



Innst. 104 S

(2016–2017)

Innstilling til Stortinget fra kontroll- og konstitusjonskomiteen

Dokument 3:14 (2015–2016)

Innstilling fra kontroll- og konstitusjonskomiteen om Riksrevisjonens undersøkelse av myndighete- nes arbeid mot sosial dumping ved offentlige anskaffelser

Til Stortinget

1. Sammendrag

Etter utvidelsen av EU og Schengen-samarbeidet i 2004 har det vært en sterk vekst i antall arbeidstakere som tilbyr sine tjenester i Norge. Utenlandske arbeidstakere har imidlertid ofte blitt tilbudt lønns- og arbeidsvilkår som ikke følger regelverket og standardene som gjelder ellers i det norske arbeidslivet. Slike lønns- og arbeidsforhold omtales gjerne som sosial dumping og blir i Meld. St. 29 (2010–2011) Felles ansvar for eit godt og anstendig arbeidsliv vurdert som en av hovedutfordringene i det norske arbeidslivet. I behandlingen av Meld. St. 29 (2010–2011) understreket Stortinget betydningen av tiltak for å bekjempe useriøsitet som sosial dumping i arbeidslivet, jf. Innst. 333 S (2011–2012).

Offentlig sektor er avhengig av å foreta betydelige anskaffelser fra eksterne leverandører. Stortinget har derfor slått fast at det offentlige har et særlig ansvar for å forebygge og hindre sosial dumping. Det innebærer at offentlig sektor skal medvirke til at utenlandske arbeidstakere ikke blir utnyttet på det norske arbeidsmarkedet, og sikre at lønn og andre arbeidsvilkår er i samsvar med minimumsvilkårene i tariffavtaler og allmenngjøringsforskrifter. I henhold til forskrift om lønns- og arbeidsvilkår i offentlige kontrakter innebærer dette blant annet at offentlige oppdragsgivere ikke skal inngå kontrakter med virk-

somheter som tilbyr dårligere vilkår enn det som er normalt på det norske arbeidsmarkedet.

Målet med undersøkelsen har vært å vurdere i hvilken grad offentlig sektor i sine anskaffelser ivaretar Stortingets mål om et arbeidsliv uten sosial dumping. Undersøkelsen har hovedvekt på årene 2012–2015.

Undersøkelsen har blant annet tatt utgangspunkt i følgende vedtak og forutsetninger fra Stortinget:

- lov om allmenngjøring av tariffavtaler m.v. (allmenngjøringsloven)
- lov om offentlige anskaffelser (anskaffelsesloven)
- Innst. 333 S (2011–2012), jf. Meld. St. 29 (2010–2011) Felles ansvar for eit godt og anstendig arbeidsliv. Arbeidsforhold, arbeidsmiljø og sikkerheit
- Innst. 125 L (2012–2013), jf. Prop. 5 L (2012–2013) Endringer i lov om offentlige anskaffelser m.m. (offentlig tilsyn med forskrift om lønns- og arbeidsvilkår i offentlige kontrakter).

Rapporten ble forelagt Arbeids- og sosialdepartementet ved brev av 9. mars 2016. Departementet har i brev av 5. april 2016 gitt kommentarer til rapporten. Kommentarene er i hovedsak innarbeidet i rapporten og i Riksrevisjonens dokument.

Rapporten, riksrevisorkollegiets oversendelsesbrev til Arbeids- og sosialdepartementet 27. april 2016 og statsrådens svar 20. mai 2016 følger som vedlegg til Riksrevisjonens dokument.

1.1 Hovedfunn

- Offentlige virksomheter etterlever ikke i tilstrekkelig grad regelverket som skal bidra til å forhindre sosial dumping ved egne anskaffelser:

- Offentlige virksomheter har i for liten grad utviklet rutiner og systemer som kan sikre at forskriftskravene etterleves bedre, og motvirke og forhindre sosial dumping ved offentlige anskaffelser.
- Det er mangelfull etterlevelse av forskriftskrav til utforming av utlysninger av anbudskonkurranse, konkurransegrunnlag og kontrakter.
- Det er mangelfull oppfølging av lønns- og arbeidsvilkår hos leverandører engasjert gjennom offentlige kontrakter.
- Arbeidstilsynets tilsynsaktivitet bidrar ikke nok til å sikre at offentlig sektor etterlever regelverket som skal forhindre sosial dumping.
- Arbeids- og sosialdepartementets innsats for å sikre et arbeidsliv uten sosial dumping i offentlige anskaffelser kan forbedres.

1.2 Riksrevisjonens merknader

1.2.1 *Offentlige virksomheter etterlever ikke i tilstrekkelig grad regelverket som skal bidra til å forhindre sosial dumping ved egne anskaffelser*

1.2.1.1 OFFENTLIGE VIRKSOMHETER HAR I FOR LITEN GRAD UTVIKLET RUTINER OG SYSTEMER SOM KAN SIKRE STØRRE ETTERLEVELSE AV FORSKRIFTSKRAVENE OG MOTVIRKE OG FORHINDRE SOSIAL DUMPING VED OFFENTLIGE ANSKAFFELSER

Anskaffelser i offentlig sektor skal etter anskaffelsesregelverket foretas på en effektiv og forsvarlig måte. Offentlige virksomheter bør etter anbefalt praksis utarbeide styringsdokumenter og rutiner som kan ivareta dette kravet effektivt. For å sikre at offentlige virksomheter motvirker sosial dumping i egne anskaffelser på en best mulig måte, bør også arbeid mot sosial dumping inngå i virksomhetenes systemer og rutiner for anskaffelser.

Vel to tredeler (68 prosent) av kommunene og de statlige virksomhetene har en strategi eller et overordnet styringsdokument for gjennomføring av anskaffelser. Halvparten av virksomhetene har styringsdokumenter som omtaler eller ivaretar hensynet til å forhindre sosial dumping ved egne anskaffelser.

I 60 prosent av anskaffelsene er det lagt til grunn rutiner som skal bidra til at forskriftskravene til utforming av konkurransegrunnlag etterleves. I nærmere halvparten av anskaffelsene er det blant annet benyttet rutiner som skal sikre at kontraktene inneholder forskriftskrav til lønns- og arbeidsvilkår.

Det er en klar sammenheng mellom hvorvidt en offentlig virksomhet har etablert strategier og rutiner for arbeidet mot sosial dumping ved egne anskaffelser, og virksomhetens etterlevelse av regelverket.

Omtrent tre firedeler (74 prosent) av anskaffelsene der virksomheten har etablert en overordnet strategi som omtaler sosial dumping og relevante rutiner, etterlever fem eller flere av de sju kravene som stilles til utforming av anbudskonkurranse og kontrakter i forskrift om lønns- og arbeidsvilkår i offentlige kontrakter. I virksomheter som ikke har etablert slike rutiner, etterlever hele 44 prosent to eller færre av disse kravene. I rundt halvparten av alle disse anskaffelsene ble ingen av kravene etterlevd.

Det er derfor etter Riksrevisjonens vurdering uheldig at offentlig sektor i forbindelse med den ordinære internkontrollen i så begrenset grad har utarbeidet strategier, systemer og rutiner som kan sikre bedre oppfølging av regelverket, og dermed redusere risikoen for sosial dumping ved egne anskaffelser.

Selv om det kan være mangler ved offentlige etaters systemer og rutiner for å motvirke sosial dumping, utfører flere store etater og kommuner et omfattende arbeid med å etablere systemer for å følge opp og kontrollere lønns- og arbeidsvilkår som går utover kravene i regelverket. Flere offentlige virksomheter bidrar i utviklingen av tiltak og nye virkemidler som også vil kunne bidra til å forhindre og motvirke sosial dumping.

Samtidig viser undersøkelsen at det kan være et stort avvik mellom systemer og krav som stilles på sentralt nivå i en etat eller kommune, og den reelle praksisen i de desentraliserte delene av organisasjonen der anskaffelsene foretas. Det kan både skyldes manglende kunnskap om systemet som er etablert på sentralt nivå, og manglende etterlevelse av de interne kravene. Dette kan få negative konsekvenser i anskaffelser blant annet i form av dårligere kvalitet på leveransen og svak eller ingen kontroll av lønns- og arbeidsvilkår for ansatte hos leverandør eller underleverandør, selv om det er sterk mistanke om brudd på disse vilkårene.

1.2.1.2 MANGELFULL ETTERLEVELSE AV FORSKRIFTSMESSIGE KRAV TIL UTFORMING AV UTLYSNINGER AV ANBUDSKONKURRANSE, KONKURRANSEGRUNNLAG OG KONTRAKTER

Siden 2008 har det vært stilt forskriftskrav til hvordan offentlig sektor skal motvirke sosial dumping ved egne anskaffelser, både gjennom anbudsprosessen og i utformingen av kontrakter med leverandører.

Regelverket har entydige krav til utlysningen av en anskaffelse og til utformingen av konkurransegrunnlaget. Under halvparten av anskaffelsene i offentlig sektor har imidlertid etterlevd alle disse kravene fullt ut. I over 10 prosent av de undersøkte anskaffelsene ble ingen av kravene etterlevd. Riksrevisjonen

sjonen mener det er uheldig at etterlevelsen av dette regelverket er så vidt mangelfull.

Det er variasjon i hvordan og i hvilken grad de enkelte forskriftskravene etterleves. I for eksempel 86 prosent av anskaffelsene har det i anbudsprosessen blitt opplyst om at kontrakten vil inneholde krav til lønns- og arbeidsvilkår. I realiteten er opplysninger om at kontrakten vil inneholde informasjon om sanksjoner ivarettatt i 64 prosent av utlysningene. Kommunenes etterlevelseshet av forskriftens krav er gjennomgående lavere enn statlige virksomheters etterlevelse.

Det er den samme tendensen for etterlevelse av krav til utforming av kontrakten. I flere av anskaffelsene, særlig i statlig sektor, inneholder kontrakten forskriftskravene til lønns- og arbeidsvilkår. Blant statlige virksomheter stiller mellom 74 og 80 prosent av kontraktene krav til ulike typer dokumentasjon og informasjon. I kommunal sektor er etterlevelsen en del lavere, kun mellom 47 til 58 prosent etterlever disse kravene til utformingen av kontrakter.

Riksrevisjonen mener at denne typen mangler i anskaffelsesprosessen og i utforming av kontraktene vanskeliggjør arbeidet med å motvirke sosial dumping ved offentlige anskaffelser.

Manglende kompetanse om tolkning og bruk av regelverket synes ifølge Riksrevisjonen å være en viktig årsak til at etterlevelsen av kravene til innholdet i utlysning, konkurransegrunnlag og kontrakter er mangelfull. For eksempel svarer respondentene ofte at vedkommende trenger mer kompetanse om forskriften om lønns- og arbeidsvilkår. Særlig gjelder dette bygge- og anleggsektoren, der personell som arbeider med slike anskaffelser, har behov for mer kompetanse om allmenngjøringsregelverket.

1.2.1.3 DET ER MANGELFULL OPPFØLGING AV LØNNS- OG ARBEIDSVILKÅR HOS LEVERANDØRER ENGASJERT GJENNOM OFFENTLIGE KONTRAKTER

Oppfølging og kontroll av lønns- og arbeidsvilkår hos leverandører av tjenester til det offentlige er sentralt i arbeidet for å avdekke og forhindre sosial dumping. Behovet for oppfølging og kontroll skal tilpasses den enkelte anskaffelsen, og det er opp til oppdragsgiveren å vurdere i hvilken utstrekning det er nødvendig å følge opp den enkelte leverandøren.

Offentlige virksomheter har i halvparten av anskaffelsene vurdert om det kan forekomme sosial dumping – riktignok litt sjeldnere i kommunal sektor enn i statlige virksomheter. Men både i stat og kommune er under 10 prosent av disse risikovurderingene dokumentert. Gitt den lave andelen risikovurderinger, er det etter Riksrevisjonens vurdering tvilsomt om kommuner og statlige virksomheter tilpas-

ser behovet for oppfølging av den enkelte anskaffelsen godt nok etter hensikten i regelverket.

For 75 prosent av anskaffelsene er det ikke gjennomført noen oppfølging av lønns- og arbeidsvilkår hos leverandørene. I de tilfellene der det er gjennomført kontroll av anskaffelsene, kan kun 56 prosent av kontrollene av hovedleverandør dokumenteres. Til tross for at det ikke er nødvendig å foreta kontroll av lønns- og arbeidsvilkår i alle anskaffelser, skal virksomheten likevel ha etablert et system for oppfølging som kan gi trygghet for at alle leverandører har ordnede lønns- og arbeidsvilkår for sine ansatte. Den lave andelen risikovurderinger, lite dokumentasjon av både risikovurderinger og kontroller, samt lite oppfølging, gir etter Riksrevisjonens vurdering ikke trygghet for at alle har ordnede forhold.

I tillegg er det svært få virksomheter (12 prosent) blant dem som kontrollerer lønns- og arbeidsvilkår, som benytter muligheten til å innhente skatteattester fra oppdragsgivere underveis i oppdragsperioden. De utvidede skatteattestene kan gi en rekke opplysninger om leverandører som vil være til nytte i oppfølgingen av lønns- og arbeidsvilkår.

Offentlige byggherrer har hittil ikke hatt tilgang til sentral informasjon som er tilgjengelig gjennom HMS-kortene i bygge- og anleggsektoren og renholdsbransjen. Riksrevisjonen tar til etterretning at myndighetene nå vurderer å gi offentlige byggherrer tilgang til sanntidsinformasjon om den enkelte ansatte hos deres leverandører gjennom HMS-kortene. Det vil etter Riksrevisjonens mening kunne gjøre kontroll- og oppfølgingsarbeidet enklere og mer effektivt for oppdragsgiver.

Offentlige oppdragsgivere kontrollerer i liten grad dokumenter – som arbeidsavtaler, lønnsklipper og bankutskifter – som kan bekrefte om arbeidstakerens lønns- og arbeidsvilkår er i samsvar med minimumsvilkårene i tariffavtaler og allmenngjøringsforskriftene. I den grad slike dokumenter innhentes, kan det i noen tilfeller være usikkert om dokumentasjonen er pålitelig. Mange offentlige oppdragsgivere framhever i tillegg at de ikke har tilstrekkelig kompetanse til å kunne vurdere ektheten av framlagt dokumentasjon. For eksempel kan dokumentasjon innhentet gjennom kontroll av leverandør eller underleverandør, være korrekt, samtidig som annen informasjon om brudd på lønns- og arbeidsvilkår holdes skjult for oppdragsgiver ved at leverandøren eller underleverandøren krever at ansatte må arbeide gratis i hjemlandet eller tilbakebetale deler av lønnen i kontanter. Slike tilfeller avdekkes ofte ved en tilfældighet, og bidrar til å gjøre det svært vanskelig å anslå rekkevidden av problemene med sosial dumping. Det er imidlertid viktig at mistanke om sosial dumping følges opp av politi og rettsvesenet.

1.2.2 *Arbeidstilsynets tilsynsaktivitet bidrar ikke nok til å sikre at offentlig sektor etterlever regelverket som skal forhindre sosial dumping*

Arbeidstilsynet fikk hjemmel til å føre tilsyn med forskriften om lønns- og arbeidsvilkår i offentlige kontrakter medio 2013. Gjennom allmenngjøringsregelverket har Arbeidstilsynet innen allmenngjorte områder hatt kompetanse til å føre tilsyn på tilsvarende områder siden 2008.

Arbeidstilsynet har gjennomført ca. 350 kontroller av offentlig sektors etterlevelse av regelverket som skal bidra til å forhindre sosial dumping ved offentlige anskaffelser foretatt i perioden medio 2013–2015. Det foretas flest tilsyn av kommunene, og det er også i kommunal sektor Arbeidstilsynet avdekker flest avvik. Eksempelvis ble det blant 92 tilsyn i kommunal sektor avdekket at i ca. halvparten av anskaffelsene oppfylte oppdragsgiver ikke i tilstrekkelig grad kravet til kontroll av om oppdragstaker overholdt bestemmelsene om lønns- og arbeidsvilkår. Blant 58 tilsyn av statlige etater var det tilsvarende mangler i ca. 26 prosent.

Arbeidstilsynet bruker milde reaksjonsformer mot virksomheter som ikke følger regelverket. Milde sanksjoner kan ifølge Arbeidstilsynet ha god virkning så lenge tilsynsobjektet etterkommer kravene som blir pålagt. Arbeidstilsynet viser til den generelle erfaringen at tilsyn bidrar til bedre praksis hos kontrollerte virksomheter. Etter at Arbeidstilsynet har avsluttet en tilsynssak hos en kommune eller statlig etat, kan imidlertid samme offentlige oppdragsgiver gjøre feil ved senere anskaffelser.

Gjennom de få tilsynene med lønns- og arbeidsvilkår overfor offentlig sektor har Arbeidstilsynet avdekket flere feil og mangler hos kommuner og statlige etater i et omfang som tilsier at tilsyns- og veiledningsaktiviteten samlet sett ikke har vært tilstrekkelig. Det er etter Riksrevisjonens vurdering behov for bedre kunnskap og kompetanse i offentlig sektor om hvordan oppdragsgiver skal følge opp oppdragstakers etterlevelse av krav til lønns- og arbeidsvilkår. Etter Riksrevisjonens vurdering kan dette bidra til å sikre at offentlig sektor i større grad bidrar i arbeidet med å forhindre sosial dumping.

1.2.3 *Arbeids- og sosialdepartementets innsats for å sikre et arbeidsliv uten sosial dumping i offentlige anskaffelser kan forbedres*

Det er den enkelte statlige, kommunale og fylkeskommunale virksomhet som har ansvar for å sikre at de etterlever lov om offentlige anskaffelser samt forskrift om lønns- og arbeidsvilkår i offentlige kontrakter og forskrift om informasjons- og påseplikt og innsynsrett. Arbeids- og sosialdepartementet er som

regelverksforvalter ansvarlig for disse to forskriftene, og skal bidra til å sikre at brukerne i størst mulig grad settes i stand til å iverksette og praktisere regelverket.

Det er mange med et ansvar for anskaffelser i offentlig sektor som har mangelfull kunnskap om forskrift om lønns- og arbeidsvilkår i offentlige kontrakter og allmenngjøringsregelverket. Den mangelfulle etterlevelsen av regelverket indikerer samtidig etter Riksrevisjonens mening at mange statlige virksomheter og kommuner ikke i tilstrekkelig grad har tatt ansvaret for å sette seg inn i forskriftskravene som skal forhindre sosial dumping ved egne anskaffelser. Dette kan også skyldes at det i styringsdialogen mellom sektordepartementene og underliggende etater er lagt lite vekt på arbeidet mot sosial dumping. Det samme kan også være tilfelle på kommunalt nivå, at de øverste kommunale beslutningsorganene i varierende grad har tatt initiativ til å sette i verk tiltak i egen organisasjon.

Veiledningsmaterialet for gjennomføring av offentlige anskaffelser på en måte som ivaretar forskriftskravene til lønns- og arbeidsvilkår i offentlige kontrakter, benyttes i liten grad. Et flertall av respondentene har oppgitt at de har behov for mer kompetanse om regelverket, men de har samtidig i liten grad innhentet informasjon fra Difi og Arbeidstilsynet i arbeidet med anskaffelsene.

Samlet sett indikerer dette etter Riksrevisjonens vurdering at Arbeids- og sosialdepartementets virkemidler på området i for liten grad er kjent blant de som skal anvende dem, og at det foreliggende veiledningsmaterialet ikke er godt nok formidlet til de offentlige virksomhetene som har størst behov for veiledning på området.

1.3 Riksrevisjonens anbefalinger

Riksrevisjonen anbefaler at Arbeids- og sosialdepartementet

- ytterligere styrker innsatsen for å forhindre sosial dumping ved anskaffelser i offentlig sektor; både de formelle kravene til anbudsprosesser, utforming av kontrakter og nødvendig oppfølging av leverandører
- tar initiativ til et samarbeid med kommunesektorens organisasjon KS for å unngå sosial dumping ved anskaffelser i kommunal sektor
- iverksetter informasjons- og veiledningstiltak rettet mot øvrige departementer slik at disse gjennom den ordinære styringsdialogen setter søkelys på viktigheten av at statlig sektor i enda større grad gjennomfører regelverket etter intensjonen
- vurderer hvordan Arbeidstilsynet gjennom sitt tilsyns- og veiledningsarbeid i større grad kan bidra til at offentlig sektor etterlever formål og

krav om å forhindre sosial dumping i offentlig sektor.

1.4 Departementets oppfølging

Statsråden viser til at Riksrevisjonens undersøkelse retter søkelyset mot et viktig tema. Selv om det er stor grad av ryddighet og gode arbeidsforhold i Norge, preges enkelte bransjer av useriøsitet og sosial dumping. Arbeid mot arbeidslivskriminalitet er høyt prioritert av regjeringen, og offentlige virksomheter må gjennom sine anskaffelser gå foran i arbeidet med å fremme et seriøst arbeidsliv.

Arbeids- og sosialministeren viser til at hun tar Riksrevisjonens funn på alvor og i samarbeid med tilsynsmyndighetene og andre berørte departementer vil følge opp funnene om offentlig sektors manglende etterlevelse av regelverket som skal sikre visse standarder for lønns- og arbeidsvilkår for de ansatte hos oppdragstakere.

Det er ifølge statsråden bekymringsfullt at det også er svak etterlevelse i forbindelse med kontraktsoppfølgingen, siden det kan innebære at berørte arbeidstakere ikke får de lønns- og arbeidsvilkår de skal ha selv om det er tatt inn bestemmelser om dette i kontrakten.

Statsråden konstaterer at årsakene til manglende etterlevelse er sammensatt, og at det er store variasjoner mellom kommunal og statlig sektor. Statsråden finner det bekymringsfullt, og er enig i, at offentlige virksomheters kontraktsoppfølging kan bli bedre, og at det er viktig å rette særskilt oppmerksomhet mot dette.

Statsråden viser til pågående regelverksendringer som har til formål å motvirke sosial dumping. Det er også lagt fram et lovforslag for Stortinget om å begrense antall ledd i kontraktskjeden. Slike regler vil forenkle kontraktsoppfølgingen.

Etter statsrådens vurdering gir rapporten ikke tilstrekkelig belegg for å hevde at Arbeidstilsynet gjennomfører for få tilsyn med grunnlag i det aktuelle regelverket, og at sanksjonsbruken er for mild. Arbeidstilsynet fikk kompetansen til å føre slike tilsyn i juli 2013, og statsråden framholder at det tar tid å bygge opp systemer, og derfor er det naturlig at tilsynsvolumet ikke er så høyt.

Det konstateres at antall tilsynsobjekter i offentlig sektor er begrenset, særlig sammenlignet med privat sektor. I tillegg kan ikke tilsynsvirksomheten mot offentlig sektor vurderes isolert, men ses i sammenheng med det store antallet tilsyn Arbeidstilsynet har innen arbeidslivskriminalitet eller sosial dumping. Statsråden viser til at Arbeidstilsynet retter tilsynene inn mot de områdene der risikoen er størst, slik at ulovlige forhold avdekkes og kan rettes opp. Arbeidstilsynet legger også vekt på å gi veiledning og pålegg i slike tilsyn, slik at feil og mangler kan rettes opp. Stats-

råden vurderer dette som godt egnet så lenge manglende kunnskap er årsaken til at regelverket ikke etterleves.

Arbeids- og sosialministeren framholder at innsatsen mot arbeidslivskriminalitet er høyt prioritert i departementet og i styringen av Arbeidstilsynet, og at det alltid vil være et forbedringspotensial med hensyn til kvaliteten på tilsynsvirksomheten. De pågående regelverksendringene vil også bidra til å gjøre tilsynet med regelverket mer treffsikkert.

Med regelverket som har kommet på plass, mener statsråden at det er gode rettslige virkemidler for å bekjempe sosial dumping i offentlig sektor. Det forutsetter selvsagt at offentlige virksomheter tar ansvaret og går foran som et godt eksempel i etterlevelsen av regelverket. Statsråden understreker for øvrig at offentlige virksomheter har et selvstendig ansvar for å etterspørre og tilegne seg nødvendig kunnskap om regelverk de er bundet av.

1.5 Riksrevisjonens sluttmerknad

Riksrevisjonen konstaterer at statsråden i samarbeid med tilsynsmyndigheter og andre berørte departementer vil følge opp funn om offentlig sektors manglende etterlevelse av regelverket som skal sikre visse standarder for lønns- og arbeidsvilkår for de ansatte hos oppdragstakere. Etter Riksrevisjonens vurdering har likevel arbeids- og sosialministeren i sitt svarbrev i liten grad gjort rede for på hvilken måte Riksrevisjonens anbefalinger vil bli fulgt opp.

For øvrig fastholder Riksrevisjonen at når det gjelder anskaffelser i offentlig sektor, har Arbeidstilsynet gjennom sin tilsynsaktivitet avdekket feil og mangler av offentlig sektors etterlevelse av regelverket som skal forhindre sosial dumping. Det er forskjeller mellom kommunal og statlig sektor, men avvikene er betydelige begge steder. Riksrevisjonen fastholder at Arbeidstilsynet i hovedsak bruker milde reaksjonsformer mot virksomheter som ikke følger regelverket.

2. Komiteens merknader

Komiteen, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Jette F. Christensen, Gunvor Eldegard og lederen Martin Kolberg, fra Høyre, Erik Skutle og Michael Tetzschner, fra Fremskrittspartiet, Tom E. B. Holthe og Helge Thorheim, fra Kristelig Folkeparti, Hans Fredrik Grøvan, fra Senterpartiet, Per Olaf Lundteigen, fra Venstre, Abid Q. Raja, fra Sosialistisk Venstreparti, Bård Vegar Solhjell, og fra Miljøpartiet De Grønne, Rasmus Hansson, viser til at målet for Riksrevisjonens undersøkelse av myndighetenes

arbeid mot sosial dumping ved offentlige anskaffelser har vært å vurdere i hvilken grad offentlig sektor i sine anskaffelser ivaretar Stortingets mål om et arbeidsliv uten sosial dumping. Undersøkelsen har hovedvekt på årene 2012–2015. Videre belyser undersøkelsen mulige årsaker til eventuell svak måloppnåelse på området.

Komiteen viser til at Stortinget har understreket betydningen av tiltak for å bekjempe useriøsitet i arbeidslivet som sosial dumping og arbeidsmiljøkriminalitet, jf. Innst. 333 S (2011–2012). Stortinget har videre slått fast at det offentlige har et særlig ansvar for å forebygge og hindre sosial dumping, jf. Innst. 125 L (2012–2013).

Komiteen mener sosial dumping gjennom flere år har stått høyt på den politiske dagsordenen og at det er understreket at en måte å forebygge sosial dumping på, er å stille strenge krav i offentlige anskaffelser. Det fremstår derfor som uforståelig at det er mangelfull kunnskap om regelverket for offentlige innkjøp i statlige virksomheter, så vel som kommuner, når de går til anskaffelser.

Komiteen viser til at offentlig sektor er en mangfoldig og stor innkjøper av mange ulike tjenester. Som utbygger og drifter av store bygg, og som en omfattende tjenesteleverandør, er offentlig sektor avhengig av eksterne leverandører og underleverandører. Komiteen vil bemerke at offentlig sektor har et særlig ansvar for å sikre ryddige forhold i norsk arbeidsliv og hindre sosial dumping ved å medvirke til at norske eller utenlandske arbeidstakere ikke blir utnyttet på det norske arbeidsmarkedet. Dette innebærer blant annet å sikre at lønn og andre arbeidsvilkår minst er i samsvar med minimumsvilkårene i tariffavtaler og allmenngjøringsforskrifter. Komiteen mener at man på den måten også sikrer likebehandling av utenlandske og norske arbeidstakere og bedrifter og hindrer at useriøse bedrifter utkonkurrerer de seriøse. En forutsetning for å motvirke sosial dumping ved offentlige anskaffelser er at kunnskap om regelverket styrkes. Videre er det viktig at offentlige innkjøpere bruker sin innkjøpsmakt og mulighet til å stille krav om for eksempel bruk av lærlinger, og på den måten oppfyller regelverkets formålsparagraf som sier at offentlige anskaffelser skal ivareta viktige samfunnshensyn.

Komiteen vil bemerke at arbeidet med å forhindre sosial dumping ved offentlige anskaffelser må preges av vedvarende holdningsarbeid og forankring av regelverk i alle deler av forvaltningen.

Komiteens flertall, alle unntatt medlemmet fra Senterpartiet, merker seg Riksrevisjonens funn om at offentlige virksomheter ikke i tilstrekkelig grad etterlever regelverket som skal bidra til å forhindre sosial dumping ved egne anskaffelser. Under-

søkelsen viser en klar sammenheng mellom hvorvidt en offentlig virksomhet har etablert strategier og rutiner for arbeidet mot sosial dumping ved egne anskaffelser, og virksomhetens etterlevelse av regelverket. Samtidig viser undersøkelsen at det kan være stort avvik mellom systemer og krav som stilles på sentralt nivå i en etat eller kommune, og den reelle praksisen i de desentraliserte delene av organisasjonen der anskaffelsene foretas. Riksrevisjonen peker i sin rapport på at det er mange med et ansvar for anskaffelser i offentlig sektor som har mangelfull kunnskap om forskrift om lønns- og arbeidsvilkår i offentlige kontrakter og allmenngjøringsregelverket. Flertallet mener, i likhet med Riksrevisjonen, at dette indikerer at mange statlige virksomheter og kommuner ikke i tilstrekkelig grad har tatt ansvar for å sette seg inn i forskriftskravene som skal forhindre sosial dumping ved egne anskaffelser. Dette er etter flertallets syn alvorlig. Riksrevisjonen skriver videre at dette også kan skyldes at det i styringsdialogen mellom sektordepartementene og underliggende etater er lagt lite vekt på arbeidet mot sosial dumping. Det samme kan også være tilfelle på kommunalt nivå ved at de øverste kommunale beslutningsorganene i varierende grad har tatt initiativ til å sette i verk tiltak i egen organisasjon. Flertallet mener dette understreker behovet for at departementet synliggjør at de tar sin egen strategi mot arbeidsmiljøkriminalitet på alvor og følger opp Riksrevisjonens anbefalinger.

Flertallet viser til at manglende kunnskap om systemer som er etablert på sentralt nivå, og manglende etterlevelse av interne krav, kan gi økt risiko for sosial dumping ved offentlige anskaffelser. Flertallet merker seg at Riksrevisjonen mener det er behov for bedre kunnskap og kompetanse i offentlig sektor om hvordan oppdragsgiver skal følge opp oppdragstakers etterlevelse av krav til lønns- og arbeidsvilkår. Etter Riksrevisjonens vurdering kan økt kunnskap og kompetanse bidra til å sikre at offentlig sektor i større grad bidrar i arbeidet med å forhindre sosial dumping. Flertallet deler denne vurderingen.

Flertallet viser til at Riksrevisjonen mener Arbeids- og sosialdepartementets innsats for å sikre et arbeidsliv uten sosial dumping i offentlige anskaffelser kan forbedres. Flertallet deler Riksrevisjonens vurdering av at den mangelfulle etterlevelsen av regelverk indikerer at mange statlige virksomheter og kommuner ikke i tilstrekkelig grad har tatt ansvaret for å sette seg inn i forskriftskravene som skal forhindre sosial dumping ved egne anskaffelser. Flertallet vil peke på behovet for å gjøre Arbeids- og sosialdepartementets virkemidler på dette området bedre kjent blant dem som skal anvende dem, samt at det foreliggende veiledningsmaterialet blir bedre for-

midlet til de offentlige virksomhetene som har størst behov for veiledning på området.

I tråd med Riksrevisjonens anbefaling mener flertallet at Arbeids- og sosialdepartementet ytterligere må forsterke informasjons- og veilednings tiltak rettet mot øvrige departementer, samt vurdere hvordan Arbeidstilsynet gjennom sitt tilsyns- og veiledningsarbeid i større grad kan bidra til at offentlig sektor etterlever formål og krav om å forhindre sosial dumping i offentlig sektor. Flertallet viser til at Riksrevisjonens undersøkelse viser at Arbeidstilsynet bruker milde sanksjoner mot virksomheter som ikke følger regelverket, og at lav kontrollfrekvens til tross for mange avdekkede brudd på regelverket tilsier at tilsynsaktiviteten har vært mangelfull. På denne bakgrunn anbefaler Riksrevisjonen at Arbeids- og sosialdepartementet vurderer hvordan Arbeidstilsynet i større grad kan forhindre sosial dumping. Flertallet konstaterer at Riksrevisjonen fastholder at Arbeidstilsynet bruker milde reaksjonsformer mot virksomheter som ikke følger regelverket på tross av at arbeids- og sosialministeren mener det ikke er belegg for en slik påstand. Flertallet mener Arbeidstilsynet selv i sin rapportering til departementet, senest i 2015, understreker hvor alvorlig sosial dumping er. Når Arbeidstilsynet selv rapporterer at sosial dumping er et stort og vedvarende problem i arbeidslivet og for det norske samfunnet, må man etter flertallets skjønn også kunne forvente at Arbeidstilsynet fører tilsyn med offentlige anskaffelser. Flertallet er derfor enig i Riksrevisjonens anbefalinger.

Flertallet legger til grunn at myndighetene har et tett samarbeid med KS for å forhindre sosial dumping ved anskaffelser i kommunal sektor.

Flertallet viser til at statsråden i sitt brev til Riksrevisjonen vurderer det slik at en i utgangspunktet har det regelverket som skal til, men at hovedutfordringen er å sørge for at det etterleveres.

Flertallet viser til at arbeidet for å hindre sosial dumping er komplisert, og at det stadig er en fare for at useriøse virksomheter greier å tilpasse seg eller omgå regelverket. Flertallet mener at regelverket stadig må være gjenstand for kritisk vurdering og eventuell forbedring. Dette arbeidet kan best skje i samarbeid mellom myndighetene og partene i arbeidslivet. Flertallet deler denne oppfatningen, men flertallet vil samtidig understreke betydningen av informasjon og forankring, relevant veiledning, effektive og hyppige tilsyn, samt rask reaksjon der brudd på regelverk avdekkes.

Komiteen viser til den nære sammenhengen mellom Riksrevisjonens undersøkelse av myndighetenes arbeid mot sosial dumping ved offentlige anskaffelser og Riksrevisjonens undersøkelse av

beskatning av utenlandske arbeidstakere og næringsdrivende på midlertidig opphold i Norge, jf. Dokument 3:11 (2015–2016), samt undersøkelse av myndighetenes innsats mot arbeidsmiljøkriminalitet, jf. Dokument 3:15 (2015–2016).

Komiteen mener det er avgjørende viktig å se disse rapportene i sammenheng dersom man skal få en oversikt over de problemer en står ovenfor.

Komiteens medlemmer fra Senterpartiet og Sosialistisk Venstreparti viser til at en sterk vekst i antall arbeidstakere som tilbyr sine tjenester i Norge, utfordrer et godt og anstendig norsk arbeidsliv i økende grad.

Komiteens flertall, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Kristelig Folkeparti, Senterpartiet og Sosialistisk Venstreparti, viser til at lov 16. juni 1999 nr. 69 om offentlige anskaffelser (anskaffelsesloven) § 7 hjemler adgangen til å pålegge statlige, kommunale og fylkeskommunale myndigheter og offentligrettslige organer å kontraktstefte lønns- og arbeidsvilkår som «ikke er dårligere enn det som følger av gjeldende landsomfattende tariffavtale eller det som ellers er normalt for vedkommende sted og yrke». På denne måten er det offentlige gitt et særlig ansvar for, og mulighet til, å motvirke sosial dumping.

Flertallet mener at Riksrevisjonens funn på dette området, som innebærer en rekke formuleringer som «ikke i tilstrekkelig grad», «i for liten grad», «mangelfull» og «kan forbedres», tilsier at det grunnleggende sett er snakk om et system som ikke fungerer. Når det pekes på at offentlige organer i for liten grad har utviklet rutiner og systemer, går det ikke klart frem hvilke rutiner og systemer som ville vært tilfredsstillende, eller hva som skulle vært praksis på området.

Videre går det frem at en del kommuner og statlige virksomheter har utarbeidet strategi eller styringsdokument på området, og at det er en klar positiv sammenheng mellom slikt arbeid og etterlevelse av regelverk. Riksrevisjonen ser det som uheldig at offentlig sektor ikke i tilstrekkelig grad følger opp regelverket og bidrar til å redusere risikoen for sosial dumping ved egne anskaffelser. Flertallet ser særlig alvorlig på at Riksrevisjonen peker på et betydelig avvik mellom system på sentralt nivå og reell praksis i de delene av organisasjonen der anskaffelsene foretas, og svak eller ingen kontroll av lønns- og arbeidsvilkår hos leverandør eller underleverandør – til tross for sterk mistanke om brudd på vilkårene. Flertallet mener det tegnes et bilde av en alvorlig og svært omfattende problemstilling, og kan ikke se at dagens praksis i det offentlige på noen måte er i stand til å

møte verken dagens, eller fremtidens, utfordringer når det gjelder sosial dumping.

Flertallet mener at Riksrevisjonens funn på dette punkt klart viser at det er en alvorlig og systematisk svikt i etterlevelsen av et regelverk som var ment å stille entydige krav til utlysning av en anskaffelse og dermed til utformingen av konkurransegrunnlag. Dette skjer i en situasjon hvor man er godt kjent med at problemet med arbeidslivskriminalitet og sosial dumping er økende.

Flertallet stiller seg imidlertid tvilende til at det bare skal være mangel på kompetanse om tolkning og bruk av regelverk som er hovedårsaken til funnene. Etter flertallets syn er det kravene i regelverket som ikke er presist nok formulert. Dette er et politisk ansvar som tilligger Stortinget å rydde opp i. Flertallet vil påpeke at når de politiske styrings-signalene er entydig klare og konsekvensene av brudd på regelverket er strenge, vil det være både evne og vilje til å etterleve dette i tilsynsorganene og i næringene selv.

Riksrevisjonen peker videre på at offentlige oppdragsgivere i liten grad kontrollerer dokumenter som kan bekrefte om lønns- og arbeidsvilkår minst er i samsvar med minimumsvilkårene i tariffavtaler og allmenngjøringsforskriftene. Videre fremhever Riksrevisjonen at offentlige oppdragsgivere ikke innehar dokumentene, eller har kompetanse til å kontrollere om dokumentene er falske eller viser en virkelighet som er annerledes enn de faktiske forhold. Riksrevisjonens funn viser at dette er meget krevende arbeid som ofte avdekkes ved tilfeldigheter, og det er derfor svært vanskelig å anslå rekkevidden av problemene med sosial dumping.

Komiteens medlem fra Senterpartiet vurderer det slik at grunnmuren i et seriøst arbeidsliv er at de som arbeider i Norge må være registrert enten med fødselsnummer eller et D-nummer i folkeregistret. D-nummer tildeles utlendinger som skal oppholde seg i Norge i mindre enn seks måneder. Det saksområdet som Riksrevisjonen behandler i henholdsvis Dokument 3:11 (2015–2016) og Dokument 3:15 (2015–2016), viser behovet for at statsråden snarest påser at ID-kontroll gjennomføres ved fremmøte for utlendinger som skal arbeide i Norge.

Komiteens flertall, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Kristelig Folkeparti, Senterpartiet og Sosialistisk Venstreparti, viser til at Arbeidstilsynet bruker milde reaksjonsformer mot virksomheter som ikke følger regelverket angående sosial dumping ved offentlige anskaffelser. Flertallet er enige i at en ikke skal bruke strengere reaksjonsformer enn det situasjonen tilsier. Imidlertid er sosial dumping i offentlige anskaffelser i mange tilfeller knyttet til store nasjonale eller internasjonale selskaper som bruker underleverandører hvor det er tvilsomme arbeidskontrakter, for å få et økonomisk konkurransefortrinn overfor bedrifter som er seriøse. I slike tilfeller er det ikke minst nødvendig at regelverket er meget klart med tilhørende strenge reaksjonsformer fra Arbeidstilsynet. Bare på en slik måte vil store økonomiske selskaper som har enorme juridiske ressurser til å omgå regelverket, bli tvunget til å endre sin praksis, slik at vi får rettferdig konkurranse basert på norsk lov.

Flertallet viser videre til Riksrevisjonens sluttmerknad hvor det påpekes at arbeids- og sosialministeren i sitt svarbrev i liten grad gjør rede for hvordan Riksrevisjonens anbefalinger vil bli fulgt opp. Videre vil flertallet understreke at Riksrevisjonen fastholder at Arbeidstilsynet i hovedsak bruker milde reaksjonsformer mot virksomheter som ikke følger regelverket. Etter flertallets vurdering viser dette at statsråden ikke tar problemet med sosial dumping ved offentlige anskaffelser alvorlig nok, noe som svekker tilliten til myndighetene og statsrådens arbeid og uttalelser.

3. Komiteens tilråding

Komiteen har for øvrig ingen merknader, viser til dokumentet og rå Stortinget til å gjøre følgende

vedtak:

Dokument 3:14 (2015–2016) – Riksrevisjonens undersøkelse av myndighetenes arbeid mot sosial dumping ved offentlige anskaffelser – vedlegges protokollen.

Oslo, i kontroll- og konstitusjonskomiteen, den 29. november 2016

Martin Kolberg

leder

Hans Fredrik Grøvan

ordfører

