

Revisjonsrapport om statlige virksomheters oppfølging av lønns- og arbeidsvilkår i anskaffelser

Rapportert i Dokument 1 (2022–2023)



Kilde: Colourbox/PetraD

ISBN: 978-82-8229-538-3

Revisjonen er gjennomført som en del av Riksrevisjonens kontroll av disposisjoner i henhold til:

- lov om Riksrevisjonen § 9 første ledd
- instruks om Riksrevisjonens virksomhet § 3b
- INTOSAI standard for etterlevelsesrevisjon (ISSAI 4000)
- Riksrevisjonens faglige retningslinjer for etterlevelsesrevisjon

Innhold

1	Sammendrag	6
2	Innledning	8
3	Mål og problemstillinger	11
4	Revisjonskriterier	12
4.1	Felles revisjonskriterier	12
4.2	Kriterier til problemstilling 1: Har statlige virksomheter etablert rutiner som skal bidra til at de kan oppfylle kravene til lønns- og arbeidsvilkår i anskaffelsene?	12
4.3	Kriterier til problemstilling 2: Har statlige oppdragsgivere stilt krav til lønns- og arbeidsvilkår og gjennomført kontroll med at kravene overholdes i tråd med forskrift om arbeidsvilkår i offentlige kontrakter?	13
4.3.1	Krav til informasjon i kunngjøring og kontrakt	13
4.3.2	Krav til kontroll	13
4.3.3	Sanksjoner	14
5	Metoder	15
5.1	Valg av bransjer, virksomheter og anskaffelser i undersøkelsen	15
5.2	Spørrebrev	17
5.3	Dokumentanalyse	18
5.3.1	Rutiner	18
5.3.2	Anskaffelsesdokumentasjon og dokumentasjon på gjennomført kontroll	18
5.4	Intervjuer	18
5.4.1	Intervju med virksomheter	18
5.4.2	Intervju med Arbeids- og inkluderingsdepartementet	19
6	Funn	20
6.1	Bakgrunn	20
6.2	Har statlige virksomheter etablert rutiner som bidrar til at de kan oppfylle kravene til lønns- og arbeidsvilkår i anskaffelsene?	22
6.2.1	Virksomhetene har i varierende grad rutiner som skal bidra til at det blir stilt krav til lønns- og arbeidsvilkår i kunngjøring og kontrakter	22
6.2.2	Få virksomheter har rutiner som skal bidra til at det blir gjort nødvendig kontroll av lønns- og arbeidsvilkår i anskaffelsene	23
6.3	Har statlige oppdragsgivere stilt krav til lønns- og arbeidsvilkår og kontrollert at kravene etterleves i tråd med forskrift om arbeidsvilkår i offentlige kontrakter?	25
6.3.1	Virksomhetene opplyser om at kontrakten vil inneholde klausuler om lønns- og arbeidsvilkår, dokumentasjon og sanksjoner	25
6.3.2	Virksomhetene bruker kontrakter som inneholder klausuler om lønns- og arbeidsvilkår, dokumentasjon og sanksjoner	25
6.3.3	Det er vanskelig å etterprøve om virksomhetene har vurdert behovet for å kontrollere leverandørene	26
6.3.4	Virksomhetene har gjort få kontroller av lønns- og arbeidsvilkår i anskaffelsene.....	27
6.3.5	Det er uklart hva som ligger i kravet om nødvendig kontroll	28

6.4	Det er ingen sammenheng mellom rutiner og gjennomføring av kontroller	29
7	Konklusjon	30
7.1	Virksomhetene har i liten grad etablert rutiner som bidrar til at de kan oppfylle kravene til lønns- og arbeidsvilkår i anskaffelsene	30
7.2	Virksomhetene stiller krav til lønns- og arbeidsvilkår i utlysning og kontrakt.....	30
7.3	Virksomhetene kontrollerer i liten grad lønns- og arbeidsvilkår	31
7.4	Det er uklart hvilke plikter regelverket pålegger statlige virksomheter.....	32

1 Sammendrag

Offentlig sektor kjøper årlig varer, tjenester og bygge- og anleggsarbeider for om lag 600 milliarder kroner.¹ Norsk arbeidsliv er i hovedsak preget av ryddighet og gode arbeidsforhold. Likevel er enkelte virksomheter og bransjer preget av useriøsitet, sosial dumping og arbeidslivskriminalitet.

Som et ledd i arbeidet mot sosial dumping fikk *lov om offentlige anskaffelser* (anskaffelsesloven) i 2007 en hjemmel for å gi regler om offentlige oppdragsgiveres plikt til å bruke kontraktsklausuler om lønns- og arbeidsvilkår i offentlige kontrakter om kjøp av tjenester og bygge- og anleggsarbeider.² *Forskrift om lønns- og arbeidsvilkår i offentlige kontrakter* (forskrift om arbeidsvilkår i offentlige kontrakter) trådte i kraft 1. mars 2008.

Forskrift om arbeidsvilkår i offentlige kontrakter har som formål å bidra til at ansatte i virksomheter som utfører tjenester og bygge- og anleggsarbeider for offentlige oppdragsgivere, ikke har dårligere lønns- og arbeidsvilkår enn det som følger av gjeldende allmenngjøringsforskrifter eller landsomfattende tariffavtaler.³ Forskriften forvaltes av Arbeids- og inkluderingsdepartementet⁴ og gjelder blant annet ved tildeling av tjenestekontrakter og bygge- og anleggskontrakter for statlige virksomheter ved kontrakter som overstiger 1,3 millioner kroner ekskl. mva.

Målet med årets revisjon har vært å undersøke om statlige virksomheter etterlever kravene om å kontrollere og følge opp lønns- og arbeidsvilkår i tråd med anskaffelsesregelverket og økonomiregelverket når de kjøper tjenester og bygge- og anleggsarbeider.

Revisjonen har tatt utgangspunkt i følgende revisjonskriterier:

- forskrift om lønns- og arbeidsvilkår i offentlige kontrakter
- reglement for økonomistyring i staten
- bestemmelser om økonomistyring i staten
- god forvaltningsskikk

Revisjonen omfatter 49 anskaffelser gjennomført av 20 virksomheter på 10 departementsområder i perioden 2018–2021. De undersøkte anskaffelsene har en samlet verdi på om lag 1,5 milliarder kroner.

Revisjonen er gjennomført ved analyse av rutiner, prosedyrer, svar på spørrebrev, anskaffelsesdokumenter og dokumentasjon på gjennomført kontroll. Analysene er fulgt opp med intervjuer av fem virksomheter.

Revisjonen viser:

- at virksomhetene i liten grad har etablert rutiner som bidrar til at de kan oppfylle kravene til lønns- og arbeidsvilkår i anskaffelsene
- at virksomhetene informerer i utlysningen og stiller krav til lønns- og arbeidsvilkår i kontraktene
- at virksomhetene i liten grad kontrollerer lønns- og arbeidsvilkår
- at det er uklart hvilke plikter regelverket pålegger statlige virksomheter

Utkast til revisjonsrapport ble lagt fram for Arbeids- og inkluderingsdepartementet, Finansdepartementet, Forsvarsdepartementet, Justis- og beredskapsdepartementet, Klima- og miljødepartementet, Kommunal- og distriktsdepartementet, Kunnskapsdepartement, Landbruks- og

¹ <https://www.regjeringen.no/no/tema/naringsliv/konkurransopolitikk/offentlige-anskaffelser/id2511781/> [4. april 2022].

² Innst. O. nr. 24 (2007–2008) *Innstilling fra næringskomiteen om lov om endring i lov 16. juli 1999 nr. 69 om offentlige anskaffelser*.

³ Forskrift om arbeidsvilkår i offentlige kontrakter § 1.

⁴ Ble fastsatt av Fornyings- og administrasjonsdepartementet, overført til Arbeidsdepartementet i 2011.

matdepartementet, Nærings- og fiskeridepartementet, Olje- og energidepartementet, og Samferdselsdepartementet i brev av 25. april 2022. Departementenes kommentarer er i hovedsak innarbeidet i endelig rapport.

2 Innledning

Stortinget har understreket at offentlige innkjøpere har et spesielt ansvar for å opptre seriøst og motvirke sosial dumping. Som et ledd i arbeidet mot sosial dumping fikk (anskaffelsesloven) i 2007 en hjemmel for å gi regler om offentlige oppdragsgiveres plikt til å bruke kontraktsklausuler om lønns- og arbeidsvilkår i offentlige kontrakter om kjøp av tjenester og bygge- og anleggsarbeider.⁵ Forskrift om arbeidsvilkår i offentlige kontrakter trådte i kraft 1. mars 2008.

Faktaboks 1 Sosial dumping

Sosial dumping brukes om tilfeller der utenlandske arbeidstakere utsettes for brudd på helse-, miljø- og sikkerhetsregler, herunder regler om arbeidstid og krav til bostandard og/eller tilbys lønn og andre ytelser som er uakseptabelt lave sammenlignet med hva norske arbeidstakere normalt tjener.

Kilde: St.meld.nr. 2 (2005–2006).

Forskrift om arbeidsvilkår i offentlige kontrakter er en gjennomføring av ILO-konvensjon nr. 94 om arbeidsklausuler i offentlige arbeidskontrakter, som ble ratifisert av Stortinget i 1996.⁶ Formålet med konvensjonen er å sikre at lønns- og arbeidsvilkår ikke er dårligere enn det som følger av gjeldende tariffavtale og regulativ, eller det som er normalt for vedkommende sted og yrke.⁷

Offentlig sektor kjøper årlig varer, tjenester og bygge- og anleggsarbeider for om lag 600 milliarder kroner.⁸ Tall fra SSB viser at statsforvaltningens andel av de offentlige anskaffelsene i 2020 utgjorde om lag 293 milliarder kroner.⁹ Staten har dermed en betydelig innkjøpsmakt. Anskaffelsesloven skal bidra til effektiv ressursbruk og til at det offentlige opptrer med integritet, slik at allmennheten har tillit til at offentlige anskaffelser skjer på en samfunnstjenlig måte.¹⁰

Det er ulike steg i en anskaffelsesprosess. Prosessen starter idet virksomheten vurderer behovet for varer eller tjenester, og varer fram til kontrakten er slutført.

Figur 1 Beskrivelse av anskaffelsesprosessen



Kilde: Riksrevisjonen.

⁵ Innst. O. nr. 24 (2007–2008) Innstilling fra næringskomiteen om lov om endring i lov 16. juli 1999 nr. 69 om offentlige anskaffelser.

⁶ St.prp. nr. 62 (1994–1995) Om samtykke til ratifikasjon av ILO-konvensjon nr. 94 og tiltrøding til ILO-rekommandasjon nr. 84 om arbeidsklausular i offentlige arbeidskontrakter, vedtekne på Arbeidskonferansen i Genève 1949, Innst. S. nr. 28 (1995–1996) Innstilling fra kommunalkomiteen om samtykke til ratifikasjon av ILO-rekommandasjon nr. 84 om arbeidsklausuler i offentlige arbeidskontrakter, vedtatt på Arbeidskonferansen i Genève 1949.

⁷ Innst. O. nr. 24 (2007–2008) Innstilling fra næringskomiteen om lov om endring i lov 16. juli nr. 69 om offentlige anskaffelser.

⁸ <https://www.regjeringen.no/no/tema/naringsliv/konkurransopolitikk/offentlige-anskaffelser/id2511781/> [4. april 2022].

⁹ Statistisk sentralbyrå, Statistikkbanken tabell 10807.

¹⁰ Anskaffelsesloven § 1.

Figur 1 viser de forskjellige stegene i en anskaffelse. Den tydeliggjør at det å anskaffe er en prosess som varer helt fra et behov oppstår, og fram til kontrakten er slutført.¹¹

Forskrift om arbeidsvilkår i offentlige kontrakter har som formål å bidra til at ansatte i virksomheter som utfører tjenester og bygge- og anleggsarbeider for offentlige oppdragsgivere, ikke har dårligere lønns- og arbeidsvilkår enn det som følger av gjeldende allmenngjøringsforskrifter eller landsomfattende tariffavtaler.¹² Forskriften forvaltes av Arbeids- og inkluderingsdepartementet¹³ og gjelder blant annet ved tildeling av tjenestekontrakter og bygge- og anleggskontrakter for statlige virksomheter ved kontrakter som overstiger 1,3 millioner kroner ekskl. mva.

Faktaboks 2 Tariffavtaler

Landsomfattende tariffavtale

Landsomfattende tariffavtaler er tariffavtaler inngått mellom arbeidstaker- og arbeidsgiverorganisasjoner som regulerer lønns- og arbeidsvilkår for en bransje eller sektor. Virkeområdet for den landsomfattende tariffavtalen skal dekke kontraktsarbeidet.

Allmenngjort tariffavtale

En allmenngjort tariffavtale er en forskrift som angir en minimumsstandard for lønns- og arbeidsvilkår innenfor en bransje. Forskriften gjelder for alle som utfører arbeid innenfor det området som allmenngjøringen omfatter, selv om de som utgangspunkt ikke er bundet av en tariffavtale. Formålet er å hindre at utenlandsk arbeidskraft får dårligere lønns- og arbeidsvilkår enn det som er vanlig i Norge.

Kilde: DFØ, *Veileder om lønns- og arbeidsvilkår i offentlige kontrakter*.

DFØ utarbeidet i 2018 en veileder om lønns- og arbeidsvilkår i offentlige kontrakter. Veilederen gir informasjon om forskriften og hvordan virksomhetene kan gå fram for å stille og følge opp krav til lønns- og arbeidsvilkår.

Fra 1. juli 2013 har Arbeidstilsynet hatt ansvaret for å føre tilsyn med at forskriften blir overholdt.¹⁴ Riksrevisjonens undersøkelse fra 2016 av myndighetenes arbeid mot sosial dumping ved offentlige anskaffelser viste at Arbeidstilsynet gjør flest tilsyn av kommuner.¹⁵ Også i 2020 var de fleste tilsynene med etterlevelsen av forskrift om arbeidsvilkår i offentlige kontrakter rettet mot kommunalforvaltningen.¹⁶

Riksrevisjonens undersøkelse viste også at offentlige virksomheter¹⁷ ikke i tilstrekkelig grad etterlevde regelverket som skal bidra til å forhindre sosial dumping ved egne anskaffelser. Offentlige virksomheter hadde i for liten grad utviklet rutiner og systemer som kan sikre at forskriftskravene etterleves, og motvirke og forhindre sosial dumping ved offentlige anskaffelser. Videre ble det avdekket at offentlige virksomheter ikke etterlevde forskriftskrav til utforming av utlysninger av anbudskonkurranse, konkurransegrunnlag og kontrakter i stor nok grad, og at leverandører ikke fulgte opp lønns- og arbeidsvilkår godt nok. I etterkant av revisjonen fikk alle statlige virksomheter en fellesføring i tildelingsbrevene for 2018 og 2019 om at anskaffelser skal gjennomføres og følges opp på en slik måte at det motvirker arbeidslivskriminalitet.

¹¹ <https://anskaffelser.no/anskaffelsesprosessen/anskaffelsesprosessen-steg-steg/> [4.april 2022].

¹² Forskrift om arbeidsvilkår i offentlige kontrakter § 1.

¹³ Ble fastsatt av Fornyings- og administrasjonsdepartementet, overført til Arbeidsdepartementet i 2011.

¹⁴ *Lov om offentlige anskaffelser (anskaffelsesloven)* av 17. juni 2016 § 6 tredje ledd.

¹⁵ Dokument 3:14 (2015–2016) *Riksrevisjonens undersøkelse av myndighetenes arbeid mot sosial dumping ved offentlige anskaffelser*, side 95.

¹⁶ Arbeidstilsynet årsrapport for 2020, side 69.

¹⁷ Statlige, kommunale og fylkeskommunale myndigheter og offentligrettslige organer.

Arbeids- og inkluderingsdepartementet har i samarbeid med Nærings- og fiskeridepartementet gitt et konsultantselskap i oppdrag å evaluere hvordan offentlige innkjøp bidrar til å fremme seriøsitet hos leverandører staten inngår avtaler med. Evalueringen, som skal leveres medio 2022, skal blant annet gi svar på om statlige virksomheter har fulgt opp fellesføringen og om føringen, har påvirket anskaffelsesarbeidet. Departementene ønsker også svar på om offentlige oppdragsgivere benytter veilederen om lønns- og arbeidsvilkår når de gjennomfører anskaffelser, og om det er behov for endringer i veilederen.¹⁸

Andre undersøkelser har også vist at offentlige virksomheter ikke følger regelverket for kontroll av lønns- og arbeidsvilkår.¹⁹ Økokrims kartlegging av politiets informasjon om arbeidslivskriminalitet viser at rapportering av arbeidsgiveres bruk av ulovlig arbeidskraft har økt de siste fire månedene av 2021.²⁰ Nasjonalt tverretattlig analyse- og etterretningssenter (NTAES)²¹ rapporterte i 2020 om at det er avdekket brudd på arbeidstakernes lønns- og arbeidsvilkår i flere offentlige anleggsprosjekter de siste årene.²² Også medieoppslag viser at det på tross av myndighetenes innsats, fortsatt er utfordringer med arbeidslivskriminalitet og sosial dumping. Noen hevder dessuten at utfordringene kan bli mer omfattende i kjølvannet av koronapandemien.²³

Den danske riksrevisjonen undersøkte i 2019 den danske statens bruk av og kontroll med arbeidsklausuler. Undersøkelsen viste at staten ved inngåelse av kontrakter med private leverandører, ikke hadde en tilfredsstillende bruk av og kontroll med arbeidsklausuler. Staten gjennomførte ikke skriftlige vurderinger av risikoen for brudd på arbeidsklausulene i kontraktene, og 78 prosent av statlige innkjøpere i Danmark førte ikke kontroll med at arbeidsklausulene ble overholdt innenfor risikobransjer.²⁴

Norsk arbeidsliv er i hovedsak preget av ryddighet og gode arbeidsforhold. Likevel er enkelte virksomheter og bransjer preget av useriøsitet, sosial dumping og arbeidslivskriminalitet. Arbeidslivskriminaliteten har alvorlige konsekvenser for berørte arbeidstakere, virksomheter og samfunnet for øvrig. Den kan føre til mindre verdiskaping og svekke grunnlaget for velferden. Konsekvensene er alvorlige både for arbeidstakere som blir berørt, for bransjer og virksomheter som rammes, og for finansieringen av velferdssamfunnet.²⁵ Sosial dumping kan også ha konsekvenser for næringslivet fordi useriøse leverandører kan svekke konkurransevnen til de seriøse leverandørene og i ytterste konsekvens presse dem ut av markedet.

¹⁸ Brev fra Arbeids- og inkluderingsdepartementet til Riksrevisjonen, *Etterlevelsesrevisjon av lønns- og arbeidsvilkår i statlige anskaffelser - svar på tilleggsspørsmål*, 29. mars 2022.

¹⁹ Direktoratet for forvaltning og IKT, *Undersøkelse av etterlevelse av forskrift om lønns- og arbeidsvilkår i offentlige kontrakter*, 8. september 2017.

²⁰ <https://www.okokrim.no/status-a-krim-oekt-rapportering-av-bruk-av-ulovlig-arbeidskraft-og-utnyttelse-av-utenlandske-arbeidstakere.6510907-562360.html> [4. april 2022].

²¹ NTAES er et samarbeid mellom politiet, Skatteetaten, Økokrim, Tolletaten, NAV og Arbeidstilsynet.

²² NTAES, *Situasjonsbeskrivelse 2020 arbeidslivskriminalitet*, punkt 3.

²³ Se for eksempel *Postnord tar grep etter avsløringene om underbetalte sjåfører*, <https://frifagbevegelse.no/magasinet-for-fagorganiserte/postnord-tar-grep-etter-avsloringene-om-underbetalte-sjaforer-6.158.848905.3c01a0c338>, publisert 28.02.2022; *Noe er råttent i hytteland*, Aftenposten 26.01.2022; *Oslo kommune har konkludert: De som fraktet sand til byens badepære, har fått 570 000 for lite i lønn*, Aftenposten 11.12.2021; *Frykter oppblomstring av svart arbeid etter pandemien*, Nationen 12.10.2021.

²⁴ Rigsrevisjonen, *Statens bruk af og kontrol med arbeidsklausuler*, juni 2020-16/2019.

²⁵ <https://www.regjeringen.no/contentassets/17f35b6ba95f4da2a7ac4682b0a052af/no/pdfs/revidert-strategi-mot-arbeidslivskriminalitet-2021.pdf> [6. april 2022].

3 Mål og problemstillinger

Målet med revisjonen er å undersøke om statlige virksomheter etterlever kravene om å kontrollere og følge opp lønns- og arbeidsvilkår i tråd med anskaffelsesregelverket og økonomiregelverket når de kjøper tjenester og bygge- og anleggsarbeider.

Revisjonen har to problemstillinger. Den første gjelder internkontroll, og den andre gjelder etterlevelsen av regelverket i et utvalg gjennomførte anskaffelser:

1. Har statlige virksomheter etablert rutiner som bidrar til at de kan oppfylle kravene til lønns- og arbeidsvilkår i anskaffelsene?
2. Har statlige oppdragsgivere stilt krav til lønns- og arbeidsvilkår og kontrollert at kravene etterleveres i tråd med forskrift om arbeidsvilkår i offentlige kontrakter?

4 Revisjonskriterier

Revisjonskriteriene er en beskrivelse av relevante normer og standarder som er aktuelle for denne revisjonen. Kriteriene danner grunnlaget for konklusjonene i rapporten.

4.1 Felles revisjonskriterier

Anskaffelsesloven skal bidra til effektiv ressursbruk og til at det offentlige opptrer med integritet, slik at allmennheten har tillit til at offentlige anskaffelser skjer på en samfunnstjenlig måte.²⁶ Med hjemmel i anskaffelsesloven § 6 er det gitt en egen *forskrift om arbeidsvilkår i offentlige kontrakter*.

Forskrift om arbeidsvilkår i offentlige kontrakter gjelder statlige, kommunale og fylkeskommunale myndigheter og offentligrettslige organer.²⁷ Forskriften gjelder for tjeneste- og bygge- og anleggskontrakter som overstiger 1,3 millioner kroner ekskl. mva. for statlige myndigheter og 2,05 millioner kroner ekskl. mva. for andre oppdragsgivere.

Arbeids- og sosialkomiteen har uttalt at formålet med forskrift om arbeidsvilkår i offentlige kontrakter er å unngå at offentlige oppdragsgivere inngår kontakter med virksomheter som tilbyr dårligere vilkår enn det som er normalt på det norske arbeidsmarkedet. Offentlig sektor har et særlig ansvar for å sikre ryddige forhold i norsk arbeidsliv. Komiteen mener at dette blant annet innebærer å sikre at lønn og andre arbeidsvilkår er i samsvar med minimumsvilkårene i tariffavtaler og allmenngjøringsforskrifter. Forskrift om arbeidsvilkår i offentlige kontrakter er en viktig del av den samlede innsatsen mot sosial dumping.²⁸

DFØ har laget en veileder om lønns- og arbeidsvilkår i offentlige kontrakter. Veilederen gir informasjon om forskrift om arbeidsvilkår i offentlige kontrakter og om hvordan offentlige virksomheter kan gå fram for å stille og følge opp krav til lønns- og arbeidsvilkår. Arbeids- og inkluderingsdepartementet har i intervju vist til at veilederen utdyper kravene i forskriften. I svarbrev på foreløpige revisjonskriterier påpekte Finansdepartementet²⁹ og Nærings- og fiskeridepartementet³⁰ at råd og veiledning omtalt i veilederen ikke kan legges til grunn som revisjonskriterier med mindre det følger av forskrift om arbeidsvilkår i offentlige kontrakter eller annet relevant regelverk. Vi har derfor valgt å ikke legge veilederen til grunn som revisjonskriterier i denne revisjonen.

4.2 Kriterier til problemstilling 1: Har statlige virksomheter etablert rutiner som skal bidra til at de kan oppfylle kravene til lønns- og arbeidsvilkår i anskaffelsene?

Reglement for økonomistyring i staten krever at alle virksomheter skal etablere systemer og rutiner som har innebygd intern kontroll for å sikre at økonomistyringen er organisert på en forsvarlig måte og utføres i samsvar med gjeldende lover og regler, jf. økonomireglementet § 14 og bestemmelsene punkt 2.4.³¹ Internkontrollen skal være tilpasset risiko og vesentlighet og skal dokumenteres, jf.

²⁶ Anskaffelsesloven § 1.

²⁷ Forskrift om arbeidsvilkår i offentlige kontrakter § 3.

²⁸ Innst. 125 L (2012–2013) *Innstilling fra arbeids- og sosialkomiteen om endringer i lov om offentlige anskaffelser m.m.* (offentlig tilsyn med forskrift om lønns- og arbeidsvilkår i offentlige kontrakter) til Prop. 5 L (2012–2013) *Endringer i lov om offentlige anskaffelser m.m.* (offentlig tilsyn med forskrift om lønns- og arbeidsvilkår i offentlige kontrakter).

²⁹ Brev fra Finansdepartementet til Riksrevisjonen. *Etterlevelsesrevisjon - lønns- og arbeidsvilkår i statlige anskaffelser - oversendelse av foreløpige revisjonskriterier*, 21. oktober 2021.

³⁰ Brev fra Nærings- og fiskeridepartementet til Riksrevisjonen. *Innspill til Riksrevisjonens foreløpige revisjonskriterier ifm. Revisjon av etterlevelse av lønns- og arbeidsvilkår i statlige anskaffelser*, 29. oktober 2021.

³¹ Regelverket for økonomistyring i staten (økonomiregelverket) består av reglement for økonomistyring i staten (økonomireglementet) med tilhørende bestemmelser og rundskriv. Formålet med økonomiregelverket er blant annet at statlige midler skal brukes i samsvar med Stortingets vedtak og forutsetninger, jf. økonomireglementet § 1. Økonomiregelverket konkretiserer bevilgningsreglementet som er vedtatt av Stortinget.

bestemmelsene punkt 2.4 og punkt 5.3.1. Vi legger til grunn at virksomhetene skal ha en dokumentert internkontroll.

Forskrift om arbeidsvilkår i offentlige kontrakter stiller ingen krav til at virksomheten må ha systemer eller rutiner for å etterleve kravene i forskriften. I 2013 presiserte imidlertid Arbeidsdepartementet at når man skal fastsette innholdet i oppdragsgivers kontrollansvar etter § 7 i forskrift om arbeidsvilkår i offentlige kontrakter, «kan [det] være naturlig å se hen til reglene om oppdragsgivers påseplikt etter allmenngjøringsloven».³² Et sentralt element ved påseplikten er kravet om å «iverksette systemer og rutiner for å undersøke og om nødvendig følge opp at allmenngjøringsforskrifter etterleves».³³ Vi legger derfor til grunn at virksomhetene må ha systemer og rutiner for å kunne etterleve kravene i forskrift om arbeidsvilkår i offentlige kontrakter.

4.3 Kriterier til problemstilling 2: Har statlige oppdragsgivere stilt krav til lønns- og arbeidsvilkår og gjennomført kontroll med at kravene overholdes i tråd med forskrift om arbeidsvilkår i offentlige kontrakter?

4.3.1 Krav til informasjon i kunngjøring og kontrakt

Oppdragsgiver skal i kunngjøringen eller konkurransegrunnlaget opplyse om at kontrakten vil inneholde krav til lønns- og arbeidsvilkår, dokumentasjon og sanksjoner i samsvar med forskrift om arbeidsvilkår i offentlige kontrakter.³⁴

Statlige oppdragsgivere skal stille krav i kontrakten om at ansatte hos leverandører og eventuelle underleverandører som direkte medvirker til å oppfylle kontrakten, har lønns- og arbeidsvilkår i samsvar med forskriften.³⁵ Det framgår av forskriften at

- på områder som er dekket av forskrift om allmenngjort tariffavtale, skal oppdragsgiver stille krav om at lønns- og arbeidsvilkår er i samsvar med gjeldende forskrifter
- på områder som ikke er dekket av forskrift om allmenngjort tariffavtale, skal oppdragsgiver stille krav om at lønns- og arbeidsvilkår er i henhold til gjeldende landsomfattende tariffavtale for den aktuelle bransjen

Oppdragsgiver skal i kontrakten kreve at leverandøren og eventuelle underleverandører på forespørsel må dokumentere at kravene til lønns- og arbeidsvilkår er oppfylt. Oppdragsgiver skal også forbeholde seg retten til å gjennomføre nødvendige sanksjoner dersom leverandøren eller eventuelle underleverandører ikke etterlever vilkårene.³⁶

4.3.2 Krav til kontroll

Oppdragsgiver skal gjennomføre «nødvendig kontroll» av om kravene til lønns- og arbeidsvilkår overholdes.³⁷ En naturlig språklig forståelse av kontrollplikten er at oppdragsgiver *må* vurdere om det er behov for å kontrollere at de avtalte kravene til lønns- og arbeidsvilkår blir overholdt. Kravene til lønns- og arbeidsvilkår gjelder så lenge kontrakten løper. Det er derfor naturlig å legge til grunn at plikten til å gjennomføre kontroll gjelder hele kontraktens levetid.

³² Prop. 5 L (2012–2013) *Endringer i lov om offentlige anskaffelser m.m. (offentlig tilsyn med forskrift om lønns- og arbeidsvilkår i offentlige kontrakter* kapittel 3.2.1.

³³ Jf. forskrift 22. februar 2008 nr. 166 om *informasjons- og påseplikt og innsynsrett* (forskrift om informasjons- og påseplikt mv.) § 6 fjerde ledd første punktum.

³⁴ Forskrift om arbeidsvilkår i offentlige kontrakter § 6 tredje ledd.

³⁵ Forskrift om arbeidsvilkår i offentlige kontrakter § 5.

³⁶ Forskrift om arbeidsvilkår i offentlige kontrakter § 6.

³⁷ Forskrift om arbeidsvilkår i offentlige kontrakter § 7.

I forskrift om arbeidsvilkår i offentlige kontrakter § 7 andre punktum går det fram at graden av kontroll kan tilpasses behovet i vedkommende bransje, geografiske område mv. Forarbeidene til forskriften sier blant annet at «oppdragsgivere bør kunne tilpasse bruken av ressurser til kontroll til behovet», og at «det er naturlig at det oftere føres kontroll i områder og bransjer der en er kjent med at sosial dumping er et problem». Videre viser høringsnotatet til at det vil være naturlig å bruke mindre ressurser på kontroll der oppdragsgiver «ikke har grunn til å anta at leverandøren opererer med uakseptable lønns- og arbeidsvilkår».³⁸ En tilpasning av kontrollgraden kan påvirke både kontrollformen og omfanget. I høringsnotatet fra 2007 er det vist til at oppdragsgivere kan bruke stikkprøver. Videre er det presisert at å få framlagt dokumentasjon på lønns- og arbeidsvilkårene som gjelder, vil være en tilfredsstillende form for kontroll.

Forskrift om arbeidsvilkår i offentlige kontrakter stiller ingen krav om dokumentasjon av gjennomførte risikovurderinger og kontroller. Dette er heller ikke omtalt i forarbeidene. God forvaltningsskikk tilsier derimot at forvaltningen må sikre skriftlighet og dokumentasjon også i tilfeller som ikke gjelder enkeltvedtak.³⁹ I mange tilfeller vil det også være god forvaltningsskikk at forvaltningen dokumenterer sine interne vurderinger og undersøkelser.⁴⁰

4.3.3 Sanksjoner

Det følger av forskrift om arbeidsvilkår i offentlige kontrakter § 6 andre ledd at oppdragsgiver i kontrakten skal forbeholde seg retten til å ilegge leverandøren eller underleverandøren sanksjoner dersom de ikke etterlever kravene til lønns- og arbeidsvilkår. Forskriften pålegger ikke oppdragsgiver å sanksjonere kontraktsbrudd, men viser til at sanksjoner skal være egnet til å påvirke leverandøren eller underleverandøren til å oppfylle de avtalte kravene til lønns- og arbeidsvilkår.

³⁸ Fornyings- og administrasjonsdepartementet, høring - forslag til forskrift om lønns- og arbeidsvilkår i offentlige kontrakter, datert 25.09.2007.

³⁹ Se for eksempel Sivilombudsmannens uttalelse i SOM-2017-2436.

⁴⁰ Se for eksempel Sivilombudsmannens uttalelser i SOM-2017-1856 og SOM-2018-1950.

5 Metoder

Vi har besvart problemstillingene i revisjonen gjennom dokumentanalyse og intervjuer. Alle virksomhetene som er omfattet av undersøkelsen, mottok spørrebrev med spørsmål til begge problemstillingene.

5.1 Valg av bransjer, virksomheter og anskaffelser i undersøkelsen

Vi har valgt ut anskaffelser innenfor bransjer der én eller flere risikofaktorer er framtrepende. Dette er noen av risikofaktorene som øker sannsynligheten for dårlige lønns- og arbeidsvilkår:⁴¹

- høyt innslag av ufaglærte arbeidstakere
- høyt innslag av utenlandsk arbeidskraft
- arbeidstakere som er på korte opphold i Norge
- arbeidstakere som er ansatt i utenlandsk virksomhet
- arbeidstakere som har en atypisk ansettelse (ikke fast ansatt)
- lange kontraktkjeder
- lave etableringskostnader i bransjen
- få krav til formell kompetanse for å starte/drive en virksomhet i bransjen
- at arbeidet utføres i virksomheter med lav organisasjonsgrad på arbeidstaker- og arbeidsgiversiden
- at arbeidet utføres i virksomheter uten tariffavtale / allmenngjort tariffavtale
- at arbeidet utføres i private hjem

Med dette utgangspunktet valgte vi ut anskaffelser i følgende sju bransjer og CPV-numre:⁴²

- bygge- og anleggsvirksomhet og reparasjon og vedlikeholdstjenester (CPV 45000000, 50000000)
- renholdstjenester (CPV 90911000)
- kantinevirksomhet (CPV 55510000)
- hotelltjenester (CPV 55100000)
- vakttjenester (CPV 79713000)
- beplantning og vedlikehold av grøntområder (CPV 77310000)
- transporttjenester (CPV 60000000)

For mange bransjer er det fastsatt allmenngjøringsforskrifter. Det betyr at dette er bransjer der arbeidstaker- eller arbeidsgiversiden har sett behov for å sikre at utenlandske arbeidstakere får lønns- og arbeidsvilkår som er likeverdige med de vilkårene norske arbeidstakere har. Allmenngjøring skal også bidra til å hindre konkurransevridning til ulempe for det norske arbeidsmarkedet.⁴³ Per i dag er det fastsatt ni forskrifter om allmenngjøring. De omfatter byggeplasser, elektrofachene, fiskeindustribedrifter, godstransport på vei, jordbruks- og gartnerinæringene, persontransport med turbil, renholdsbedrifter, skips- og verftsindustrien og overnattings-, serverings- og cateringvirksomheter.⁴⁴

Fra DFØ har vi mottatt data om alle anskaffelser som ble kunngjort i Doffin i perioden januar 2018 til juni 2021.⁴⁵ Statlige virksomheter kunngjorde 2 526 anskaffelser innenfor de ovennevnte bransjene i dette tidsrommet. For å få et bredt utvalg av virksomheter og departementsområder har vi valgt ut 20

⁴¹ Ødegård & Eldring (2016) omtalt i «Arbeids- og levekår for bosatte arbeidsinnvandrere fra Polen og Litauen», Fafo-rapport 2021:14. s. 11.

⁴² CPV-numrene viser til EU-kommisjonens produkt- og tjenestekode og blir brukt i kunngjøringene i databasene Doffin og Ted.

⁴³ Lov 4. juni 1993 nr. 58 om allmenngjøring av tariffavtaler m.v. §§ 1, 2, 4 og 5.

⁴⁴ https://lovdata.no/artikkel/forskrifter_om_allmenngjoring_av_tariffavtaler_/2251/ [21. april 2022].

⁴⁵ Direktoratet for forvaltning og økonomistyring forvalter DOFFIN på vegne av Nærings- og fiskeridepartementet.

virksomheter på 10 departementsområder. Disse virksomhetene kunngjorde i den aktuelle perioden til sammen 1 964 anskaffelser i bransjer med risiko for brudd på lønns- og arbeidsvilkår.

Tabell 1 Oversikt over utvalgte anskaffelser fordelt etter virksomhet og bransje

Virksomhet	Antall	Bransje
Departementenes sikkerhets- og serviceorganisasjon	3	Beplanting og grøntområder, hoteltjenester, kantine
Forsvarsbygg	5	Beplanting og grøntområder, bygg og reparasjon
Havforskningsinstituttet	2	Kantine, transporttjenester
Jernbanedirektoratet	1	Vaktjenester
Justervesenet	2	Transporttjenester
Landbruksdirektoratet	2	Bygg og reparasjon, renholdstjenester
Meteorologisk institutt	1	Renholdstjenester
Miljødirektoratet	3	Bygg og reparasjon, hoteltjenester
NIBIO - Norsk institutt for bioøkonomi	3	Bygg og reparasjon, renholdstjenester, hoteltjenester
Norges miljø- og biovitenskapelige universitet	2	Transporttjenester
Norges vassdrags- og energidirektorat	2	Bygg og reparasjon
Politiets fellestjeneste	3	Bygg og reparasjon, renholdstjenester, vaktjenester
Statens lånekasse for utdanning	2	Kantine, renholdstjenester
Statens vegvesen	4	Bygg og reparasjon, hoteltjenester, transporttjenester
Statistisk sentralbyrå	2	Renholdstjenester, vaktjenester
Statsforvalterens fellestjenester	2	Kantine, renholdstjenester,
Statsbygg	3	Beplanting og grøntområder, bygg og reparasjon
Tolletaten	3	Bygg og reparasjon, hoteltjenester, kantine
UiT Noregs arktiske universitet	2	Bygg og reparasjon
Utlendingsdirektoratet	2	Transporttjenester, vaktjenester
Sum	49	

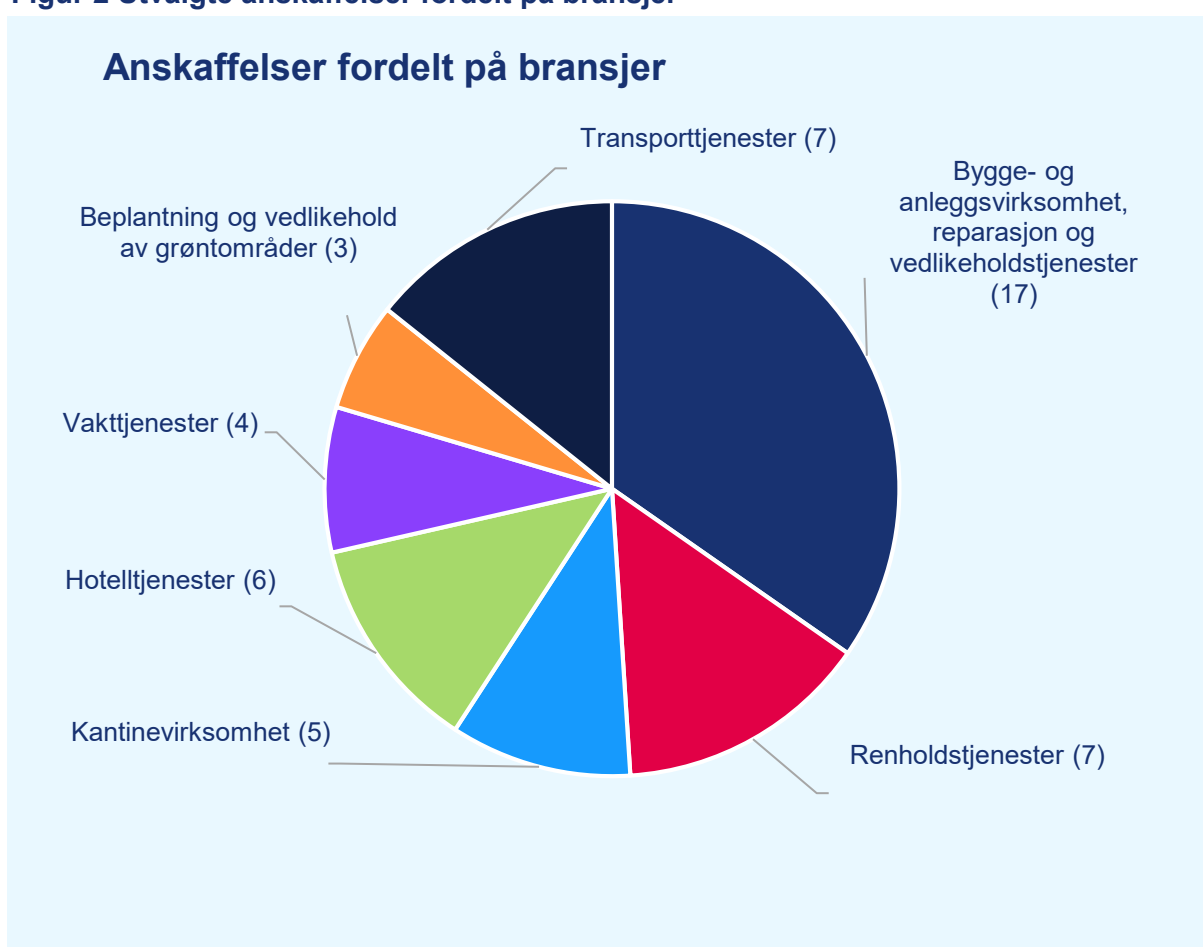
Kilde: Riksrevisjonen.

Tabell 1 viser hvor mange anskaffelser hver av de 20 virksomhetene har i utvalget på 49 anskaffelser, og hvilke bransjer de har anskaffet innenfor.

Utvelgelsen ble gjort for å få med anskaffelser innenfor alle de sju bransjene med forhøyet sannsynlighet for dårlige lønns- og arbeidsvilkår. I tillegg har vi forsøkt å se på flere anskaffelser og anskaffelser i flere bransjer foretatt av hver av de 20 virksomhetene. I utvelgelsen har vi også tatt hensyn til en variasjon i anskaffelsenenes størrelse, anskaffelsestidspunkt og utførelsessted. Innenfor disse forutsetningene har vi gjort et styrt utvalg av anskaffelser. Flertallet av anskaffelsene i utvalget er innenfor bygge- og anleggsvirksomhet, reparasjon og vedlikeholdstjenester.

Samlet har de 49 anskaffelsene i utvalget en anslått verdi på om lag 1,5 milliarder kroner. Verdien er 1,5 millioner kroner for den minste kontrakten og 270 millioner kroner for den største. De fleste anskaffelsene i utvalget har en verdi på mellom 1,5 og 10 millioner kroner.

Figur 2 Utvalgte anskaffelser fordelt på bransjer



Kilde: Riksrevisjonen.

Figur 2 viser fordelingen av de 49 anskaffelsene på de ulike bransjene.

5.2 Spørrebrev

De 20 virksomhetene fikk et spørrebrev hvor de ble bedt om å redegjøre for hvilke rutiner og systemer de har etablert, og å beskrive hvordan de gjennomfører kontroll av inngåtte kontrakter for å sikre at kravene til lønns- og arbeidsvilkår overholdes. I tillegg ble de bedt om å beskrive hvordan virksomheten har organisert arbeidet med å følge opp lønns- og arbeidsvilkår i anskaffelser.

5.3 Dokumentanalyse

5.3.1 Rutiner

Vi har fått tilsendt virksomhetenes rutinebeskrivelser, interne veiledere og prosedyrer mv. som gjelder anskaffelser. Vi har analysert disse for å vurdere om virksomhetene har innrettet internkontrollen slik at de kan etterleve kravene i forskrift om arbeidsvilkår i offentlige kontrakter.

5.3.2 Anskaffelsesdokumentasjon og dokumentasjon på gjennomført kontroll

For å vurdere om virksomhetene har oppfylt forskriftens krav og gjeldende krav til dokumentasjon i de aktuelle anskaffelsene i utvalget, har vi fått tilsendt og analysert følgende:

- dokumentasjon fra kunngjøring av anskaffelsen, som for eksempel konkurransegrunnlag eller kontraktutkast som omtaler hvilke krav som vil bli stilt til lønns- og arbeidsvilkår i kontrakten
- inngått kontrakt med vedlegg relevante for lønns- og arbeidsvilkår
- dokumentasjon på vurderinger av risiko for at leverandøren ikke følger kravene til lønns- og arbeidsvilkår
- dokumentasjon på gjennomførte kontroller av lønns- og arbeidsvilkår
- dokumentasjon på ilagte sanksjoner

I noen tilfeller gikk vi også inn i de kunngjorte anskaffelsene på Doffin for å supplere med informasjon om kontraktsverdi og eventuelle vedlegg i anskaffelsen som kunne omtale krav til lønns- og arbeidsvilkår.

5.4 Intervjuer

5.4.1 Intervju med virksomheter

Vi har gjennomført intervjuer med fem av virksomhetene i utvalget for å belyse begge problemstillingene:

- Tolletaten ved ansatte og ledelse i anskaffelsesavdelingen
- Miljødirektoratet ved økonomisjef og ansatte og ledelse i innkjøpsseksjonen
- Statens vegvesen ved leder for anskaffelsesseksjonen og ansatte og ledelse i avdeling kontrakt og marked
- Statsbygg ved avdelingsdirektør i byggherreavdelingen, regnskapssjef og ansatte i avdeling for økonomi- og virksomhetsstyring
- Norges vassdrags- og energidirektorat ved leder for seksjon eiendomsdrift og service, økonomisjef og ansatte i avdeling for virksomhetsstyring og juss, samt ansatt i avdeling for skred og vassdrag

Virksomhetene er valgt ut for å dekke flere ansvarlige departementer og flest mulige risikobrancher. Vi har også tatt hensyn til at virksomhetene har ulik størrelse og varierende omfang av kjøp av tjenester og bygge- og anleggsarbeider. Formålet med intervjuene var å få informasjon om hvordan virksomhetene forstår og bruker forskrift om arbeidsvilkår i offentlige kontrakter. Vi la særlig vekt på vurdering av risiko for brudd på lønns- og arbeidsvilkår, kontraktsoppfølging, dokumentasjon og etterprøvbarehet.

Alle referatene fra intervjuene er verifisert.

5.4.2 Intervju med Arbeids- og inkluderingsdepartementet

Vi har intervjuet Arbeids- og inkluderingsdepartementet, som er regelverksforvalter for forskrift om arbeidsvilkår i offentlige kontrakter. Formålet med intervjuet var å få nærmere informasjon om hvordan forskriften skal tolkes og anvendes.

Sammen med et utkast til referat oversendte vi noen spørsmål fra intervjuet som departementet ønsket å besvare skriftlig. Dette var spørsmål om hvordan kravet om nødvendig kontroll skal forstås, hvilke krav til dokumentasjon som gjelder, og hva som er forholdet mellom forskrift om arbeidsvilkår i offentlige kontrakter og forskrift om informasjons- og påseplikt mv.

Referatet fra intervjuet er verifisert, og departementet har gitt skriftlig svar på de tilsendte spørsmålene.

6 Funn

6.1 Bakgrunn

Anskaffelsesregelverket er komplekst, og det er spesialregler på flere områder, blant annet i forskrift om arbeidsvilkår i offentlige kontrakter. Næringskomiteen uttalte i 2016:

«For å lykkes med effektiv ressursbruk mener komiteen at arbeidet med offentlige anskaffelser først og fremst må underlegges god styring, planlegging og oppfølging, og det må være hensiktsmessig organisert.»⁴⁶

Stortinget har understreket viktigheten av at offentlige innkjøpere bruker innkjøpsmakten sin for å motvirke sosial dumping.⁴⁷ For anskaffelser av tjenester og bygge- og anleggsarbeider med en verdi på over 1,3 millioner kroner ekskl. mva., skal statlige virksomheter følge forskrift om arbeidsvilkår i offentlige kontrakter. Det følger av forskriften at når statlige virksomheter anskaffer tjenester og bygge- og anleggsarbeider, skal de bruke kontrakter som sikrer ansatte lønns- og arbeidsvilkår som overholder allmenngjort eller landsdekkende tariffavtale. Videre pålegger forskriften statlige virksomheter å føre kontroll med om leverandører og underleverandører oppfyller kontraktsvilkårene om lønns- og arbeidsvilkår.

Arbeids- og inkluderingsdepartementet opplyser i intervju at forskrift om arbeidsvilkår i offentlige kontrakter er et kjerneelement i en stor tiltakspakke for å fremme et seriøst arbeids- og næringsliv. Hovedmålet med forskriften er å sikre anstendig lønn til arbeidstakere. Den er et tiltak som skal bidra til å nå målet om ryddige forhold og et seriøst arbeidsmarked.

Det er mange aktører som har en rolle i arbeidet med å utvikle, tolke og forstå forskrift om arbeidsvilkår i offentlige kontrakter, jf. figur 3 om aktører og ansvarsfordeling nedenfor. Arbeids- og inkluderingsdepartementet har ansvaret for forskriften. Departementet er også overordnet ansvarlig for Arbeidstilsynet, som etter anskaffelsesloven § 6 tredje ledd er gitt kompetanse til å føre tilsyn med at forskrift om arbeidsvilkår i offentlige kontrakter blir overholdt. Arbeids- og inkluderingsdepartementet har gitt Arbeidstilsynet ansvaret for å tolke forskriften.

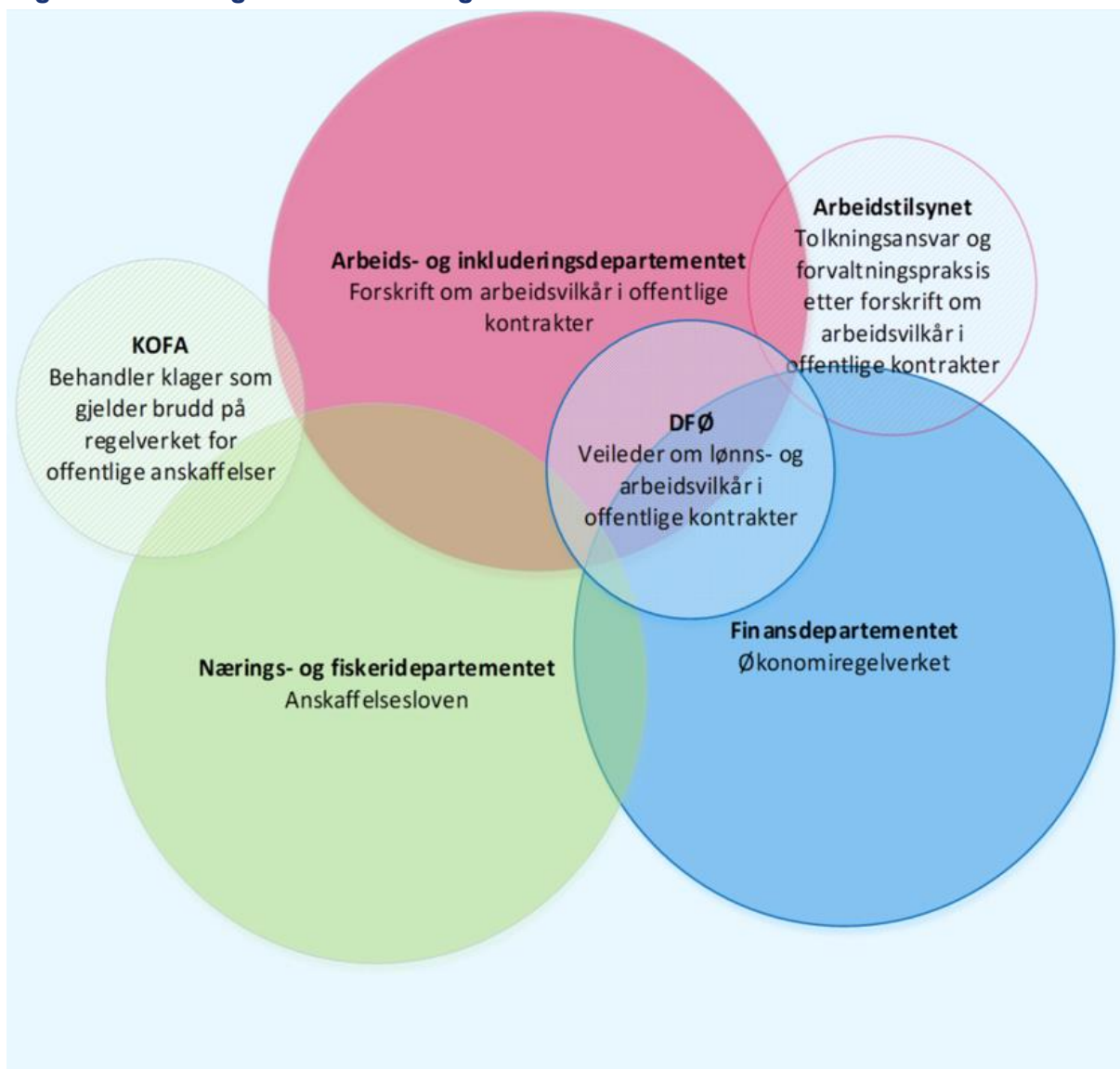
Veilederen om lønns- og arbeidsvilkår i offentlige kontrakter er utarbeidet av DFØ, som er underlagt Finansdepartementet. Finansdepartementet har også ansvaret for økonomiregelverket. Nærings- og fiskeridepartementet har på sin side ansvaret for anskaffelsesregelverket, blant annet anskaffelsesloven og anskaffelsesforskriften. Nærings- og fiskeridepartementet deltar i styringsdialogen med DFØ på fagområdet anskaffelser. Klagenemnda for offentlige anskaffelser (KOFA) behandler klager som gjelder brudd på regelverket for offentlige anskaffelser. Det ligger innenfor nemndas ansvarsområde å vurdere om oppdragsgiver har overholdt forpliktelsen til å stille krav til lønns- og arbeidsvilkår i tråd med forskrift om arbeidsvilkår i offentlige kontrakter.⁴⁸

⁴⁶ Innst. 358 L (2015–2016) *Innstilling fra næringskomiteen om Lov om offentlige anskaffelser*, jf. Prop. 51 L (2015–2016) *Lov om offentlige anskaffelser*.

⁴⁷ Innst. 104 S (2016–2017) *Innstilling fra kontroll- og konstitusjonskomiteen om Riksrevisjonens undersøkelse av myndighetenes arbeid mot sosial dumping ved offentlige anskaffelser*.

⁴⁸ Se blant annet KOFAs avgjørelse 9. mars 2009 i sak 2008/143.

Figur 3 Aktører og ansvarsfordeling

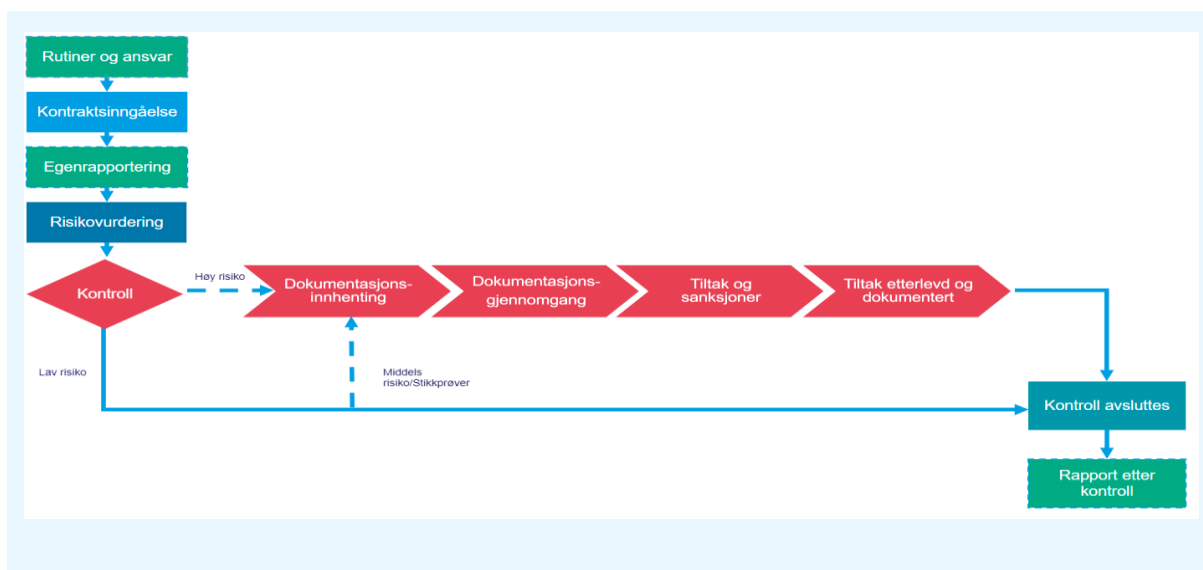


Kilde: Riksrevisjonen.

Figur 3 illustrerer at både anskaffelsesloven og økonomiregelverket har innvirkning på hvordan forskrift om arbeidsvilkår i offentlige anskaffelser skal forstås. Også Arbeidstilsynets tolkninger og praktisering i tilsynssaker har betydning for hvordan forskriften skal forstås. DFØs veileder utdyper hvordan forskriften skal forstås.

I veilederen har DFØ illustrert arbeidsprosessen, jf. figur 4, for å følge forskrift om arbeidsvilkår i offentlige anskaffelser:

Figur 4 Beskrivelse av prosessen for å stille og følge opp krav til lønns- og arbeidsvilkår



Kilde: Direktoratet for forvaltning og økonomistyring – Veileder om lønns- og arbeidsvilkår i offentlige kontrakter.

6.2 Har statlige virksomheter etablert rutiner som bidrar til at de kan oppfylle kravene til lønns- og arbeidsvilkår i anskaffelsene?

Alle statlige virksomheter skal ifølge økonomireglementet § 14 og bestemmelsene punkt 2.4 ha en internkontroll som sikrer at økonomistyringen er organisert på en forsvarlig måte og utføres i samsvar med gjeldende lover og regler.

Kravet til internkontroll og det komplekse anskaffelsesregelverket med mulige innebygde målkonflikter forutsetter at virksomhetene er bevisst på alle kravene og etablerer hensiktsmessige rutiner. Bevissthet og rutiner er nødvendig for å sikre at kunngjøringen av anskaffelsen inneholder informasjon om at det vil bli stilt krav til lønns- og arbeidsvilkår i kontrakten, og at kontrakten har slike klausuler.⁴⁹ Videre skal virksomhetene ha rutiner for kontraktsoppfølging og kontroll av lønns- og arbeidsvilkår for å sikre at de overholder kontrollplikten i forskriften om arbeidsvilkår i offentlige kontrakter § 7.

Virksomhetene i utvalget er i spørrebrev bedt om å redegjøre for hvilke rutiner de har, og om å sende oss de aktuelle rutinene. Fem av virksomhetene har i etterfølgende intervjuer forklart nærmere om rutinene og systemene de har for å ivareta lønns- og arbeidsvilkår i anskaffelsene.

6.2.1 Virksomhetene har i varierende grad rutiner som skal bidra til at det blir stilt krav til lønns- og arbeidsvilkår i kunngjøring og kontrakter

Vi har vurdert om virksomhetene har rutinebeskrivelser, anskaffelsesprosedyrer e.l. som skal bidra til at det blir stilt krav til lønns- og arbeidsvilkår i kunngjøring og kontrakt.

Dokumentanalysen viser at 6⁵⁰ av 20 virksomheter ikke har rutiner som omtaler at kunngjøringen må informere om at det vil bli stilt krav til lønns- og arbeidsvilkår, og at kontrakten må ha klausuler om lønns- og arbeidsvilkår, dokumentasjon og sanksjoner. Det betyr at om lag en tredjedel av

⁴⁹ Forskrift om arbeidsvilkår i offentlige kontrakter §§ 5 og 6.

⁵⁰ Havforskningsinstituttet, Meteorologisk institutt, NIBIO, NVE, Statistisk sentralbyrå og Tolletaten.

virksomhetene ikke har rutiner som viser at §§ 5 og 6 i forskriften stiller krav til virksomhetenes kunngjøringer og kontrakter.

Dokumentanalysen viser videre at åtte⁵¹ virksomheter har rutiner, men at de er mangelfulle fordi

- rutinen for kontraktsklausuler og informasjon i kunngjøringen bare gjelder for anskaffelser i enkelte bransjer
- rutinen er å bruke standardavtaler⁵² eller kontraktsmaler, men disse omfatter ikke alle relevante tjenestetyper
- rutinen dekker kontraktsklausuler, men ikke krav til informasjon i kunngjøringen

Bare seks⁵³ av virksomhetene har rutiner som skal bidra til at forskriftens krav til kunngjøring og kontrakter blir oppfylt.

6.2.2 Få virksomheter har rutiner som skal bidra til at det blir gjort nødvendig kontroll av lønns- og arbeidsvilkår i anskaffelsene

Vi har vurdert om virksomhetene har rutiner for å kontrollere lønns- og arbeidsvilkår i inngåtte kontrakter.

Dokumentanalysen viser at 10⁵⁴ av 20 virksomheter ikke har rutiner. Det betyr at halvparten av virksomhetene ikke har rutiner for å følge opp plikten til å gjøre nødvendig kontroll av lønns- og arbeidsvilkår i alle kontrakter om tjenester og bygge- og anleggsarbeider med en verdi som overstiger 1,3 millioner kroner ekskl. mva.

Forskrift om arbeidsvilkår i offentlige kontrakter skal bidra til at de ansatte som utfører tjenester og bygg- og anleggstjenester, ikke har dårligere lønns- og arbeidsvilkår enn det som følger av gjeldende allmenngjøringsforskrifter eller landsomfattende tariffavtaler. Det er ikke nok å bruke kontraktsvilkår i tråd med forskriftens krav. Forskriften krever også at virksomhetene kontrollerer at vilkårene blir oppfylt

Når vi har vurdert om virksomheten har rutiner som kan bidra til etterlevelse av kontrollplikten, har vi lagt størst vekt på om rutinen omtaler kontroll av lønns- og arbeidsvilkår, for eksempel ved å

- vise til kontrollplikten i forskrift om arbeidsvilkår i offentlige kontrakter § 7
- beskriver hvordan den som har ansvar for å følge opp kontrakten, skal gå fram for å vurdere behovet for kontroll
- beskriver hvordan kontroll kan eller skal gjennomføres
- beskriver hvordan kontraktsoppfølging og kontroll skal dokumenteres

Vi vurderer at seks⁵⁵ virksomheter har rutiner for kontroll, men at de er mangelfulle fordi

- rutinene bare gjelder for kjøp av tjenester i enkelte bransjer
- rutinene bare gjelder for enkelte avtaletyper
- rutinene bare omtaler kontroll av samfunnsansvar e.l. og ikke eksplisitt lønns- og arbeidsvilkår

Halvparten av virksomhetene som har mangelfulle rutiner, har omfattende rutiner for oppfølging og kontroll av lønns- og arbeidsvilkår i bygge- og anleggskontrakter. Dette er virksomhetenes kjerneoppgave. Rutinene for bygge- og anleggskontrakter viser til kravene som gjelder for

⁵¹ Departementenes sikkerhets- og serviceorganisasjon, Miljødirektoratet, Statsbygg, Lånekassen, Statistisk sentralbyrå, Statsforvalterens fellestjenester, Statens vegvesen og UiT Norges arktiske universitet.

⁵² Norsk Standard (NS) og statens standardavtaler (SSA) er malene det oftest henvises til.

⁵³ Forsvarsbygg, Jernbanedirektoratet, Justervesenet, Landbruksdirektoratet, Politiets fellestjenester og Utlendingsdirektoratet.

⁵⁴ Havforskningsinstituttet, Lånekassen, Meteorologisk institutt, Miljødirektoratet, NIBIO, NMBU, NVE, Statistisk sentralbyrå, Statsforvalterens fellestjenester og Tolletaten.

⁵⁵ Forsvarsbygg, Departementenes servicetjeneste, Statsbygg, Statens vegvesen, Utlendingsdirektoratet og UiT Norges arktiske universitet.

virksomhetene, og beskriver hvordan virksomhetene kan eller skal kontrollere lønns- og arbeidsvilkår. Disse tre virksomhetene har imidlertid ikke dokumentert rutiner som bidrar til at lønns- og arbeidsvilkår blir fulgt opp i kontrakter for andre bransjer.

Dokumentanalysen viser at 4⁵⁶ av 20 virksomheter har rutiner som beskriver hvordan kontrakter skal følges opp, og hvordan kontroll av lønns- og arbeidsvilkår skal gjennomføres. Rutinene til tre av disse virksomhetene beskriver også at kontrollen skal dokumenteres. Den fjerde virksomheten har kun rutiner for å dokumentere kontroll når det er avdekket avvik.

Oppsummert viser dokumentanalysen at bare noen få virksomheter har etablert rutiner for å etterleve forskrift om arbeidsvilkår i offentlige kontrakter, jf. figur 5.

Figur 5 Virksomhetenes rutiner for etterlevelse av forskrift om arbeidsvilkår i offentlige kontrakter



Kilde: Riksrevisjonen.

Figuren viser at det er seks virksomheter som mangler skriftlige rutiner både for å sikre at det blir stilt krav til lønns- og arbeidsvilkår i kunngjøring og kontrakt, og for å kontrollere om lønns- og arbeidsvilkårene blir overholdt. Det er kun fire virksomheter som har rutiner som kan bidra til å oppfylle kravene til kunngjøring, kontrakt og kontroll. De resterende ti virksomhetene har mangelfulle rutiner.

⁵⁶ Jernbanedirektoratet, Justervesenet, Landbruksdirektoratet og Politiets fellestjenester.

Flere virksomheter opplyser i svarene fra spørrebrevene og i intervjuene at de nylig har innført eller er i ferd med å etablere skriftlige rutiner for hvordan de skal følge opp lønns- og arbeidsvilkår i sine anskaffelser.

6.3 Har statlige oppdragsgivere stilt krav til lønns- og arbeidsvilkår og kontrollert at kravene etterleves i tråd med forskrift om arbeidsvilkår i offentlige kontrakter?

6.3.1 Virksomhetene opplyser om at kontrakten vil inneholde klausuler om lønns- og arbeidsvilkår, dokumentasjon og sanksjoner

Virksomhetene skal opplyse i kunngjøringen av anskaffelsen eller i konkurransegrunnlaget at kontrakten vil inneholde krav til lønns- og arbeidsvilkår, krav til dokumentasjon og mulige sanksjoner ved brudd, jf. forskrift om arbeidsvilkår i offentlige kontrakter § 6 tredje ledd. Det er lagt til grunn at plikten kan oppfylles ved å ha kontraktsbestemmelsene som vedlegg til konkurransegrunnlaget.

I 48 av 49 anskaffelser har virksomhetene oppfylt forskriftens krav til informasjon i kunngjøringen av anskaffelsen. Dokumentanalysen viser at det bare er én anskaffelse hvor det ikke er opplyst i kunngjøringen at kontrakten vil inneholde krav til lønns- og arbeidsvilkår, dokumentasjon og sanksjoner.

6.3.2 Virksomhetene bruker kontrakter som inneholder klausuler om lønns- og arbeidsvilkår, dokumentasjon og sanksjoner

Det følger av forskrift om arbeidsvilkår i offentlige kontrakter §§ 5 og 6 at statlige virksomheter skal stille krav om at ansatte som utfører tjenesten hos leverandøren og eventuelle underleverandører, har lønns- og arbeidsvilkår som overholder allmenngjort eller landsdekkende tariffavtale. Kontraktene skal også ha klausuler om dokumentasjon av lønns- og arbeidsvilkår og om sanksjonering av brudd. Plikten til å ha slike kontraktsklausuler gjelder for tjenestekontrakter og bygge- og anleggskontrakter som overstiger 1,3 millioner kroner, jf. § 4. DFØs veileder inneholder lenker til ferdige standardiserte kontraktskrav som kan brukes i alle relevante anskaffelser.

Dokumentanalysen viser at det i 46 anskaffelser er inngått kontrakter i samsvar med kravene i forskriften.

I 3 av 49 anskaffelser er det brukt kontrakter som ikke har klausuler om lønns- og arbeidsvilkår slik forskriften krever. Anskaffelsene er gjort av Statens vegvesen, Lånekassen og NIBIO, og har til sammen en anslått verdi på ca. 69 millioner kroner.

Statens vegvesen inngikk i 2019 en rammeavtale om kjøp av hotelltjenester fra flere leverandører. Rammeavtalen har en varighet på fire år inkludert opsjoner, og har en samlet verdi på 60 millioner kroner. Kontraktene oppfyller ikke kravene som følger av forskrift om arbeidsvilkår i offentlige kontrakter. I denne anskaffelsen ga heller ikke kunngjøringen informasjon om at det ville bli stilt krav i tråd med forskrift om arbeidsvilkår i offentlige kontrakter.

NIBIO inngikk i 2018 en avtale om kjøp av renholdstjenester til en anslått verdi på 7 millioner kroner. NIBIO benyttet en standardkontrakt som var utdatert, og som ikke inneholdt formuleringer om arbeidsvilkår i offentlige kontrakter.

Lånekassen inngikk i 2018 en avtale om kjøp av kantinetjenester til en anslått verdi på 1,75 millioner kroner. Her er det benyttet en egenutviklet kontraktsmal hvor det er stilt krav om at ansatte skal ha lønns- og arbeidsvilkår i samsvar med allmenngjort forskrift. Kontrakten omtaler imidlertid ikke at

leverandøren og eventuelle underleverandører på forespørsel skal dokumentere at kravene til lønns- og arbeidsvilkår er oppfylt, og heller ikke at oppdragsgiver kan sanksjonere manglende oppfyllelse.

Kontraktskrav til lønns- og arbeidsvilkår, dokumentasjon og eventuelle sanksjoner er en forutsetning for at virksomheten skal kunne kontrollere og eventuelt sanksjonere brudd på lønns- og arbeidsvilkår i henhold til forskrift om arbeidsvilkår i offentlige kontrakter.

I de tre anskaffelsene som ikke oppfyller forskriftens krav til kontraktsklausuler om lønns- og arbeidsvilkår, er virksomhetene forhindret fra å kontrollere og eventuelt sanksjonere etter forskrift om arbeidsvilkår i offentlige kontrakter.

6.3.3 Det er vanskelig å etterprøve om virksomhetene har vurdert behovet for å kontrollere leverandørene

Forskrift om arbeidsvilkår i offentlige kontrakter § 7 pålegger oppdragsgiver å gjennomføre nødvendig kontroll. Det er leverandørens overholdelse av de avtalte kravene til lønns- og arbeidsvilkår som skal kontrolleres.

Arbeids- og inkluderingsdepartementet bekrefter i svarbrev⁵⁷ at kontrollplikten i § 7 pålegger oppdragsgiver å foreta seg noe aktivt. Departementet oppgir at DFØs veileder viser hvordan kravet om nødvendig kontroll skal forstås. Ifølge veilederen forutsetter kontrollplikten at det blir gjort en risikovurdering av kontrakten. Vi legger til grunn at kontrollplikten omfatter å vurdere risiko og gjøre eventuelle andre kontrollhandlinger.

Det følger av veilederen at det er risikoen for brudd som avgjør omfanget på kontrollen, og at det *må* gjennomføres kontroll av relevant dokumentasjon fra leverandørene dersom det er høy risiko for brudd på lønns- og arbeidsvilkår. Det er flere forhold som kan være relevante i risikovurderingen. Som et ledd i vurderingen av risiko *anbefaler* DFØs veileder at det benyttes egenrapporteringsskjemaer for å få informasjon om hvilke lønns- og arbeidsvilkår leverandøren tilbyr sine ansatte.

I egenrapporteringsskjemaet gir leverandøren opplysninger om blant annet hvilke tariffavtaler som legges til grunn for arbeidet, andelen utenlandske arbeidstakere i bedriften, bruken av underleverandører og innleid arbeidskraft og hvorvidt de ansatte har tillitsvalgte og verneombud i bedriften.

I 13 av 49 anskaffelser er det innhentet egenrapporteringsskjema fra leverandørene. Ingen av virksomhetene har dokumentert at egenrapporteringsskjemaet ble brukt som grunnlag for å vurdere risiko for brudd på lønns- og arbeidsvilkår i den aktuelle anskaffelsen.

Dokumentanalysen viser videre at det i bare 1 av 49 anskaffelser foreligger en dokumentert vurdering av risiko for brudd på lønns- og arbeidsvilkår i den aktuelle kontrakten. Det ble vurdert at risikoen var middels, og lønns- og arbeidsvilkårene i denne anskaffelsen ble kontrollert senere, jf. kapittel 6.3.4

Ytterligere fire anskaffelser i utvalget har en dokumentert risikovurdering. Vurderingene er imidlertid av *bransjen* som virksomheten kjøpte tjenester fra, og ikke en vurdering av konkrete forhold i kontraktene.

For 14 anskaffelser opplyser virksomhetene i spørrebrev at de har gjort en vurdering av risiko, men at denne ikke er dokumentert. Disse virksomhetene uttaler blant annet at leverandøren de kjøper tjenestene fra, er en leverandør som er stor i markedet, allment anerkjent eller som de er kjent med fra

⁵⁷ Brev fra Arbeids- og inkluderingsdepartementet til Riksrevisjonen, *Etterlevelsesrevisjon av lønns- og arbeidsvilkår i statlige anskaffelser - svar på tillegsspørsmål*, 29. mars 2022.

før. Virksomhetene argumenterer for at dette i seg selv innebærer at risikoen for brudd på lønns- og arbeidsvilkår er lav, og at det derfor ikke er nødvendig å gjennomføre kontroller.

Noen av virksomhetene i utvalget opplyser i svar på spørrebrevet at de følger opp eller følger med på leverandørene underveis i kontraktperioden på ulike måter. Denne oppfølgingen defineres ikke som risikovurderinger eller kontroll, og den blir ikke dokumentert. De opplyser for eksempel at det i forbindelse med besøk på byggeplasser, opphold i kantina mv. blir gjort observasjoner av hvordan arbeiderne har det, og hvilke forhold de jobber under. Én virksomhet opplyser at den som byggherre regelmessig følger opp leverandørene, men at oppfølgingen ikke nødvendigvis blir dokumentert med mindre det blir oppdaget avvik.

Arbeids- og inkluderingsdepartementet opplyser⁵⁸ at for å etterleve forskrift om arbeidsvilkår i offentlige kontrakter må virksomhetene se den i lys av de ulovfestede forvaltningsrettslige kravene om å sikre skriftlighet og dokumentasjon. Departementet mener dessuten at det i 2013 ble kommunisert at etterlevelse av kontrollplikten i § 7 må kunne dokumenteres. Departementet viser til Prop. 5 L (2012–2013) der det blant annet står at

«Tilsynsetatene vil kunne ta i bruk sine ordinære virkemidler etter arbeidsmiljøloven, pålegg, tvangsmulkt og stansing, og kan kreve å få utlevert de opplysninger som de anser nødvendige for utøvelsen av tilsynet. Offentlige oppdragsgivere har plikt til å sørge for at nødvendige opplysninger om lønns- og arbeidsvilkår hos leverandører og underleverandører fremlegges.»⁵⁹

På denne bakgrunn konkluderer departementet med at det gjelder et krav om å kunne dokumentere at det har blitt utført kontroll i henhold til forskrift om arbeidsvilkår i offentlige kontrakter § 7, eller å dokumentere at det er foretatt en risikovurdering som tilsier at slik kontroll er unødvendig.

Vi kan ikke se at Arbeids- og inkluderingsdepartementet har formidlet til virksomhetene at det er et krav at risikovurderinger og eventuelt utført kontroll skal dokumenteres. Heller ikke DFØs veileder omtaler dette som et krav. Veilederen *anbefaler* at det lages et skriftlig notat eller en rapport etter at kontrollen er avsluttet. Veilederen viser også til at gjennomført kontroll skal «dokumenteres etter reglene i forvaltningsloven og arkivloven», men gir ikke nærmere anvisning på hva som kreves etter disse reglene.

Revisjonen viser at det bare i ett tilfelle foreligger dokumentasjon på at virksomheten har foretatt en risikovurdering. Manglende dokumentasjon på risikovurderinger gjør det umulig å etterprøve om virksomhetene etterlever kontrollplikten.

6.3.4 Virksomhetene har gjort få kontroller av lønns- og arbeidsvilkår i anskaffelsene

Forskrift om arbeidsvilkår i offentlige kontrakter § 7 stiller krav om at statlige virksomheter skal gjennomføre nødvendig kontroll av om kravene til lønns- og arbeidsvilkår overholdes. DFØs veileder omtaler at dersom virksomheten gjør en risikovurdering og avdekker høy risiko for brudd på kravene til lønns- og arbeidsvilkår, må oppdragsgiver gjøre mer kontroll.

I 44 av 49 anskaffelser er det ikke dokumentert at det er gjennomført kontroll av lønns- og arbeidsvilkår, eller at det var unødvendig å føre kontroll.

⁵⁸ Brev fra Arbeids- og inkluderingsdepartementet til Riksrevisjonen, *Etterlevelsesrevisjon av lønns- og arbeidsvilkår i statlige anskaffelser - svar på tillegsspørsmål*, 29. mars 2022.

⁵⁹ Brev fra Arbeids- og inkluderingsdepartementet til Riksrevisjonen, *Etterlevelsesrevisjon av lønns- og arbeidsvilkår i statlige anskaffelser - svar på tillegsspørsmål*, 29. mars 2022.

I fem av anskaffelsene er det gjennomført en kontroll. Anskaffelsene fordeler seg på fem forskjellige virksomheter.⁶⁰

Virksomhetene har i hovedsak kontrollert arbeidsavtaler, timelister, lønns slipper og bankutskrifter. Kontrollene avdekket brudd på lønns- og arbeidsvilkår i tre av fem anskaffelser:

- I én anskaffelse ble det gjennomført to kontroller av lønns- og arbeidsvilkår hvor det ble avdekket flere brudd og ilagt sanksjoner.
- I én anskaffelse ble det avdekket brudd, men det er ikke dokumentert at forholdet er rettet opp.
- I én anskaffelse ble det avdekket brudd som ifølge sluttrapporten ble rettet.

Utgangspunktet for de gjennomførte kontrollene var forskjellig. I én anskaffelse var utgangspunktet for kontrollene at virksomheten hadde hatt negativ erfaring med leverandøren tidligere og at det hadde vært en ulykke på byggeplassen. I en annen anskaffelse ble det observert at arbeidstaker ikke hadde tilstrekkelig gode arbeidsforhold. Én kontroll ble utført fordi virksomhetens rutine sier at de regelmessig skal kontrollere lønns- og arbeidsforhold og to kontroller var del av virksomhetens gjennomføring av kontroller av andre forhold enn lønns- og arbeidsvilkår. Én av kontrollene ble gjennomført på bakgrunn av en dokumentert risikovurdering.

Ingen av de fem virksomhetene som har utført kontroll, kan dokumentere at de har oppfylt kontrollplikten i alle sine anskaffelser i utvalget.

6.3.5 Det er uklart hva som ligger i kravet om nødvendig kontroll

Det følger av forskrift om arbeidsvilkår i offentlige kontrakter § 7 at oppdragsgiver skal gjøre «nødvendig kontroll» av om kravene til lønns- og arbeidsvilkår overholdes. Det er ikke nærmere utdypet i forskriften eller forarbeidene hva som ligger i kontrollplikten.

Arbeids- og inkluderingsdepartementet har understreket⁶¹ at det har vært et bevisst valg å gi oppdragsgiver et skjønnsmessig spillerom for hvordan kontrollen skal utføres. Det er åpnet for at virksomhetene til en viss grad selv kan velge hvordan kontrollplikten skal følges opp i praksis. Ifølge departementet sier forarbeidene at kontrollplikten etter forskrift om arbeidsvilkår i offentlige kontrakter § 7 som minimum krever en aktiv handling, men at den ikke strekker seg så langt som å kreve etterforskning ved mistanke om falske dokumenter. Departementet ønsker at det skjønnsmessige handlingsrommet ligger innenfor dette spennet.

Departementet viser til at DFØs veileder gir «utstrakt praktisk *veiledning* om hvordan kravet om nødvendig kontroll *skal* forstås, og hvordan risikovurderingen *kan* utføres» (våre uthevinger). Finansdepartementet og Nærings- og fiskeridepartementet påpeker at veilederen ikke oppstiller absolutte krav eller plikter, men veileder om hvordan man *kan* gå fram for å etterleve forskrift om arbeidsvilkår i offentlige kontrakter.

Dokumentanalysene indikerer at virksomhetene ikke har oppfattet at kontrollplikten som minimum krever en aktiv handling for å kontrollere lønns- og arbeidsvilkår i hver enkelt kontrakt. Dette underbygges også av at intervjuobjektene opplyser at de er kjent med DFØs veileder, men i varierende grad har tatt den i bruk:

- Statsbygg opplyser at de bruker veilederen aktivt ved at virksomhetens prosedyrer for kontroll henviser direkte til DFØs veileder.
- Tollestaten opplyser at de har brukt veilederen som rettleiding da de utarbeidet egne rutiner.

⁶⁰ Meteorologisk institutt, Forsvarsbygg, Statsbygg, Justervesenet og Statens vegvesen.

⁶¹ Brev fra Arbeids- og inkluderingsdepartementet til Riksrevisjonen, *Etterlevelsesrevisjon av lønns- og arbeidsvilkår i statlige anskaffelser - svar på tilleggsspørsmål*, 29. mars 2022.

- Miljødirektoratet, NVE og Statens vegvesen opplyser at de er kjent med veilederen uten å utdype om og eventuelt hvordan veilederen har blitt brukt i virksomhetens kontrollarbeid.

Det framgår av veilederen at kontrollkravet i § 7 forutsetter at oppdragsgiver gjør en risikovurdering for å avgjøre behovet for å kontrollere kontraktene og omfanget av kontrollen. Kontrollplikten krever at oppdragsgiver både må vurdere *om* det er nødvendig å kontrollere, og *hva* en eventuell kontroll skal omfatte. Dette samsvarer med en naturlig språklig forståelse av § 7 første punktum.

Det er naturlig å tolke bestemmelsen slik at kontrollplikten i § 7 gjelder for hver enkelt kontrakt. For å avgjøre om det er nødvendig å føre kontroll, må man starte med å vurdere risikoen for brudd på lønns- og arbeidsvilkårene til de som utfører arbeidet på kontrakten. Vi forstår kravet slik at det må dokumenteres en konkret vurdering av behovet for kontroll, og at kravet også kan utledes fra økonomireglementet § 14 og bestemmelsene punkt 2.4.

Vi har i dokumentanalysen bare sett ett eksempel på at det er gjennomført vurderinger av risikoen for brudd på lønns- og arbeidsvilkårene i en konkret anskaffelse, jf. punkt 6.3.3.

Det følger av forskrift om arbeidsvilkår i offentlige kontrakter § 7 andre punktum at «graden av kontroll kan tilpasses behovet i vedkommende bransje, geografiske område mv.». Ifølge ordlyden er det bare *graden* av kontroll som kan tilpasses. Det betyr at man ikke automatisk kan konkludere med at kontroll er unødvendig i den aktuelle bransjen. Arbeids- og inkluderingsdepartementet har vist til at oppdragsgiver må risikovurdere den enkelte anskaffelsen for å finne ut hvilken grad av kontroll som er tilstrekkelig for å oppfylle forskriftens krav.⁶²

Dokumentanalysen av anskaffelsene har ikke vist noen eksempler på at virksomhetene har begrunnet kontrollgraden med forhold som nevnes i forskriftens § 7 andre punktum.

6.4 Det er ingen sammenheng mellom rutiner og gjennomføring av kontroller

Kontrollplikten i forskrift om arbeidsvilkår i offentlige kontrakter § 7 pålegger virksomhetene å gjøre risikovurderinger og om nødvendig kontrollere lønns- og arbeidsvilkår i praksis. En sammenstilling av funnene i revisjonen, jf. punkt 6.2 og 6.3, viser at det ikke er en åpenbar sammenheng mellom det å ha etablert fullstendige rutiner for å ivareta lønns- og arbeidsvilkår i anskaffelsene og det å oppfylle kontrollplikten.

I de 49 anskaffelsene vi har sett på, er det fem eksempler på gjennomførte kontroller. Det er fire virksomheter som har fullstendige rutiner for hvordan krav til lønns- og arbeidsvilkår skal ivaretas fra utlysning og kontrakt til kontraktsoppfølging og kontroll uavhengig av bransje. Bare én av virksomhetene som har fullstendige rutiner, har gjennomført kontroll. En av de fem kontrollene er gjort av en virksomhet som ikke har rutiner som omtaler kravene i forskrift om arbeidsvilkår i offentlige kontrakter. Dette indikerer at det ikke er noen sammenheng mellom det å ha rutiner og det å etterleve kontrollplikten.

⁶² Brev fra Arbeids- og inkluderingsdepartementet til Riksrevisjonen, *Etterlevelsesrevisjon av lønns- og arbeidsvilkår i statlige anskaffelser - svar på tilleggsspørsmål*, 29. mars 2022.

7 Konklusjon

Hovedkonklusjon

Statlige virksomheter i undersøkelsen etterlever ikke kravet om å kontrollere lønns- og arbeidsvilkår ved kjøp av tjenester og bygge- og anleggsarbeider. Virksomhetene har kun kontrollert lønns- og arbeidsvilkår i 5 av 49 anskaffelser. Virksomhetenes oppfølging av lønns- og arbeidsvilkår er mangelfull og vanskelig å etterprøve.

Virksomhetene etterlever ikke kravene til internkontroll for oppfølging av lønns- og arbeidsvilkår i anskaffelser godt nok. De har i liten grad utarbeidet rutiner for hvordan kontroller skal gjennomføres for å følge kontrollplikten i forskrift om arbeidsvilkår i offentlige kontrakter.

Virksomhetene oppfyller i hovedsak plikten til å bruke kontrakter som stiller krav til lønns- og arbeidsvilkår, dokumentasjon og sanksjoner.

Arbeids- og inkluderingsdepartementet er regelverksforvalter og har i for liten grad fulgt opp at statlige oppdragsgivere har forstått hva kontrollplikten i forskriften innebærer.

7.1 Virksomhetene har i liten grad etablert rutiner som bidrar til at de kan oppfylle kravene til lønns- og arbeidsvilkår i anskaffelsene

Virksomhetene skal ha en dokumentert internkontroll som bidrar til at kravene i forskrift om arbeidsvilkår i offentlige kontrakter etterleves. Av de 20 virksomhetene er det 6 som mangler rutiner både for å sikre at det blir stilt krav til lønns- og arbeidsvilkår, og for å kontrollere om lønns- og arbeidsvilkårene overholdes. Ti av virksomhetene har rutiner som bare delvis beskriver hvordan man skal gå fram for å oppfylle plikten til å stille krav og kontrollere. Bare fire av virksomhetene har etablert rutiner for å etterleve forskrift om arbeidsvilkår i offentlige kontrakter.

Flere av virksomhetene er nå i ferd med å etablere eller videreutvikle rutiner for hvordan de skal følge opp lønns- og arbeidsvilkår i sine anskaffelser, til tross for at forskriften har vært gjeldende i 14 år.

Manglende rutiner øker risikoen for at de ansatte i virksomhetene ikke forstår hva rollen innebærer, og hvilke krav som skal etterleves. Denne utfordringen forsterkes når virksomhetene ikke har implementert rutiner som skal bidra til at kontraktsforvalter blir sitt ansvar bevisst og følger opp kravene til lønns- og arbeidsvilkår i kontraktene.

7.2 Virksomhetene stiller krav til lønns- og arbeidsvilkår i utlysning og kontrakt

Ifølge forskrift om arbeidsvilkår i offentlige kontrakter skal virksomhetene i kunngjøringen av anskaffelsen eller i konkurransegrunnlaget opplyse om at kontrakten vil inneholde krav til lønns- og arbeidsvilkår, dokumentasjon og mulige sanksjoner ved brudd. Det skal i kontrakten stilles krav om at

de ansatte som utfører tjenesten hos leverandøren, skal ha lønns- og arbeidsvilkår som overholder allmenngjort eller landsdekkende tariffavtale. Kontrakten skal også inneholde klausuler om at leverandøren på forespørsel må dokumentere at lønns- og arbeidsvilkår er oppfylt, og at virksomheten kan sanksjonere ved brudd.

Forskriftens krav til kontraktens innhold er absolutte, men enkle å oppfylle. Blant annet har DFØs veileder eksempler på standardiserte kontraktskrav. Å ha med riktige kontraktsvilkår er særlig viktig fordi hjemmelen for å kontrollere og adgangen til å ilegge sanksjoner som følge av brudd på lønns- og arbeidsvilkår, forutsetter at dette er tatt inn i kontrakten.

Våre funn i 49 anskaffelser viser at virksomhetene i hovedsak etterlever forskriftens krav til kunngjøring og kontraktsklausuler. Dette betyr at de har sikret seg muligheten til å føre kontroll med at de ansatte hos leverandøren som utfører tjenesten, ikke har dårligere lønns- og arbeidsvilkår enn det som følger av gjeldende allmenngjøringsforskrifter eller landsomfattende tariffavtaler. De har også mulighet til å ilegge sanksjoner dersom det avdekkes brudd på lønns- og arbeidsvilkår.

Det er tre anskaffelser som ikke oppfyller forskriftens krav til kontraktsklausuler om lønns- og arbeidsvilkår, kontroll og sanksjoner. Det samlede kontraktsverdien på disse anskaffelsene er ca. 69 millioner kroner. I disse kontraktene mangler virksomhetene hjemmel for å føre kontroll og sanksjonere i henhold til forskrift om arbeidsvilkår i offentlige kontrakter.

7.3 Virksomhetene kontrollerer i liten grad lønns- og arbeidsvilkår

Virksomhetene har som oppdragsgiver plikt til å gjennomføre nødvendig kontroll av om kravene til lønns- og arbeidsvilkår er oppfylt i kontraktsperioden. For å vurdere om det er behov for å kontrollere, og eventuelt omfanget av en kontroll, må oppdragsgiver vurdere risikoen for brudd på kravene til lønns- og arbeidsvilkår. Veilederen om lønns- og arbeidsvilkår i offentlige kontrakter sier at relevant dokumentasjon fra leverandøren må kontrolleres dersom det er høy risiko for at lønns- og arbeidsvilkårene ikke oppfyller kravene. Vurderingene av risiko må dokumenteres for å sikre etterprøvbarehet.

Flere av virksomhetene innhenter egenrapportering om lønns- og arbeidsvilkår fra leverandørene. Ingen av virksomhetene har dokumentert at egenrapporteringsskjemaet har blitt brukt i en risikovurdering. Dette indikerer at virksomhetene er lite bevisst på at egenrapportering kan være en nyttig kilde til informasjon som er relevant i en risikovurdering.

Revisjonen viser at mange av virksomhetene ikke oppfatter kontrollplikten i forskrift om arbeidsvilkår i offentlige kontrakter § 7 som en plikt til å gjøre en konkret risikovurdering i hver enkelt anskaffelse. I bare én anskaffelse foreligger det en dokumentert risikovurdering av kontrakten. Revisjonen viser også at virksomhetene er lite bevisst på behovet for å dokumentere risikovurderinger for å sikre etterprøvbarehet. Nesten halvparten av virksomhetene opplyser at de i én eller flere av de utvalgte anskaffelsene har vurdert risikoen uten å dokumentere den. Manglende dokumentasjon gjør det umulig å etterprøve om virksomhetene har etterlevd kontrollplikten i forskrift om arbeidsvilkår i offentlige kontrakter § 7. Det er heller ikke mulig å vurdere om lønns- og arbeidsvilkår burde ha vært kontrollert i flere enn 5 av de 49 anskaffelsene vi har undersøkt.

Det er bare dokumentert at det er gjennomført kontroll i 5 av 49 anskaffelser. Ingen av virksomhetene i utvalget kan dokumentere at kontrollplikten er oppfylt i alle anskaffelsene vi har gjennomgått.

Uten risikovurdering og kontroll vet ikke virksomhetene om lønns- og arbeidsvilkårene til de ansatte hos leverandøren er i henhold til gjeldende regelverk. I tre av de fem kontrollene ble det avdekket brudd på lønns- og arbeidsvilkår. Sett i lys av at virksomhetene i liten grad har etterlevd kontrollplikten,

er det risiko for at sosial dumping ikke blir avdekket. Det betyr at statlige virksomheter i liten grad bidrar til at intensjonen med regelverket blir oppfylt.

Ifølge DFØs veileder er det omtalt at det er en forutsetning at det gjennomføres en risikovurdering og at behovet og omfanget av mer kontroll avhenger av risikonivået for den aktuelle kontrakten. Videre framgår det at gjennomført kontroll skal dokumenteres etter reglene i forvaltningsloven og arkivloven.

Selv om dokumentasjonskravet følger av veilederen og regelverket er vår vurdering av funnene i revisjonen viser at kravet til dokumentasjon ikke er tydelig nok kommunisert.

7.4 Det er uklart hvilke plikter regelverket pålegger statlige virksomheter

Forskrift om arbeidsvilkår i offentlige kontrakter § 7 pålegger offentlige oppdragsgivere å gjøre «nødvendig kontroll» av om kravene til lønns- og arbeidsvilkår overholdes. Kontrollplikten i forskrift om arbeidsvilkår i offentlige kontrakter er bevisst gitt en overordnet og skjønnspreget utforming. Arbeids- og inkluderingsdepartementet har i liten grad gitt føringer for hva kontrollplikten krever. DFØs veileder om lønns- og arbeidsvilkår i offentlige kontrakter inneholder både skal-, kan- og bør-formuleringer. Departementets svarbrev⁶³ indikerer at regelverksforvalteren ikke har hatt en bevisst tilnærming til hvordan regelverkstolkninger skal kommuniseres, og om veilederen faktisk bare skal veilede, eller om den også skal formidle regeltolkninger.

Revisjonen indikerer at flere av føringene som departementet mener er absolutte krav, ikke er oppfattet som krav av virksomhetene. Dette gjelder blant annet plikten til å gjøre risikovurderinger av hver enkelt kontrakt og plikten til å dokumentere både risikovurderinger og gjennomførte kontroller. Når det er uklart hva den enkelte virksomhet skal gjøre for å etterleve forskriften, kan det bidra til at intensjonen med forskriften ikke blir oppfylt.

⁶³ Brev fra Arbeids- og inkluderingsdepartementet til Riksrevisjonen, *Etterlevelsesrevisjon av lønns- og arbeidsvilkår i statlige anskaffelser - svar på tilleggsspørsmål*, 29. mars 2022.