Tabell 4 Kartlegging av kontrollaktiviteter 12

SAMMENDRAG

Formål og problemstillinger

Formålet med undersøkelsen er å vurdere om Nittedal kommune ivaretar sitt ansvar for å forhindre sosial dumping i bygg- og anleggsprosjekter.

Undersøkelsen vil besvare følgende problemstilling:

1. I hvilken grad etterlever Nittedal kommune krav og retningslinjer som skal forhindre sosial dumping i bygg- og anleggsprosjekter?

Revisjonens oppsummering

Følgende revisjonskriterier er lagt til grunn for problemstillingen:

Problemstilling 1	Revisjonskriterier
I hvilken grad etterlever Nittedal kommune krav og retningslinjer som skal forhindre sosial dumping i bygge- og anleggsprosjekter?	⇨ Kommunen bør etablere skriftlige strategier og rutiner om arbeidet mot sosial dumping ⇨ Kommunen skal i kunngjøring/konkurransegrunnlag opplyse at kontraktene vil inneholde krav om lønns- og arbeidsvilkår, dokumentasjon og sanksjoner ⇨ Kommunen skal inkludere krav om lønns- og arbeidsvilkår, dokumentasjon og sanksjoner i kontrakt ⇨ Kommunen skal gjennomføre nødvendig kontroll av kontraktene, minimum skriftlig risikovurdering

Sosial dumping er et samfunnsproblem innenfor grener av næringslivet som baserer seg på utenlandsk arbeidskraft, deriblant byggebransjen. Ifølge forskrift om arbeidsvilkår i offentlige kontrakter, som trådte kraft i 2008, skal kommunene ta inn krav om lønns- og arbeidsvilkår, sanksjoner og dokumentasjon i kunngjøringer og kontrakter, samt gjennomføre nødvendig kontroll. Etter anbefalt praksis bør kommunene også utarbeide skriftlige strategier og rutiner for arbeidet mot sosial dumping.

Revisjonen har valgt fire byggeprosjekter som er påbegynt i perioden 2014 – 2016 for å undersøke om kravene i forskrift om lønns- og arbeidsvilkår i offentlige kontrakter overholdes. Kommunen har ikke startet noen prosjekter av vesentlig omfang etter denne perioden, og vi har derfor ikke valgt nyere prosjekter.

Undersøkelsen viser at skriftlige rutiner i hovedsak er på plass i 2018, men at Nittedal kommune manglet rutiner for nødvendig kontroll da de fire utvalgte prosjektene startet i perioden 2014 – 2016. Kommunen har ikke en overordnet anskaffelsesstrategi per mars 2018, men denne er under utarbeidelse. Revisjonen vurderer det som positivt at kommunen er i gang med å utarbeide en slik strategi og at det nå er etablert tilfredsstillende rutiner for arbeidet mot sosial dumping.

Nittedal kommune har i all hovedsak tatt inn krav om lønns- og arbeidsvilkår, sanksjoner og dokumentasjon i kunngjøringer og kontrakter, og etterlever dermed forskriftsmessige krav i kunngjørings- og kontraktsinngåelsesfasen. Dette forebygger sosial dumping og gir også kommunen adgang til å føre nødvendig kontroll med at krav om lønns- og arbeidsvilkår overholdes av leverandørene. Revisjonen vurderer dermed at Nittedal kommune i stor grad har ivaretatt sitt ansvar for å forhindre sosial dumping i disse fasene.

Når det gjelder kommunens plikt til å føre nødvendig kontroll, er revisjonens vurdering at Nittedal kommune i liten grad etterlever krav og retningslinjer som skal forhindre sosial dumping i kontraktsoppfølgingsfasen i de fire utvalgte prosjektene. Forskriften presiserer ikke hva som inngår i nødvendig kontroll, men det legges til grunn at det som minimum bør gjennomføres risikovurderinger. Nittedal kommune har ikke vurdert risiko skriftlig for noen av prosjektene. Kommunen har innhentet egenrapportering fra underleverandører i to av fire prosjekter, men har ikke innhentet egenrapportering fra hovedleverandørene. Videre har kommunen i liten grad gjennomført andre kontrollaktiviteter, som for eksempel dokumentasjonsgjennomgang og stedlig kontroll.

Revisjonen vil trekke fram at en viktig årsak til at kommunen i liten grad har ivaretatt sin kontrollplikt, er at kommunen manglet rutiner da prosjektene ble igangsatt. Det er positivt at slike rutiner nå er på plass. Revisjonen understreker at nødvendig kontroll er en sentral del av arbeidet med å forhindre sosial dumping, og at kommunen som minimum bør gjennomføre en skriftlig risikovurdering av hovedleverandørene.

Rådmannens/foretakets uttalelse til rapporten

Et utkast til rapport er forelagt rådmannen til uttalelse. Rådmannen sendte rapporten videre til Nittedal eiendom KF for at foretaket skal kunne avgi høringssvar. Høringssvar fra daglig leder ble mottatt 4.4.2018 og lyder som følgende:

«Det vurderes som positivt at forvaltningsrevisjonen har gjennomført systemrevisjon. Dette er en viktig aktivitet i en forbedringssløyfe, som medfører at våre rutiner, arbeidsmetoder, fokus og etterlevelse av rutiner kan forbedres.

Arbeidstilsynet gjennomførte et meldt systemtilsyn i 2016 og et uanmeldt tilsyn på byggeplassen «Rådhuskvartalet». Tema for begge tilsynene var arbeid mot sosial dumping. Hverken systemtilsynet eller kontrollen på byggeplassen avdekte avvik eller medførte pålegg om retting.

Foretaket følger anskaffelsesreglementet og de samme rutinene som Nittedal kommune. Nittedal kommune har igangsatt arbeidet med å utarbeide en anskaffelsesstrategi i regi av innkjøpsavdelingen.»

Revisjonen vil i denne sammenheng legge til at ingen av tilsynene som det vises til har undersøkt om kommunen faktisk har gjennomført nødvendig kontroll med de aktuelle leverandørene. Den ene er en systemrevisjon som undersøker om kommunenes rutiner er på plass, mens den andre belyser om hovedleverandøren i prosjektet ivaretar sin påseplikt overfor underleverandørene. I tillegg vil revisjonen nevne at vår undersøkelse bekrefter at rutinene var på plass i 2016, men denne revisjonen har gått dypere og funnet at disse ikke var tatt i bruk.

.

Anbefalinger

På bakgrunn av den gjennomførte undersøkelsen blir revisjonens anbefalinger:

1. Nittedal kommune bør sørge for at arbeidet mot sosial dumping forankres i anskaffelsesstrategien som er under utarbeidelse.

2. Nittedal kommune bør i større grad føre nødvendig kontroll med kommende byggeprosjekter, og sørge for at nåværende rutiner for oppfølging følges.

Jessheim, 4.4.2018

Oddny Ruud Nordvik
avdelingsleder forvaltningsrevisjon
og selskapskontroll

Morten L. Kallevig
prosjektleder forvaltningsrevisjon

1 INNLEDNING

1.1 Bakgrunn

Forvaltningsrevisjon av Nittedal kommunens arbeid mot sosial dumping i bygge- og anleggsprosjekter er gjennomført med utgangspunkt i kontrollutvalgets vedtak 7. desember 2017 (sak 40/17).

Sosial dumping foregår når arbeidstakere utsettes for brudd på helse-, miljø-, og sikkerhetsregler, regler om arbeidstid og krav til bostandard eller blir tilbudt lønn og andre ytelser som er uakseptabelt lave sammenlignet med norske forhold, eller som ikke er i tråd med allmenngjorte tariffavtaler (Meld. St. 29 (2010–2011), 23).

Sosial dumping er et samfunnsproblem innenfor grener av næringslivet som baserer seg på utenlandsk arbeidskraft, deriblant byggebransjen. Når useriøse leverandører vinner konkurranser basert på uakseptable lønns- og arbeidsvilkår, vil seriøse aktører bli presset ut av markedet. Slik blir sosial dumping et hinder for både effektiv konkurranse mellom arbeidsgivere og likebehandling av arbeidstakere (Difi 2015, 6; Arbeidstilsynet 2015, 4; Meld. St. 29 (2010–2011), 23).

Offentlige oppdragsgivere har et særlig ansvar for å forhindre sosial dumping i sine anskaffelser. I forskrift om lønns- og arbeidsvilkår i offentlige kontrakter er det fastsatt at kommunen allerede i kunngjøringen eller konkurransegrunnlaget skal opplyse om krav om lønns- og arbeidsvilkår, sanksjoner og dokumentasjon (§ 6). Kravene skal også tas inn i kontrakten (§ 5), og kommunen skal gjennomføre nødvendig kontroll med at krav om lønns- og arbeidsvilkår overholdes av leverandørene (§ 7). Etter anbefalt praksis bør kommunene også utarbeide skriftlige strategier og rutiner for arbeidet mot sosial dumping (Difi 2015, 10).

Riksrevisjonen fant i 2015 at om lag halvparten av kommunene ikke etterlevde forskriftens krav i sine anskaffelser. Kun 53 prosent av kommunene hadde en strategi eller overordnet styringsdokument som omtalte sosial dumping, og innholdet i strategiene hadde varierende kvalitet. Mangelfull kompetanse om regelverket ble trukket fram som en hovedårsak til svakhetene (Riksrevisjonen 2016, 112).

1.2 Formål og problemstillinger

Formålet med undersøkelsen er å vurdere om Nittedal kommune ivaretar sitt ansvar for å forhindre sosial dumping i bygge- og anleggsprosjekter.

Undersøkelsen vil besvare følgende problemstilling:

1. I hvilken grad etterlever Nittedal kommune krav og retningslinjer som skal forhindre sosial dumping i bygge- og anleggsprosjekter?

1.3 Rapportens oppbygging

Kapittel 2 beskriver undersøkelsens datagrunnlag og metodebruk. Kapittel 3 gir en samlet framstilling av revisjonskriteriene som ligger til grunn for undersøkelsen. I kapittel 4 gjennomgås funn fra undersøkelsen. Revisjonens samlede vurdering av funnene er plassert i kapittel 5.

I sammendraget innledningsvis i rapporten er revisjonens oppsummering, rådmannens uttalelse og anbefalinger presentert.

2 METODE

Undersøkelsen er gjennomført i henhold til RSK 001 - Standard for forvaltningsrevisjon[1] som er fastsatt i styret i Norges Kommunerevisorforbund. Standarden definerer hva som er god revisjonsskikk innen kommunal forvaltningsrevisjon.

2.1 Datainnsamling og datagrunnlag

Undersøkelsen vil basere seg på dokumentanalyse og intervjuer. Nedenfor følger først en beskrivelse av metodevalg, deretter revisjonens vurdering av dataenes gyldighet og pålitelighet.

2.1.1 Dokumentanalyse

Dokumentanalysen omfatter blant annet:

- Anskaffelsesstrategi eller overordnet styringsdokument
- Kommunens retningslinjer og rutiner på området
- Relevante anskaffelsesdokumenter, herunder kunngjøring og kontrakt
- Dokumentasjon fra gjennomførte kontroller vedrørende etterlevelse av krav om lønns- og arbeidsvilkår

2.1.2 Intervjuer

Revisjonen gjennomførte 6. mars 2018 et fellesintervju med daglig leder og prosjektleder i Nittedal eiendom KF, samt avdelingsleder for innkjøp i Nittedal kommune. Formålet med intervjuet var å hente inn informasjon om rutiner og praksis på området, og bli omforent om funn fra revisjonens gjennomgang av dokumenter. Intervjuet ble gjennomført som delvis strukturert intervju, der det i forkant av intervjuet ble utarbeidet intervjuguide med forhåndsdefinerte spørsmål. Referat fra intervjuet er verifisert.

2.1.3 Utvalgte byggeprosjekter

Revisjonen har valgt fire byggeprosjekter som er påbegynt i perioden 2014 – 2016 for å undersøke om kravene i forskrift om lønns og arbeidsvilkår i offentlige kontrakter overholdes. Kommunen har ikke startet noen prosjekter av vesentlig omfang etter denne perioden, og vi har derfor ikke valgt nyere prosjekter. Utvalget består av prosjekter av ulike størrelser.

[1] Standarden bygger på internasjonalt anerkjente standarder og prinsipper vedtatt av International Organization of Supreme Audit Institutions (INTOSAI) og The Institute of Internal Auditors (IIA).

Følgende fire byggeprosjekter er valgt ut:

Nr.	Prosjekt	Prosjektstart	Kontraktssum (eks. mva)
1	Rådhuskvartalet (kirkebygg og kulturhus)	Vår 2014	120 710 500 kr
2	Ny Åneby barnehage	Vår 2015	17 251 471 kr
3	Utbygging sykehjemskapasitet 12 nye plasser Døli	Sommer 2015	33 503 225 kr
4	Ombygging Li skole	Sommer 2016	3 096 949 kr

For de fire utvalgte prosjektene, innhentet revisjonen anskaffelsesprotokoll, kunngjøring, konkurransegrunnlag og kontrakt, i tillegg til dokumentasjon knyttet til utførte kontroller av lønns- og arbeidsvilkår.

2.2 Dataenes pålitelighet og gyldighet

I enhver undersøkelse bør innsamlede data være pålitelige og gyldige. Pålitelighet handler om at data innsamles så nøyaktig så mulig og at man skal få samme data ved gjentakelse av undersøkelsen. Gyldighet betegner dataenes relevans for å besvare de valgte problemstillingene.

Revisjonen vurderer at datagrunnlaget som rapporten bygger på samlet sett er både gyldige og pålitelige, og dermed gir et forsvarlig grunnlag for revisjonens vurderinger og anbefalinger.

3 REVISJONSKRITERIER

Revisjonskriterier er de normer og krav som stilles til kommunens virksomhet på det området som er gjenstand for en forvaltningsrevisjon, og utgjør den målestokken som kommunens praksis på et område måles opp mot. Dermed danner revisjonskriteriene et grunnlag for de analyser og vurderinger som foretas, og konklusjoner som trekkes. Typiske kilder til revisjonskriterier er lover, forskrifter, politiske vedtak eller anerkjent teori, og god forvaltningspraksis på området (reelle hensyn).

Offentlig sektor har et særlig ansvar for å motvirke sosial dumping. Dette innebærer blant annet å kreve anstendige lønns- og arbeidsvilkår for arbeidstakerne og sikre konkurranse på like vilkår for bedriftene (Difi 2014, 6). I lov og forskrift er det fastsatt krav som skal hindre at offentlige oppdragsgivere inngår kontrakter med virksomheter som driver med sosial dumping.

3.1 Strategi og rutiner

Det overordnede ansvaret for arbeidet mot sosial dumping i offentlige kontrakter ligger hos ledelsen i virksomheten. Difi anbefaler at arbeidet mot sosial dumping forankres i relevante strategidokumenter, for eksempel anskaffelsesstrategien eller en egen strategi som spesifikt omhandler arbeidslivskriminalitet og sosial dumping (Difi 2017a).

Ifølge Difi bør følgende momenter tas opp i strategidokumentet vedrørende arbeidet mot sosial dumping:

- **Ambisjonsnivå** – *Hvilke risikoområder skal følges opp?*
- **Kompetansebygging** – *Er det behov for kompetansebygging i arbeidet mot sosial dumping?*
- **Rolleavklaring** – *Hvem skal ha ansvar for hva?*
- **Kapasitet** – *Har arbeidet mot sosial dumping betydning for kapasiteten på andre områder?*
- **Intern informasjon** – *Er det behov for intern informasjon til alle ansatte i virksomheten?*
- **Rapportering** – *Hvordan skal arbeidet mot sosial dumping måles og rapporteres?*

Videre anbefaler Difi at kravene til lønns- og arbeidsvilkår blir innarbeidet i sentrale rutinedokumenter, som rutiner for gjennomføring av anskaffelser, maler for konkurransegrunnlag og kontrakter og sjekklister for oppfølging av kontrakter (Difi 2014, 10).

3.2 Rettslige krav til lønns- og arbeidsvilkår

I forskrift om lønns- og arbeidsvilkår i offentlige kontrakter[2], som er hjemlet i lov om offentlige anskaffelser (§ 7), er det fastsatt konkrete krav til kommuner som skal tildele bygge- og anleggskontrakter over 1,75 mill. kr ekskl. mva (§ 4). Kravene gjelder for ulike faser av anskaffelsesprosessen, herunder kunngjøring, kontraktsinngåelse og kontraktsoppfølging. I det følgende gjøres det rede for krav tilhørende de respektive fasene.

3.2.1 Krav til kunngjøring/konkurransegrunnlag

Ved konkurranseutsetting av anskaffelser som gjelder bygge- og anleggsarbeider, skal potensielle tilbydere informeres om at det vil stilles krav til lønns- og arbeidsvilkår. Det innebærer at oppdragsgiver allerede i anbudskonkurransen, det vil si i kunngjøringen eller konkurransegrunnlaget, opplyser om at en eventuell kontrakt vil inneholde krav om lønns- og arbeidsvilkår, dokumentasjon og sanksjoner i samsvar med forskriften, jf. § 6 tredje ledd. Kravet regnes også som oppfylt hvis det i utlysningen er lagt ved en kontrakt som inneholder krav til lønns- og arbeidsvilkår (Difi 2014, 14).

3.2.2 Krav til kontrakt

Ifølge forskrift om arbeidsvilkår i off. kontrakter § 5 skal oppdragsgiver i sine kontrakter stille krav om at ansatte hos leverandører og underleverandører har lønns- og arbeidsvilkår i samsvar med gjeldende allmenngjøringsforskrifter eller landsomfattende tariffavtaler.

Oppdragsgiver skal også i kontrakten stille krav om at leverandører og underleverandører på forespørsel må dokumentere at krav til lønns- og arbeidsvilkår er oppfylt, og at oppdragsgiver forbeholder seg retten til å ta i bruk nødvendige sanksjoner dersom kravene ikke overholdes (forskriften § 6 første og andre ledd).

3.2.3 Krav til kontroll

Forskriften krever at oppdragsgiver skal gjennomføre «nødvendig kontroll» av om kravene til lønns- og arbeidsvilkår overholdes i kontraktsperioden, jf. § 7. Graden av kontroll skal blant annet tilpasses behovet i vedkommende bransje, mv.

Innholdet i nødvendig kontroll er nærmere fastsatt i forarbeidene til hjemmel om Arbeidstilsynets tilsyn med forskrift om arbeidsvilkår i off. kontrakter. Her presiserer departementet at det bør iverksettes systemer og rutiner for å undersøke og om nødvendig følge opp at krav om lønns- og arbeidsvilkår etterleves. Videre understrekes det at hvor langt kontrollplikten går må bero på en helhetsvurdering av alle sider av det konkrete kontraktsforholdet. I enkelte tilfeller kan det være tilstrekkelig å innhente opplysninger fra arbeidsgiver, i andre tilfeller vil det være behov for å innhente opplysninger fra regnskapsfører, mens det noen ganger vil være nødvendig å kreve dokumentasjon i form av lønnslipper, arbeidsavtaler e.l. (Prop. 5 L 2012-2013, 3).

[2] Forskrift om arbeidsvilkår i off. kontrakter (korttittel)

Arbeidstilsynet har i sine tilsyn registrert avvik fra forskrift om lønns- og arbeidsvilkår dersom offentlige oppdragsgivere ikke har et dokumentert system for å gjennomføre nødvendig kontroll. For at det skal være tilfredsstillende kontroll etter forskriftens hensikt, krever tilsynet at oppdragsgiver gjør en risikovurdering, og at systemet og rutinene for kontroll er planmessig og egnet til å avdekke brudd (Riksrevisjonen 2016, 96).

Difi anbefaler at kommunen, som en del av nødvendig kontroll, minimum innhenter egenrapportering og gjennomfører risikovurdering av kontrakten. En risikovurdering kan ses på som en overordnet kontroll av oppdragsgivers kontrakter, der hensikten er å skille mellom kontrakter med lav og høy risiko for brudd på kontraktsvilkårene. Resultatet fra kartleggingen vil kunne gi oppdragsgiver grunnlag for å vurdere behovet for videre oppfølging. I tilfeller der en ytterligere kontroll ikke vurderes som «nødvendig», for eksempel ved lav risiko, vil en risikovurdering i seg selv kunne regnes som oppfyllelse av kravet om nødvendig kontroll (Difi 2017b).

Difi har utviklet sitt eget verktøy for kontroll av lønns- og arbeidsvilkår. Metodikken omfatter oppfølging i opptil tre trinn, hvor graden av kontroll blir mer omfattende for hvert trinn[3]. Se tabell 1 for en nærmere beskrivelse av modellen.

Tabell 1 Difis 3-trinns modell for nødvendig kontroll

Difis 3-trinns modell

Trinn (nr.)	Trinn (navn)	Kommentarer fra Difi
1	Egenrapportering og risikovurdering	Er anbefalt i alle anskaffelser.
2	Dokumentasjonsgjennomgang	Er anbefalt der risikovurderingen viser det er behov for grundigere kontroll enn egenrapportering.
3	Stedlig kontroll	Er for de virksomhetene som ønsker å ligge langt fremme i feltet eller i kontrakter hvor det er behov for særlig kontroll.

Verktøyet er basert på det som anses som beste praksis (Difi 2015, 4).

Difi anbefaler at gjennomførte kontroller av lønns- og arbeidsvilkår dokumenteres skriftlig i tråd med forvaltningsloven og arkivloven. Det bør videre lages et notat eller en rapport etter utført kontroll. Sammen med skriftlig risikovurdering vil dette dokumentet vise at oppdragsgiver har ivaretatt plikten

[3] Hvor mange trinn som inngår i kontrollen av den enkelte kontrakt vil bero på en vurdering av hva som er «nødvendig» for å undersøke og følge opp at krav til lønns- og arbeidsvilkår etterleves. Omfanget av kontrollen styres av omfanget av risikoen.

til å gjennomføre nødvendig kontroll av at krav om lønns- og arbeidsvilkår etterleves. Videre vil rapporten ligge til grunn for framtidige kontroller (Difi 2015, 22).

3.3 Utledede revisjonskriterier

For å besvare problemstillingen har revisjonen utledet følgende revisjonskriterier.

Problemstilling 1	Revisjonskriterier
I hvilken grad etterlever Nittedal kommune krav og retningslinjer som skal forhindre sosial dumping i bygge- og anleggsprosjekter?	⇨ Kommunen bør etablere skriftlige strategier og rutiner om arbeidet mot sosial dumping ⇨ Kommunen skal i kunngjøring/konkurransegrunnlag opplyse at kontraktene vil inneholde krav om lønns- og arbeidsvilkår, dokumentasjon og sanksjoner ⇨ Kommunen skal inkludere krav om lønns- og arbeidsvilkår, dokumentasjon og sanksjoner i kontrakt ⇨ Kommunen skal gjennomføre nødvendig kontroll av kontraktene, minimum skriftlig risikovurdering

4 FUNN

Kapittelet innledes med funn knyttet til strategi og rutiner på området. Deretter ser revisjonen nærmere på kommunens etterlevelse av forskrift om arbeidsvilkår i off. kontrakter, basert på gjennomgangen av fire utvalgte prosjekter.

4.1 Strategi og rutiner

Nittedal kommune har ikke hatt strategier eller rutiner for arbeidet mot sosial dumping fra forskriften om arbeidsvilkår i off. kontrakter trådte i kraft i 2008, og fram til 2015. I intervju kommer det fram at dette skyldes mangel på ressurser og kompetanse. Som følge av en forvaltningsrevisjon i 2009 og en omorganisering i 2014, startet kommunen arbeidet med å etablere rutiner og retningslinjer på området. Kommunen etablerte i 2015 og 2016 skriftlige rutiner og maler som skal bidra til at kravene til lønns- og arbeidsvilkår ivaretas.

I 2015 utarbeidet kommunen en overordnet rutine for gjennomføring av konkurranser. Her er det spesifisert at kommunen skal følge forskrift om arbeidsvilkår i off. kontrakter ved tildeling av byggekontrakter. I tillegg har kommunen utarbeidet en rekke maler for gjennomføring av konkurranse, hvor krav til lønns- og arbeidsvilkår er nevnt.

Videre etablerte Nittedal kommune sommeren 2016 en detaljert rutine for oppfølging av lønns- og arbeidsvilkår i kontrakter (nødvendig kontroll), basert på Difis oppfølgingsmetodikk i tre trinn. Denne rutinen er ferdigstilt etter at de fire utvalgte prosjektene ble igangsatt, og er derfor ikke tatt i bruk i disse prosjektene.

Per mars 2018 har kommunen ikke etablert en egen anskaffelsesstrategi. Avdelingsleder innkjøp i Nittedal kommune opplyser at en strategi er under utarbeidelse, og skal være på plass tidligst sommeren 2018. Kommunen bruker Difis mal i dette arbeidet.

Avdelingsleder innkjøp forteller i intervju at en årsak til at anskaffelsesstrategien ikke foreligger per mars 2018, er at kommunen har hatt utfordringer med å få tall fra økonomisystemet korrekt inn i Difis modell for innkjøpsanalyse. I arbeidet med etableringen av en anskaffelsesstrategi har kommunen vurdert det som viktig å ha tilstrekkelig med informasjon som grunnlag for strategien.

4.2 Kunngjøring/konkurransegrunnlag

Tabellen nedenfor viser hvorvidt forskriftsmessige krav til kunngjøring/konkurransegrunnlag er ivaretatt for de fire utvalgte prosjektene.

Tabell 2 Gjennomgang av kunngjøring/konkurransegrunnlag

	1. Rådhus-kvartalet	2. Åneby barnehage	3. Sykehjems-plasser på Døli	4. Ombygging av Li skole
Er det opplyst i kunngjøring/konkurranse-grunnlag at kontrakten vil inneholde krav om lønns- og arbeidsvilkår?	Ja	Ja	Ja	Ja
Er det opplyst i kunngjøring/konkurranse-grunnlag at kontrakten vil inneholde krav om fremleggelse av dokumentasjon?	Ja	Ja	Ja	Ja
Er det opplyst i kunngjøring/konkurranse-grunnlag at kontrakten vil inneholde sanksjoner?	Nei	Ja	Ja	Ja

Kilde: Revisjonens gjennomgang av saksdokumentasjon

Tabell 2 viser at Nittedal kommune i all hovedsak har tatt inn krav om lønns- og arbeidsvilkår, sanksjoner og dokumentasjon i kunngjøringer/konkurransegrunnlag for de fire utvalgte prosjektene. I konkurransegrunnlaget for tre prosjekter (prosjekt 2, prosjekt 3 og prosjekt 4) har kommunen lagt ved egenerklæring om lønns- og arbeidsvilkår i offentlige kontrakter. Dokumentet inneholder krav til informasjon i samsvar med forskriften § 6 tredje ledd.

Prosjekt 1 skiller seg fra de andre prosjektene ved at det ikke følger med en egenerklæring i kunngjøringen/konkurransegrunnlaget. Kommunen har i stedet lagt ved et utkast til kontrakt, inkludert tretten vedleggsdokumenter. Krav om lønns- og arbeidsvilkår og dokumentasjon er omtalt i to av vedleggene. Informasjon om sanksjoner ved brudd på krav om lønns- og arbeidsvilkår mangler imidlertid i både vedleggsdokumentene og kontrakten. Dette er nærmere omtalt i kapittel 4.3 om kontrakten.

4.3 Kontrakt

Tabellen under oppsummerer funnene fra gjennomgangen av krav nedfelt i kontrakter for de fire prosjektene.

Tabell 3 Gjennomgang av kontrakt

	1. Rådhus-kvartalet	2. Åneby barnehage	3. Sykehjems-plasser på Døli	4. Ombygging av Li skole
Inneholder kontrakt krav om at ansatte hos leverandør og underleverandører har lønns- og arbeidsvilkår i samsvar med gjeldende allmenngjøringsforskrifter?	Ja	Ja	Ja	Ja
Inneholder kontrakt krav om at leverandør og underleverandører på forespørsel må dokumentere at krav til lønns- og arbeidsvilkår blir oppfylt?	Ja	Ja	Ja	Ja
Inneholder kontrakt sanksjoner som er egnet til å påvirke leverandøren og underleverandører til å oppfylle kravene?	Nei	Ja	Ja	Ja

Kilde: Revisjonens gjennomgang av saksdokumentasjon

Tabell 3 viser at krav om lønns- og arbeidsvilkår, sanksjoner og dokumentasjon er tatt inn i kontraktsdokumentene for tre av fire prosjekter. Disse kravene er omtalt i selve kontrakten for prosjekt 3. For prosjekt 2 og 4 er ikke kravene omtalt i selve kontrakten, men signerte egenerklæringer om lønns- og arbeidsvilkår er vedlagt. Disse kontraktene er basert på standardkontrakt NS 8407 (Standard Norge), som brukes ved inngåelse av avtale mellom byggherre og entreprenør i totalentrepriser.

I prosjekt 1 er krav om lønn- og arbeidsvilkår og dokumentasjon tatt inn i kontrakten, men informasjon om sanksjoner ved brudd på krav om lønns- og arbeidsvilkår mangler. Kommunen peker i intervju på at det informeres om sanksjoner i kontraktsbestemmelsene for prosjektet, men at dette ved en inkurie i hovedsak gjelder underentreprenører, og ikke hovedentreprenør. Oversendt dokumentasjon viser at sanksjonene kommunen henviser til gjelder ved brudd på bestemmelser vedrørende HMS og skatt, og ikke brudd på krav om lønns- og arbeidsvilkår etter forskrift om arbeidsvilkår i off. kontrakter § 5.

4.4 Nødvendig kontroll

I dette delkapittelet skal vi se nærmere på hvorvidt kommunen har ført nødvendig kontroll av sine leverandører og underleverandører.

Revisjonen har i tabell 4 kartlagt hvilke kontrollaktiviteter Nittedal kommune har gjennomført i de fire utvalgte prosjektene, med utgangspunkt i Difis anbefalte 3-trinns modell.

Tabell 4 Kartlegging av kontrollaktiviteter

	1. Rådhus-kvartalet	2. Åneby barnehage	3. Sykehjemsplasser på Døli	4. Ombygging av Li skole
Grunnleggende kontrollaktiviteter (anbefalt i alle anskaffelser)				
Foreligger skriftlig egenrapportering fra hovedleverandør?	Nei	Nei	Nei	Nei
Foreligger skriftlig dokumentasjon av risikovurdering?	Nei	Nei	Nei	Nei
Kontrollaktiviteter ved behov for grundigere kontroll (anbefalt i anskaffelser der risikoen vurderes som «middels» eller «høy»)				
Er det innhentet dokumentasjon på lønns- og arbeidsvilkår?	Nei	Nei	Ja	Nei
Er det utarbeidet skriftlig rapport fra eventuell stedlig kontroll?	Nei	Nei	Nei	Nei

Kilde: Revisjonens gjennomgang av saksdokumentasjon

Tabell 4 viser at Nittedal kommune ikke har vurdert risiko skriftlig for noen av prosjektene. Manglende skriftliggjøring av risikovurderinger forklares i intervju med at det ikke eksisterte skriftlige rutiner for oppfølging av lønns- og arbeidsvilkår i perioden som de fire prosjektene ble kontrollert. Daglig leder i Nittedal eiendom KF opplyser at framtidige prosjekter skal gjennomføres i henhold til de rutiner som gjelder i dag, hvor krav til skriftlige risikovurderinger blant annet er stilt.

I intervju opplyser prosjektleder at kommunen i prosjekt 2 brukte en lokal totalentreprenør, som igjen benyttet lokale underleverandører. Prosjektleder var derfor trygg på at risikoen for sosial dumping var lav i dette prosjektet, men sier at lav risiko i seg selv ikke er en unnskyldning for å ikke dokumentere risikovurderinger skriftlig. Det pekes videre på at kommunen i de andre prosjektene

har benyttet kjente hovedleverandører, hvor risikoen for sosial dumping vurderes som lav. Disse hovedleverandørene har imidlertid benyttet underleverandører med noe bruk av utenlandske arbeidstagere, hvor risiko for sosial dumping kan ha vært høyere.

Videre viser tabell 4 at kommunen ikke har innhentet egenrapportering fra hovedleverandører i de fire prosjektene. Kommunen har imidlertid innhentet egenrapportering for underleverandører i to av prosjektene, prosjekt 2 og prosjekt 4.

Tabell 4 viser også at kommunen ikke har gjennomført dokumentasjonsgjennomgang eller stedlig kontroll for prosjekt 1, prosjekt 2 og prosjekt 4. Dette forklares med at behovet for ytterligere kontroll ikke er vurdert som nødvendig for disse prosjektene, grunnet lav risiko for sosial dumping. For prosjekt 3 har kommunen ikke gjennomført stedlig kontroll, men den har engasjert et eksternt firma til å gjennomføre en dokumentasjonsgjennomgang. Hensikten var å undersøke arbeidstid og lønn til den enkelte arbeidstaker med hensyn til sosial dumping. Fire leverandører ble kontrollert, hvor det ble innhentet arbeidskontrakter, lønnsslipp, timelister og beskrivelse av kompetanse for totalt sju arbeidstakere. Undersøkelsen avdekket ingen vesentlige uregelmessigheter knyttet til lønns- og arbeidsvilkår.

Arbeidstilsynet førte i august 2016 et tilsyn med prosjekt 1. Temaet for tilsynet var blant annet kommunens etterlevelse av bestemmelser i forskrift om lønns- og arbeidsvilkår, innholdet i kontraktene knyttet til lønns- og arbeidsvilkår, samt rutiner for oppfølging. Tilsynet avdekket ingen vesentlige avvik.

5 REVISJONENS VURDERING

Sosial dumping er et samfunnsproblem innenfor grener av næringslivet som baserer seg på utenlandsk arbeidskraft, deriblant byggebransjen. Ifølge forskrift om arbeidsvilkår i offentlige kontrakter, som trådte kraft i 2008, skal kommunene ta inn krav om lønns- og arbeidsvilkår, sanksjoner og dokumentasjon i kunngjøringer og kontrakter, samt gjennomføre nødvendig kontroll. Etter anbefalt praksis bør kommunene også utarbeide skriftlige strategier og rutiner for arbeidet mot sosial dumping.

Undersøkelsen viser at skriftlige rutiner i hovedsak er på plass i 2018, men at Nittedal kommune manglet rutiner for nødvendig kontroll da de fire utvalgte prosjektene startet i perioden 2014 – 2016. Kommunen har ikke en overordnet anskaffelsesstrategi per mars 2018, men denne er under utarbeidelse. Revisjonen vurderer det som positivt at kommunen er i gang med å utarbeide en slik strategi og at det nå er etablert tilfredsstillende rutiner for arbeidet mot sosial dumping.

Nittedal kommune har i all hovedsak tatt inn krav om lønns- og arbeidsvilkår, sanksjoner og dokumentasjon i kunngjøringer og kontrakter, og etterlever dermed forskriftsmessige krav i kunngjørings- og kontraktsinngåelsesfasen. Dette forebygger sosial dumping og gir også kommunen adgang til å føre nødvendig kontroll med at krav om lønns- og arbeidsvilkår overholdes av leverandørene. Revisjonen vurderer dermed at Nittedal kommune i stor grad har ivaretatt sitt ansvar for å forhindre sosial dumping i disse fasene.

Når det gjelder kommunens plikt til å føre nødvendig kontroll, er revisjonens vurdering at Nittedal kommune i liten grad etterlever krav og retningslinjer som skal forhindre sosial dumping i kontraktsoppfølgingsfasen i de fire utvalgte prosjektene. Forskriften presiserer ikke hva som inngår i nødvendig kontroll, men det legges til grunn at det som minimum bør gjennomføres risikovurderinger. Nittedal kommune har ikke vurdert risiko skriftlig for noen av prosjektene. Kommunen har innhentet egenrapportering fra underleverandører i to av fire prosjekter, men har ikke innhentet egenrapportering fra hovedleverandørene. Videre har kommunen i liten grad gjennomført andre kontrollaktiviteter, som for eksempel dokumentasjonsgjennomgang og stedlig kontroll.

Revisjonen vil trekke fram at en viktig årsak til at kommunen i liten grad har ivaretatt sin kontrollplikt, er at kommunen manglet rutiner da prosjektene ble igangsatt. Det er positivt at slike rutiner nå er på plass. Revisjonen understreker at nødvendig kontroll er en sentral del av arbeidet med å forhindre sosial dumping, og at kommunen som minimum bør gjennomføre en skriftlig risikovurdering av hovedleverandørene.

LITTERATUR- OG KILDELISTE

Lover, forskrifter og forarbeider

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

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

Meld. St. 29 (2010-2011) Felles ansvar for eit godt og anstendig arbeidsliv 2011

Litteratur og nettsider

Arbeidstilsynet. «KOMPASS Tema nr .1 2015 Erfaringer fra Arbeidstilsynets tilsyn mot sosial dumping.» Januar 2015.

Difi. *Hvorfor anskaffelsesstrategi.* 15 November 2017a. https://www.anskaffelser.no/prosess/innkjopsledelse/anskaffelsesstrategi/hvorfor-anskaffelsesstrategi (funnet Februar 27, 2018).

Difi. «Lønns- og arbeidsvilkår i offentlige kontrakter - Veileder om beste praksis.» 2015.

Difi. «Ta ansvar - motvirk sosial dumping i anskaffelser.» Veileder, 2014.

—. *Trinn 1 - Risikovurdering.* 19 April 2017b. https://www.anskaffelser.no/prosess/samfunnsansvar/sosial-dumping/slik-motvirker-du-sosial-dumping-steg-steg/3-2 (funnet Januar 2018 30).

Riksrevisjonen. «Dokument 3:14 Riksrevisjonens undersøkelse av myndighetenes arbeid mot sosial dumping ved offentlige anskaffelser.» 21 Juni 2016.