

Rolf K. Andersen, Emil Cappelen Bjøru,
Maja Tofteng og Beate Sletvold Øistad

Hva gjør kommunene for å bekjempe arbeidslivskriminalitet?

Rolf K. Andersen, Emil Cappelen Bjøru,
Maja Tofteng og Beate Sletvold Øistad

Hva gjør kommunene for å bekjempe arbeidslivskriminalitet?

© Fafo 2017

ISBN 978-82-324-0364-6 (papirutgave)

ISBN 978-82-324-0365-3 (nettutgave)

ISSN 0801-6143 (papirutgave)

ISSN 2387-6859 (nettutgave)

Omslag: Fafos Informasjonsavdeling

Trykk: Allkopi AS

Innhold

| | |
|---|-----------|
| Forord | 5 |
| Sammendrag..... | 6 |
| 1 Innledning | 11 |
| Problemstillinger | 12 |
| Forskningsdesign og data..... | 12 |
| Forskningsetikk | 16 |
| Gangen i rapporten | 16 |
| 2 Arbeidslivskriminalitet og kommunesektoren – en kunnskapsstatus..... | 17 |
| Arbeidslivskriminalitet og sosial dumping..... | 17 |
| Handlingsplaner og strategier mot arbeidslivskriminalitet | 18 |
| Kommunesektorens rolle i bekjempelsen av arbeidslivskriminalitet | 20 |
| Kommunesektorens tiltak mot arbeidslivskriminalitet | 25 |
| Oppsummering..... | 28 |
| 3 Breddeundersøkelse | 29 |
| Økt oppmerksomhet de senere år | 29 |
| Fylkeskommuner og store kommuner opplever problemet som størst | 30 |
| Kommunesektoren iverksetter et bredt spekter av tiltak for å velge rett leverandør | 31 |
| De fleste kommuner og fylkeskommuner deltar i innkjøps samarbeid | 33 |
| Kommunene og fylkeskommunene etterspør ressurser og verktøy for tilsyn og kontroll | 35 |
| Hvordan kan KS og myndighetene bidra? | 36 |
| Oppsummering..... | 38 |
| 4 Skien kommune | 39 |
| Kommunens innsats mot arbeidslivskriminalitet | 39 |
| Erfaringer med modellen så langt | 43 |
| Utfordringer: kontroll og oppfølging..... | 45 |
| Samarbeid med andre kommuner og statlige etater | 46 |
| Erfaringer med regjeringens handlingsplan mot arbeidslivskriminalitet.. | 48 |
| Større ringvirkninger | 48 |
| Oppsummering..... | 49 |

| | |
|---|-----------|
| 5 Bergen kommune | 51 |
| Kommunens innsats mot arbeidslivskriminalitet | 51 |
| Samarbeid og erfaringer med andre kommuner og statlige etater..... | 57 |
| Uteliv og servering | 60 |
| KS' rolle i arbeidet mot arbeidslivskriminalitet..... | 62 |
| Erfaringer med regjeringens handlingsplan mot arbeidslivskriminalitet.. | 63 |
| Oppsummering..... | 64 |
| | |
| 6 Sør-Trøndelag fylkeskommune | 67 |
| Fylkeskommunens arbeid mot arbeidslivskriminalitet | 67 |
| Fylkeskommunens rolle som myndighetsutøver | 72 |
| Innkjøpsamarbeid med kommuner og andre fylker | 73 |
| Utfordringer: tid, ressurser og kompetanse | 74 |
| Oppsummering | 75 |
| | |
| 7 Oppsummerende drøfting | 77 |
| Er arbeidslivskriminalitet på dagsordenen? | 77 |
| Hindring av arbeidslivskriminalitet i rollen som innkjøper | 78 |
| Hovedutfordringen for kommunene er etterkontroll..... | 80 |
| Hvilken rolle spiller regjeringens handlingsplan mot arbeidslivskriminalitet?..... | 82 |
| Hvilke ressurser og hvilken kompetanse kreves?..... | 84 |
| | |
| Referanser | 86 |

Forord

Denne rapporten omhandler kommuners og fylkeskommuners arbeid for å hindre arbeidslivskriminalitet. Prosjektets hovedformål er å etablere et kunnskapsgrunnlag om kommunesektorens innsats mot arbeidslivskriminalitet. Prosjektet har vært et samarbeid mellom Fafo og Samfunnsøkonomisk analyse, og det er finansiert av KS.

Det sentrale rådmannsutvalget har vært referansegruppe for prosjektet. Funns fra den første delen av prosjektet ble presentert for rådmannsutvalget i april 2016, utkast til rapport ble presentert i januar 2017. Vi takker rådmannsutvalget for gode og innsiktsfulle kommentarer. KS har også nedsatt en intern gruppe som har fulgt prosjektet og gitt kommentarer og innspill underveis.

Fafo og Samfunnsøkonomisk analyse har samarbeidet om prosjektgjennomføringen, men har også hatt en arbeidsdeling. Fafo har hatt det overordnede prosjektansvaret, prosjektleder har vært Rolf K. Andersen. I rapporten har Emil Cappelen Bjøru og Maja Tofteng fra Samfunnsøkonomisk analyse hatt ansvaret for kapittel 3 «Breddeundersøkelse» og kapittel 6 «Sør-Trøndelag fylkeskommune». Prosjektgruppen på Fafo har bestått av Rolf K. Andersen og Beate Sletvold Øistad. Øistad har hatt hovedansvaret for kapittel 2 «Litteraturgjennomgang» og kapittel 4 «Skien kommune». Andersen har hatt ansvaret for kapittel 5 «Bergen kommune» og kapittel 7 «Oppsummerende drøfting».

På Fafo skal kvalitetssikrer Anne Mette Ødegård takkes for svært gode og innsiktsfulle kommentarer. Takk også til Line Eldring som hadde en sentral rolle i starten av prosjektet. Informasjonsavdelingen ved Fafo har på sedvanlig grundig vis ferdigstilt rapporten.

En spesiell takk til alle informanter som har bidratt med sin tid og sjenerøst delt av sin kunnskap. Informasjonen fra rådmenn, politisk ledelse og ulike etatsledere har gitt et rikholdig datamateriale, og uten deres bidrag ville ikke prosjektet vært mulig å gjennomføre.

Selv om mange har bidratt fram til ferdig rapport, er alle funn og konklusjoner forfatterens ansvar, likeså eventuelle feil og mangler i rapporten.

Fafo, februar 2017

Rolf K. Andersen (prosjektleder)

Sammendrag

Hva gjør kommunesektoren for bekjempe arbeidslivskriminalitet – og hvordan kan dette arbeidet kan styrkes? Hva slag utfordringer har kommunesektoren erfart, og i hvilken grad er dette satt på dagsordenen? Dette er noen av spørsmålene stilles i denne rapporten, som bygger på intervjuer i et utvalg kommuner og fylkeskommuner.

Blant kommunene i utvalget er det bare et fåtall som kjenner til større saker knyttet til arbeidslivskriminalitet hos seg selv. Men spørsmålet er likevel satt på dagsordenen de fleste steder, som følge av stor offentlig oppmerksomhet.

Selv om brudd på lover og regler i forbindelse med offentlige innkjøp har fått økt oppmerksomhet, viser undersøkelser at kommunene sliter med kontroll og oppfølging. Riksrevisjonens rapport fra 2016 peker på manglende rutiner og systemer for å motvirke arbeidslivskriminalitet. Denne undersøkelsen viser at kommunene prioriterer innkjøpsfasen, med mål om å luke ut useriøse aktører på et tidlig stadium.

Hvorfor er dette viktig?

Kommuner og fylkeskommuner er store og viktige samfunnsaktører som tjenesteprodusenter, innkjøpere av varer og tjenester, arbeidsgivere og kontrollinstanser.

I 2015 kjøpte kommuneforvaltningen inn varer og tjenester for 183 milliarder kroner. Kjøp av bygg- og anleggstjenester er sentralt. Det store flertallet av kommunene benytter seg av konkurranseutsetting på ulike tjenesteområder, som vedlikehold av veier og barnehager. I fylkeskommunene gjelder dette først og fremst kollektivtransport og drift og vedlikehold av fylkeskommunale veier. Både på grunn av sektorens omfang og at kommunene forvalter fellesskapets midler, har det stor betydning at kommunesektorens leverandører følger lover og regler, betaler skatt og at leverandørenes arbeidstakere har anstendige lønns- og arbeidsvilkår.

Hva er arbeidslivskriminalitet?

Begrepet arbeidslivskriminalitet er ikke entydig, men defineres gjerne som brudd på norske regler om lønns- og arbeidsforhold, trygde-, skatte- og avgiftskriminalitet, eller organisert kriminalitet som minimaliserer produksjonskostnadene, og som dermed virker konkurransevridende. Andre beslektede begreper som brukes i denne sammenhengen er sosial dumping og useriøs virksomhet. Sosial dumping er knyttet til lav lønn,

brudd på HMS-regler og arbeidstidsbestemmelser og at arbeidstakerne tilbys dårlige boforhold. Ofte nevnes også «useriøsitet» i forbindelse med sosial dumping. Det brukes om virksomheter som opererer på kanten av lovverket, bryter det eller driver i strid med det som regnes som god forretningsskikk.

Om undersøkelsen

Undersøkelsen består av to deler. For det første er det gjort intervjuer i 24 kommuner og fem fylkeskommuner om hva slags tiltak som er satt i verk på dette området og hvilke erfaringer kommunene har gjort seg (omtalt som «breddeundersøkelsen»). For det andre er det gjennomført en grundigere studie i to kommuner (Skien og Bergen) og en fylkeskommune (Sør-Trøndelag). Undersøkelsen er ikke representativ for hva som foregår i samtlige norske kommuner og fylkeskommuner generelt. Målet her har vært å få en dypere forståelse av hvordan det arbeides med denne typen problemstillinger og «hvor skoen trykker». Skien og Bergen er valgt fordi dette er to kommuner som har satt i gang en rekke tiltak for å bekjempe arbeidslivskriminalitet, og som dermed har høstet erfaringer på området.

Hva gjør kommunesektoren for å bekjempe arbeidslivskriminalitet?

Undersøkelsen viser at kommunene vektlegger kompetanse om regelverk og innkjøp. De største kommunene har ofte egne innkjøpsenheter, og dermed bedre forutsetninger for å sikre gode innkjøpsprosesser. Kommunene vektlegger arbeidet med å velge riktig leverandører av varer og tjenester. På spørsmål om bekjempelse av arbeidslivskriminalitet er det gjennomgående svaret i breddeundersøkelsen at tiltakene først og fremst er knyttet til rollen som innkjøper av varer og tjenester.

Mange kommuner er med i et innkjøps samarbeid. Dette gjør prosessene mer effektive. I tillegg kan det bidra til at man i større grad unngår useriøse aktører siden innkjøperne er mer spesialiserte og har tilgang til god informasjon. Storbykommuner eller fylkeskommuner bidrar med prekvalifisering, «obs»-lister, kvalitetssikring eller kontroll av kontrakter for mindre kommuner. I regionale samarbeid kjøper kommunene inn sammen eller på vegne av hverandre. Oslo kommune har et innkjøpsarbeid der kommuner fra hele landet deltar og får tilgang til den informasjonen kommunen har om ulike leverandører. Fordelen med å være del av et større innkjøps samarbeid er både at man får markedsmakt og best mulig pris, og at man kan benytte det mer aktivt for å unngå useriøse aktører.

Kommunene er underlagt regelverket for offentlige anskaffelser, med tilhørende bestemmelser om lønns- og arbeidsvilkår. Fra 1. januar 2017 trådte nye bestemmelser

i kraft, men i denne undersøkelsen er det selvfølgelig det gamle regelverket som er utgangspunktet for kommunenes erfaringer.¹

Kommunene kan vise til en rekke tiltak som går utover det daværende anskaffelsesreglementet. Det omfatter egne retningslinjer for krav om lærlinger, begrensninger i antall underleverandører i en kontraktkjede, utvidet skatteattest for utsatte bransjer, tilpasning til anbefalingene fra Samarbeid mot svart økonomi (SMSØ), bruk av e-faktura og samarbeid med a-krimenhetene som er etablert i flere byer (Bergen, Trondheim, Stavanger, Kristiansand og Oslo).

I de to kommunene som er særlig omtalt i denne rapporten, Bergen og Skien, ble det for eksempel gjort politiske vedtak om kjedebegrensning allerede i 2014. Det er imidlertid så langt liten erfaring med kjedebegrensning. Det skyldes hovedsakelig at det ikke var igangsatt større prosjekter etter at vedtakene var gjort. Sør-Trøndelag utmerker seg ved å ha vært tidlig ute med å profesjonalisere og formalisere innkjøpsrutinene sine. Det kan ha ført til at useriøse aktører ikke har sluppet til i like stor grad som de ellers kunne ha gjort.

Den såkalte «Skiens-modellen» har fått stor oppmerksomhet, og er resultat av et samarbeid mellom kommunen, Fellesforbundet og NHO Telemark. Tiltakene er først og fremst rettet mot leverandører i bygg og anlegg. Noen av punktene, foruten kjedebegrensning, er krav om fast ansatte, at flertallet av arbeidstakerne har fagbrev, at norsk skal være hovedspråk, at bedriftene skal være godkjent for å ta inn lærlinger og at lønna skal utbetales i norsk bank.

I Bergen har innkjøpsavdelingen avtale med kemneren om utvidet skatteattest for leverandører til kommunen i utvalgte bransjer.² Den gir mulighet til å innhente opplysninger over en periode tilbake i tid, innhente informasjon om hvilke arbeidstakere det er innrapportert lønn for, og om disse er innrapportert til skatteetaten. Den åpner dessuten for å hente opplysninger om bruk av utenlandsk arbeidskraft fra Sentral-skattekontoret for utenlandssaker.

Når det gjelder a-krimenhetene omtales disse som svært viktige av kommuner som har samarbeidet med dem. I Bergen er det for eksempel innledet et samarbeid mellom a-krimenheten og innkjøpsavdelingen for å styrke innkjøpsavdelingens kompetanse på kontroll av lønns- og arbeidsvilkår. A-krim samarbeider også med kontoret for skjenkesaker, byggesakskontoret og brannetaten.

¹ I det nye regelverket er det krav om at bedrifter som leverer tjenester, blant annet innenfor bygg og anlegg, skal ha lærlinger. Den nye loven åpner også for begrensninger i antall ledd i leverandørkjeden.

² Bygg og anlegg, renhold, bemanningsbyråer og bilpleie.

Det er flere utfordringer – etterkontroll er den største

Norges tilknytning til EØS-avtalen, med fri flyt av varer, kapital, arbeid og tjenester, har siden EU-utvidelsene i 2004 og 2007 ført til den største arbeidsinnvandringen noensinne. En uheldig konsekvens av den frie flyten er at useriøse aktører har fått større handlingsrom. EØS-avtalen legger også rammer for regelverket for offentlige anskaffelser. Regelverket skal blant annet sikre likebehandling mellom norske og utenlandske leverandører. I tillegg må kommunene forholde seg til forskriften om lønns- og arbeidsvilkår i offentlige kontrakter.

Informantene i kommunene mener at det er vanskelig å følge opp regelverket på en skikkelig måte, og at det krever mye tid, ressurser og kompetanse. Mange opplever at både regelverket og oppfølgingen har blitt stadig mer omfattende. Til tross for at flere kommuner er store innkjøpere, med hundrevis av millioner i omsetning, blir ressurser til kontrollarbeid ofte veid opp mot andre presserende oppgaver og tjenester. Kontroll av lønns- og arbeidsvilkår trekkes fram som særlig vanskelig. Å etterspørre skriftlig dokumentasjon er sjelden tilstrekkelig for å avdekke arbeidslivskriminalitet på dette området. Det er grunn til å stille spørsmål ved om det i det hele tatt er realistisk at kommunene skal klare å drive en effektiv etterkontroll med mindre dette arbeidet styrkes betydelig både med ressurser og kompetanse. Det er mest sannsynlig nødvendig med betydelig regional koordinering mellom kommunene der de største kommunene setter seg i førersetet. Kommunenes arbeid må også koordineres bedre med den statlige innsatsen på området.

Store markeder og omfattende kontrakter kan gjøre det vanskeligere å avdekke om noen bevisst eller ubevisst driver useriøst eller er involvert i kriminell virksomhet. Det kan for eksempel være vanskelig å skille mellom tilbydere som bryter loven med viten og vilje, og de som bare trenger veiledning.

To andre utfordringer som trekkes fram er manglende koordinering mellom offentlige organer som kan hjelpe kommunen å velge riktig leverandør, og sprik mellom krav som stilles nasjonalt og på sentralt nivå i kommunen og praksisen ute i organisasjonen der anskaffelsen gjøres.

I Skien har man etter hvert erfart noen utfordringer med kravene som stilles. Det gjelder blant at norsk skal være hovedspråket på byggeplassen. Kravet om ett ledd under hovedleverandør i kontraktkjeden viser seg å være vanskelig å gjennomføre i praksis. Dette blir derfor trolig revidert.

Forskjell på stor og liten

Tilbakemeldingene fra de mindre kommunene i denne undersøkelsen er at arbeidslivskriminalitet ikke er et problem. Informantene viser til at de godt kjent med ulike lokale leverandører, og anser sitt marked som lite attraktivt for større og mer organiserte kriminelle aktører. Så er spørsmålet om problemet anses som lite fordi kontrollen

også er begrenset. En annen problemstilling er at et for strengt regelverk kan gjøre det vanskeligere for mindre og lokale aktører å levere tilbud. Dette gjelder særlig i distriktene.

Behov for mer opplæring og samarbeid

Det er utarbeidet en rekke veiledere og sjekklister for kommunene. Informantene trekker likevel fram behovet for mer informasjons- og opplæringsmateriell knyttet til regler for offentlige anskaffelser, gjennomføring av kontroller og tilsyn og hvordan man avdekker organisert kriminalitet.

Mange ønsker seg et enda mer systematisk og koordinert samarbeid mellom statlige etater og kommuner. De vellykkede erfaringene med samarbeid med a-krimenhetene kan være en forklaring på det. Enkelte peker også på betydningen av å beholde skatteinnkreving og likningskontor lokalt. Begrunnelsen er at en lokal skatteinnkrever både har lokalkunnskap som er viktig for kontrollen og kan fungere som partner for administrasjonen i kommunen/fylkeskommunen.

Ressursproblemene kommer man ikke unna. Det gjelder spesielt oppbygging av kompetanse og flere midler til kontroll og oppfølging. En annen utfordring er lang saksbehandlingstid i forbindelse med lovbrudd. Det kan føre til at aktører forsvinner eller slår seg konkurs, for så å starte opp igjen og fortsette som før.

1 Innledning

I løpet av det siste tiåret har det blitt rettet stadig større oppmerksomhet mot sosial dumping, useriøsitet og arbeidslivskriminalitet i det norske arbeidsmarkedet. En sterkt medvirkende faktor er EU-utvidelsene i 2004 og 2007, som åpnet det norske arbeids- og tjenestemarkedet for ti østeuropeiske EU-land.³ Dette ga støtet til den største arbeids- og tjenesteinnvandringen til Norge noensinne (Dølvik & Eldring 2008; Eldring & Friberg 2013).

Internasjonaliseringen av det norske arbeidsmarkedet har forsterket allerede eksisterende problemer i visse sektorer, men også skapt helt nye utfordringer. Vi kan anta at de fleste virksomheter etterlever regelverket og forsøker å sikre at arbeidet foregår i lovlige og anstendige former. Likevel har den frie flyten gitt useriøse aktører større handlingsrom – både hjemme og ute.

I de statlige etatenes situasjonsbeskrivelse fra 2014 skildres en bekymringsfull utvikling i arbeidslivet, som i tillegg til svart arbeid omfatter ikke bokført omsetning og momsundragelser. Videre framheves det at det er en økning i systematisert og organisert kriminalitet i arbeidslivet, ofte organisert gjennom multikriminelle nettverk (Arbeidstilsynet et al. 2014). Dette bildet bekreftes i Kripos' siste trendrapport (Kripos 2016). Ifølge situasjonsbeskrivelsen er bygg og anlegg, renhold, utelivsbransjen, landbruk, verftsindustri, transport og fiskeindustri særlig utsatt for kriminalitet. I deler av disse bransjene er det store utfordringer når det gjelder useriøsitet og arbeidslivskriminalitet (se f.eks. Alsos & Jensen 2013; Berge et al. 2013; Trygstad et al. 2011, 2012, 2014). En analyse av serveringsnæringen tyder på at dette også er en næring som er utsatt for useriøse aktører, på linje med de ovennevnte (DAMVAD og Samfunnsøkonomisk analyse 2014).

Arbeidslivskriminalitet skaper store problemer for kommunene⁴ og storsamfunnet, så vel som for seriøse virksomheter, arbeidstakerne og for borgerne. Kriminalitet i arbeidslivet påfører fellesskapet inntektstap, enkeltnæringers omdømme svekkes, og det gir vanskelige og urettferdige konkurranseforhold for seriøse aktører både på innkjøps- og tilbydersiden.

³ Disse landene er Polen, Litauen, Latvia, Estland, Slovakia, Slovenia, Tsjekkia, Ungarn, Bulgaria og Romania. 2013 ble også Kroatia EU-medlem.

⁴ I teksten vil vi innimellom for enkelthets skyld bruke ordet «kommune» som et samlebegrep for kommunesektoren, som inkluderer både fylkeskommuner, kommuner og kommunale foretak.

Problemstillinger

Prosjektets hovedformål er å etablere et kunnskapsgrunnlag om hvordan kommunesektoren arbeider for å hindre arbeidslivskriminalitet – og hvordan dette arbeidet kan styrkes. Problemstillingene som KS legger til grunn for prosjektet, dreier seg til dels om kommunenes praksis og erfaringer, og er til dels relatert til regjeringens handlingsplan mot arbeidslivskriminalitet og for samarbeid med andre offentlige kontrolltater:

- Hvordan følger kommuner og fylkeskommuner opp sitt ansvar for å hindre arbeidslivskriminalitet i rollen som innkjøper spesielt og gjennom sitt virke, roller og tiltak mer generelt?
- Hvilke utfordringer har kommunesektoren erfart?
- I hvilken grad er bekjempelse av arbeidslivskriminalitet på dagsordenen i kommuner og fylkeskommuner, herunder i selskaper og foretak? Hva kan forklare eventuelle variasjoner innad i sektoren?
- Hvordan erfarer kommunesektoren at tiltak i regjeringens handlingsplan mot arbeidslivskriminalitet støtter opp arbeidet (eksempelvis styrket samarbeid og informasjonsdeling mellom statlige kontrolltater og politi, næringslivs koordinatører i politiet, verktøy knyttet til anskaffelser og kontroll av leverandører)?
- Hvordan kan kommunesektoren samarbeide for å bidra til bekjempelse av arbeidslivskriminalitet? Hvilke ressurser og kompetanse krever det?

For det første stiller vi spørsmål om *hva* kommunene gjør for å bekjempe arbeidslivskriminalitet, og for det andre om *hvordan* de gjør det. I tillegg identifiserer vi faktorer som kan forklare *hvorfor* de gjør (eller ikke gjør) det. Problemstillingene innbyr til kartlegging og temperaturmåling, men definitivt også til mer inngående studier av sammenhenger mellom strategier, praksis og resultater. Gitt prosjektets rammer har vi særlig prioritert det sistnevnte.

Forskningsdesign og data

I det følgende gjør vi rede for forskningsdesign og metodisk opplegg. Det finnes en god del litteratur og statistikk som belyser og peker på kommunesektorens utfordringer med arbeidslivskriminalitet, både som kontrollorgan og forvalter av lov- og regelverk som skal sikre gode lønns- og arbeidsvilkår, og som innkjøper av tjenester fra eksterne leverandører av tjenester. Vi har gjennomgått foreliggende utredninger, forskning og dokumentasjon relevant for rapportens tema, med følgende tre hovedmål:

- sikre en god forståelse av oppgavens bakgrunn og problemstilling
- danne grunnlag for vår beskrivelse og forståelse av eksisterende problemstillinger knyttet til problematikken med arbeidslivskriminalitet generelt og for kommunesektoren spesielt
- dra nytte av tidligere gjennomførte kartlegginger når det gjelder kommunenes praksis ved offentlige anskaffelser, omfang av problemer, med videre

I arbeidet med forskningsdesignet har vi måttet foreta en avveining mellom bredde og dybdeinnhenting av data. Vi har forsøkt å kartlegge problemstillingene både i bredde og dybde ved å gjennomføre ulike former for intervjuer med et spekter av aktører. Intervjuer er en velegnet metode når man ønsker å få inngående forståelse av et tema og av sammenhenger mellom ulike forhold. Intervjuer gir på denne måten ikke bare kunnskap om hvordan noe er, men også om hvorfor det er slik. I tillegg til litteraturgjennomgangen har vi utført en toleddet intervjuundersøkelse, der vi først utførte en rekke intervjuer med et større antall kommuner og fylkeskommuner for å få breddekunnskap. Deretter gjennomførte vi en casetilnærming i to kommuner og en fylkeskommune for å få dybdeforståelse.

Breddeintervjuer med representanter for fylkeskommuner og kommuner

I breddeundersøkelsen har vi intervjuet 24 kommune- og fem fylkeskommuneadministrasjoner rundt om i landet. Informantene var hovedsakelig rådmenn, men også andre, som for eksempel innkjøpsjefer. Utvalget av kommuner består av både små, mellomstore og store kommuner, med hovedvekt på de største kommunene. Kommuner med mindre enn 3000 innbyggere er utelatt. Utvalget er med andre ord ikke tilfeldig, men ment å gjenspeile en viss bredde både når det gjelder størrelse og geografi.

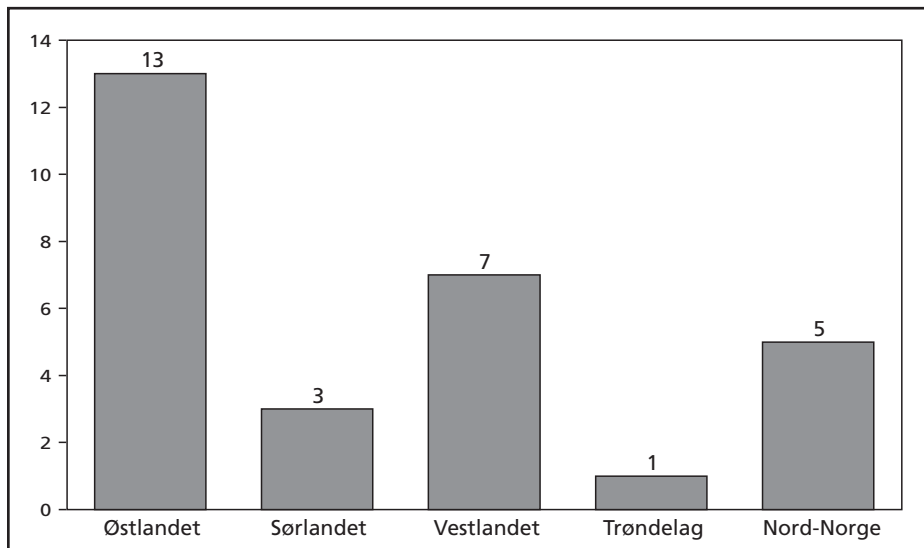
Formålet med intervjuene har vært å innhente overordnet informasjon om hvordan kommuner og fylkeskommuner arbeider for å bekjempe arbeidslivskriminalitet. Intervjuene ble gjennomført per telefon og tok med få unntak mellom 15 og 30 minutter.

Intervjuguiden ble utarbeidet av forskerteamet, i samarbeid med oppdragsgiver. Intervjuguiden hadde en klar struktur, men ga rom for å følge opp spesielle temaer som dukket opp underveis. Dette sikret sammenliknbare data, men ga også mulighet for å få kompletterende og oppklarende informasjon. I intervjuene med fylkeskommunene la vi vekt på å få oversikt over tiltak og relevant informasjon på fylkesnivå, deres kunnskap om hva som foregår i fylket både når det gjelder omfang av problemer og løsninger, og deres eventuelle oversikt over aktiviteter i og mellom kommunene. I kommuneintervjuene la vi vekt på kommunenes egne tiltak, samarbeid med andre etater og aktører og eventuelt interkommunalt samarbeid.

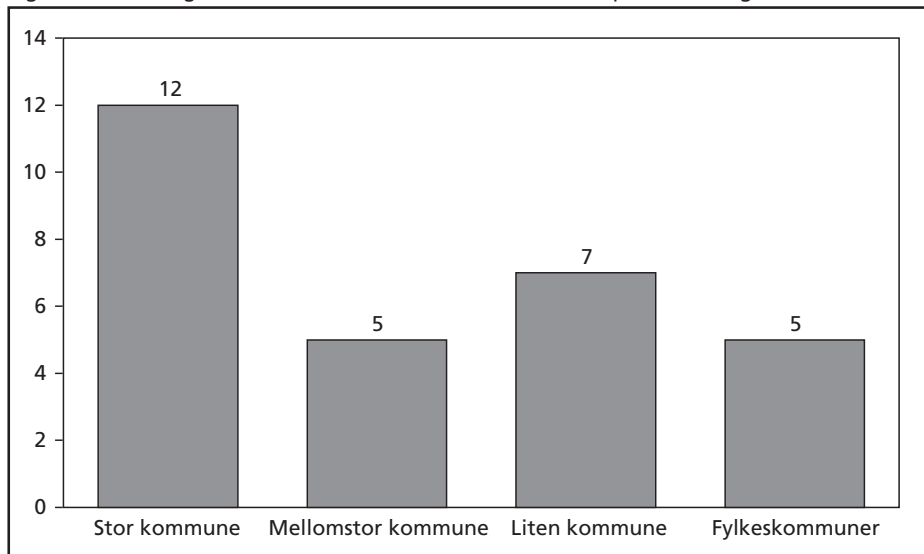
Alle forespurte fylkeskommuner deltok i undersøkelsen. For kommunene var det et fåtall som ikke ønsket å delta. Årsaken var gjerne at rådmannen var relativt ny i

sin stilling. I slike tilfeller har vi kontaktet en annen kommune av samme størrelse i samme fylke. Det er viktig å presisere at ikke alle vi pratet med, hadde full oversikt over kommunens eller fylkeskommunens tiltak og arbeidsmetoder tilknyttet temæet arbeidslivskriminalitet.

Figur 1.1 Geografisk fordeling av fylkeskommunene og kommunene som deltok i undersøkelsen. Antall.



Figur 1.2 Fordeling av de som deltok i undersøkelsen, basert på befolkningstørrelse. Antall.



Gruppene er inndelt etter befolkning på følgende måte: liten: 0-10 000; mellomstor: 10 000-25 000; stor: 25 000+

Vi vurderte om vi skulle legge opp til en survey blant rådmennene i alle kommuner for å dekke bredde spørsmålet. Dette ville gitt data som kunne bidratt til å kartlegge situasjonen sett fra kommunene, og som ville gitt grunnlag for å beskrive variasjoner i kommunesektoren. Det er tre hovedgrunner til at vi la denne framgangsmåten på hylla. For det første er det tidligere gjort kartlegginger som vi kan dra veksler på (KPMG 2012; Alsos et al. 2012). For det andre er vi kjent med at rådmennene er ganske belastet når det gjelder spørreundersøkelser, noe som svekker muligheten for å få en god svarprosent. Og sist, men ikke minst vurderer vi det som viktigere å innhente mer dybdekunnskap for å kunne gjøre kvalifiserte analyser i henhold til prosjektets hovedproblemstillinger enn det en ren spørreundersøkelse kan gi.

Casestudier av to kommuner og en fylkeskommune

På grunnlag av datamaterialet fra intervjuene blant fylkeskommunene og kommunene valgte vi ut to kommuner og en fylkeskommune for nærmere undersøkelse. Disse var Skien, Bergen og Sør-Trøndelag. Hensikten har vært både å få dybdekunnskap om hvordan enkeltkommuner arbeider mot og erfarer problemet med arbeidslivskriminalitet i utvalgte sektorer, og å belyse kommunesektorens rolle som innkjøper av varer og tjenester og som utøver av myndighet og kontroll i den forbindelse.

Vi utarbeidet en semistrukturert intervjuguide som vi brukte i samtlige casekommuner. Dette innebærer å stille de samme spørsmålene til respondentene innen samme målgruppe, men spørsmålsformuleringen er noe mer åpen enn i mer strukturerte intervjuer. Dette åpner også for at respondentene kan svare mer fritt, og at intervjuer kan komme med oppfølgingsspørsmål i større grad enn i breddeundersøkelsen. Intervjuene tok fra 35 minutter til i overkant av én time.

Et poeng med casestudiene var å gå i dybden og belyse typiske utfordringer kommunene kan støte på i innsatsen mot arbeidslivskriminalitet, ut fra for eksempel størrelse, næringsstruktur og organisering. Bergen er en storbykommune med et stort og mangfoldig uteliv. I tillegg ble den første a-krimenheten med en samlokalisering av statlige enheter som Arbeidstilsynet, skatteetaten, politiet, NAV og kemneren etablert her i 2014, som et pilotprosjekt. I intervjuene i Bergen kommune har vi derfor særlig vektlagt kommunens kontrollvirksomhet med utelivsbransjen og samarbeid med a-krimenheten. Informanter i Bergen kommune var finansbyråd, kemner, leder for Kontor for skjenkesaker, leder for innkjøpsenheten, leder for a-krimenheten og leder for etat for utbygging.

Skien ses ofte som en foregangskommune når det gjelder bekjempelse av arbeidslivskriminalitet, på bakgrunn av den såkalte Skiens-modellen, kommunens tiltakspakke mot arbeidslivskriminalitet. I Skien har vi vektlagt erfaringer og utfordringer knyttet til innføringen og praktiseringen av denne modellen. Informanter i Skien kommune har vært ordfører, rådmann og assisterende rådmann, kemner, leder for det interkom-

munale innkjøpssamarbeidet og en spesialrådgiver innen eiendomsetaten med ansvar for kommunens byggeprosjekter.

I Sør-Trøndelag fylkeskommune var hensikten å belyse hvordan noen fylkeskommuner og kommuner samarbeider om sine innkjøp. Her intervjuet vi totalt ni informanter: jus- og innkjøpssjef, bygg- og eiendomssjef, samferdselsjef, rådgiver i samferdselsavdelingen, fylkesrådmann, økonomisjef, innkjøpssjef, avdelingsdirektør i Vegavdeling Trøndelag (Statens vegvesen) og stabssjef i AtB AS (kollektivtrafikk).

Forskningsetikk

I alle forskningsprosjekter må det gjøres etiske vurderinger av hvordan spørsmålsformuleringer, metodiske tilnærminger og presentasjon av funn bør utformes med respekt for informantene. Det er flere forskningsetiske hensyn å ivareta i denne typen prosjekt. For det første må resultatene presenteres slik at personidentifiserbare opplysninger ikke gjøres kjent (anonymisering). I breddeundersøkelsen er kommunene som har svart, derfor anonymisert. De fire kommunene som deltar i casestudiene, er derimot ikke anonymisert. Grunnen til det er at anonymisering av disse kommunene vanskelig lar seg gjøre i praksis, gitt kommunenes kjennetegn. For eksempel vil Skien kommune lett kunne identifiseres, både på grunn av kommunens særegne tiltak mot arbeidslivskriminalitet og på grunn samarbeidet med omkringliggende kommuner og statlige etater. Anonymisering av casene vil dessuten kunne begrense læringsverdien for andre kommuner. Informantene i casekommunene er informert om fraværet av anonymisering og har gitt sitt samtykke til dette.

Gangen i rapporten

I kapittel 2 går vi gjennom utredninger, forskning, tiltak og dokumentasjon relevant for kommunesektorens utfordringer med arbeidslivskriminalitet. I kapittel 3 presenterer vi funn fra breddeundersøkelsen blant 24 kommune- og fem fylkeskommuneadministrasjoner rundt om i landet. Kapittel 4, 5, 6 er viet casestudiene av to kommuner og én fylkeskommune. Her kommer vi nærmere inn på hvordan casekommunene følger opp sitt ansvar for å hindre arbeidslivskriminalitet, både i forbindelse med offentlige innkjøp og mer generelt. Vi ser blant annet på kommunenes erfarte utfordringer, samarbeid med statlige etater og erfaringer med regjeringens handlingsplan. Avslutningsvis, i kapittel 7, oppsummerer vi hovedfunnene fra prosjektet.

2 Arbeidslivskriminalitet og kommunesektoren – en kunnskapsstatus

I dette kapitlet gjennomgår vi foreliggende forskning, dokumentasjon og utredninger med relevans for innsatsen mot arbeidslivskriminalitet i kommunene.

Arbeidslivskriminalitet og sosial dumping

Begrepet «arbeidslivskriminalitet» er vidt og omfatter mange former for kriminalitet. I regjeringens strategi mot arbeidslivskriminalitet,⁵ beskrives det på denne måten:

Handlinger som bryter med norske lover om lønns- og arbeidsforhold, trygder, skatter og avgifter, gjerne utført organisert, som utnytter arbeidstakere eller virker konkurransevridende og undergraver samfunnsstrukturen.

Andre begreper som ofte dukker opp i forbindelse med arbeidslivskriminalitet, er «sosial dumping» og «useriøsitet». Begrepet «sosial dumping» er ikke entydig definert, og det foreligger heller ingen klare internasjonale definisjoner (Arnholz & Eldring 2015). Myndighetenes forståelse av begrepet har vært at sosial dumping omfatter brudd på HMS-regler, regler om arbeidstid og krav til bostandard, og/eller at lønn og andre ytelser er uakseptabelt lave sammenliknet med hva norske arbeidstakere normalt tjener, eller ikke er i tråd med gjeldende allmenngjøringsforskrifter (St.meld. nr. 2 (2005-2006) 2006:36). Ofte vil slike forhold være lovstridige. Det er likevel verdt å merke seg at for eksempel lave lønninger ikke nødvendigvis er et brudd på lovverket. For å avgjøre hvorvidt et konkret lovbrudd er å anse som arbeidslivskriminalitet, må man vurdere den konkrete saken og sammenhengen lovbruddet har utspilt seg i (Arbeidstilsynet et al. 2014). Sosial dumping kan derfor forstås som et videre begrep sammenliknet med arbeidslivskriminalitet. Det brukes dessuten i større grad i forbindelse med arbeidsinnvandring fra de nye EU-landene i Øst-Europa.

Begrepet «useriøsitet» opptrer også ofte sammen med sosial dumping og har blitt brukt om «bedrifter og arbeidsgivere som regelmessig og systematisk opererer

⁵ https://www.regjeringen.no/contentassets/4f7ae70171bd480682b8dafddadaf311/strategi_mot_arbeidslivskriminalitet.pdf

på kanten av loven, bryter loven, og bryter det som regnes som god forretningskikk» (Dølvik et al. 2005). For eksempel kan man anta at i bedrifter som tilbyr dårlige lønns- og arbeidsvilkår, vil man også kunne finne skatteunndragelser og svart arbeid (Trygstad et al. 2011). I tillegg brukes også begrepet «arbeidsmiljøkriminalitet», definert som alvorlige brudd på arbeidsmiljøloven og allmenngjøringsloven. Riksrevisjonen forstår arbeidsmiljøkriminalitet som en spesifikk form for arbeidslivskriminalitet (se Riksrevisjonens rapporter 2016a og 2016b). Det finnes med andre ord en rekke til dels overlappende begreper knyttet til denne rapportens tema. Fordi det mangler enhetlige definisjoner, vil vi i rapporten veksle mellom begrepene nevnt over, alt etter sammenheng. I hovedsak brukes begrepet «arbeidslivskriminalitet» som en samlebetegnelse.

Handlingsplaner og strategier mot arbeidslivskriminalitet

Utviklingen i retning av mer kriminalitet i arbeidslivet har gitt opphav til en rekke tiltak og responser, både fra myndighetene og arbeidslivets parter. I 2006 lanserte Stoltenberg-regjeringen sin første handlingsplan mot sosial dumping, som senere ble fulgt opp med nye handlingsplaner i 2008 og 2013. Handlingsplanene mot sosial dumping inneholdt en rekke tiltak som spente fra lov- og forskriftsendringer, betydelig økning av ressurser til tilsyns- og kontrollvirksomhet, og til informasjons- og veiledningstiltak (Eldring et al. 2011). Noen av de mest sentrale tiltakene i handlingsplanene har vært

- økte ressurser og nye sanksjonsmidler for Arbeidstilsynet
- identifikasjonskort (HMS-kort) i renholdsbransjen og i bygg- og anleggsnæringen
- endringer i allmenngjøringsordningen (informasjons- og påseplikt, innsynsrett for tillitsvalgte og solidaransvar)
- endringer i inn- og utleieregelverket
- melde- og registreringsplikt for bemanningsforetak
- forsterket innsats i forbindelse med informasjon og veiledning, blant annet etablering av servicesentre for utenlandske arbeidstakere
- satsing på bransjeprogram mot useriøsitet i renhold, uteliv og transport.

Fafo evaluerte de to første handlingsplanene i 2010–2011. Hovedkonklusjonen i evalueringen var at tiltakene mot sosial dumping hadde hatt en positiv effekt. Mest sannsynlig ville problemene med sosial dumping i Norge vært større dersom tiltakene ikke hadde blitt innført. Dette gjaldt likevel først og fremst bransjer omfattet av

allmenngjorte tariffavtaler, hvor både reguleringer og kontrolltiltak var blitt kraftig skjerpet. I bransjer som hadde hatt betydelig arbeidsinnvandring og tjenestemobilitet, men som ikke var dekket av allmenngjøringsforskriftene, var effektene mer begrensede (Eldring et al. 2011).

I 2015 kom Solberg-regjeringen med sin strategi mot arbeidslivskriminalitet, hvor arbeidet fra de tidligere handlingsplanene ble videreført og styrket. Av tiltak med særlig relevans for kommunesektoren var blant annet

- innføring av en hjemmel i regelverket for offentlige anskaffelser for å kunne begrense antall kontraktsledd i utsatte bransjer (maks to ledd)
- innføring av et krav i regelverket for offentlige anskaffelser om at leverandørene har lærlinger på de områdene hvor det er særlig behov
- å etablere ordninger som gjør det lettere å kontrollere om leverandører er seriøse
- en veileder om beste praksis for etterlevelse av lønns- og arbeidsvilkår i offentlig sektor
- å styrke det tverretatlige samarbeidet mellom offentlige myndigheter, for eksempel ved å etablere flere såkalte a-krimgrupper i de store byene

Tverretatlig samarbeid

I Solberg-regjeringens strategi pekes det på at et styrket samarbeid mellom flere offentlige etater er vesentlig for å bekjempe arbeidslivskriminalitet, både når det gjelder operative kontroller og informasjonsdeling. Her spiller kommunene en viktig rolle via kemneren. I tråd med strategien er det etablert såkalte a-krimgrupper i Bergen, Trondheim, Stavanger, Kristiansand og Oslo for å bekjempe arbeidslivskriminalitet. I disse byene jobber Arbeidstilsynet, NAV, politiet, kemneren og skatteetaten sammen om å gjennomføre felles tilsyn, kontroll og veiledning overfor utsatte bransjer. I Oslo deltar i tillegg Tolletaten. Målet er å effektivisere innsatsen gjennom koordinerte aksjoner. Den første a-krimgruppen ble opprettet i Bergen i 2014, som et pilotprosjekt. I 2015 fikk Oslo og Stavanger tilsvarende grupper, Trondheim og Kristiansand i 2016. I Nord-Norge har politiet, NAV, skatteetaten og Arbeidstilsynet inngått avtale om tettere samarbeid (Arbeidstilsynet et al. 2015). De ulike a-krimenhetene har utført en rekke felles kontroller i utsatte bransjer.

I 2016 ble også Tverretatlig senter for etterretning og analyse (NTAES) etablert, med hensikt å styrke politiets og kontrollmyndighetenes innsats mot økonomisk kriminalitet, herunder arbeidslivskriminalitet. Det nye senteret er en del av Solberg-regjeringens strategi mot arbeidslivskriminalitet, og det er et samarbeid mellom politiet, skatteetaten, NAV, Tolletaten og Arbeidstilsynet. I tillegg til utredning av overordnede

trusselvurderinger skal senteret bidra med etterretningsrapporter rettet mot bekjempelse av kriminelle aktører og nettverk.

I sin evaluering av myndighetenes innsats mot arbeidslivskriminalitet peker Riksrevisjonen på at etableringen av a-krimenhetene har styrket det tverretatlige samarbeidet, men at det er krevende å få til et operativt samarbeid mellom selvstendige etater. Blant annet opplever Arbeidstilsynets inspektører det som vanskelig å få taushetsbelagt informasjon fra skatteetaten. Hindringer som følge av taushetspliktsbestemmelsene, samt manglende etterforskningskapasitet i politiet, har ført til at for få saker oppklares (Riksrevisjonen 2016b:115). Neby et al. (2016) beskriver at den statlige samordningen av innsatsen mot arbeidslivskriminalitet er lovende, og at det er oppnådd viktige resultater – selv om mange av samarbeidstiltakene er i en tidlig fase. Også her understrekes det at informasjonsutveksling er svært viktig ved tverretatlig samarbeid. Samtidig pekes det på at det tverretatlige samarbeidet oppleves som nyttig for de involverte etatene. Sammenliknet med tidligere, hvor samarbeidet var mer sporadisk, får man nå mer informasjon om aktuelle aktører, mer kunnskap om andre etaters virkemidler og sanksjoner, et bedre grunnlag for prioritering av ressursbruk og virkemidler samt en økt samordning i bruken av sanksjoner (Neby et al. 2016:113).

Kommunesektorens rolle i bekjempelsen av arbeidslivskriminalitet

Kommunesektoren berøres på ulike måter av arbeidslivskriminalitet og spiller også flere roller når det gjelder bekjempelsen av slik kriminalitet. Grovt sett kan vi skille ut fire sentrale roller for kommunesektoren i dette feltet:

- innkjøper av varer og tjenester (offentlige anskaffelser)
- utøver av myndighet og kontroll
- arbeidsgiver og tjenesteprodusent
- samfunnsutviklings- og demokratiaktør

Gitt de mange rollene vil kommunenes arbeid mot arbeidslivskriminalitet måtte ta ulike former. Kommunene er store arbeidsgivere, men det offentlige arbeidsmarkedet er velregulert og gjennomorganisert. Det foreligger ingen indikasjoner på at kommunesektorens egne ansatte utsettes for sosial dumping eller andre former for arbeidslivskriminalitet. Kommunenes rolle som samfunnsutvikler og demokratiaktør er sentral både når det gjelder utøvelsen av rollen som innkjøper, som forbilde og for å tilrettelegge og sikre gode politiske prosesser samt opplysning og veiledning til

allmennheten. I vår sammenheng vil vi imidlertid særlig konsentrere oss om anskaffelser og innkjøp, og om kommunens rolle som utøver av myndighet og kontroll, for eksempel i forbindelse med skjenkelovgivning og arbeidsgiverkontroll. Disse rollene er etter vår vurdering de mest sentrale når det gjelder kommunesektorens bekjempelse av arbeidslivskriminalitet.

Offentlige anskaffelser: omfang

Kommunal sektor er en markedsaktør med stor betydning, og måten sektoren praktiserer innkjøpsregelverket på, kan påvirke konkurranse- og arbeidsforholdene på tilbudssiden. På denne måten kan kommunesektoren bidra til å begrense mulighetsrommet for arbeidslivskriminalitet. I det følgende beskriver vi kommunesektorens rolle i forbindelse med offentlige innkjøp og skisserer det gjeldende regelverket for dette.

I 2015 kjøpte det offentlige inn varer og tjenester for 480 milliarder kroner, ifølge SSB⁶. Totalt sett utgjorde offentlige innkjøp over 15 prosent av bruttonasjonalproduktet (BNP). Kommuneforvaltningen gjorde innkjøp for 183 milliarder kroner. Dette er en økning på drøyt 12 prosent eller nesten 6 milliarder kroner fra 2014 til 2015. Veksten skyldes først og fremst økte investeringer i skolebygg, kommunale boliger og vann- og avløpsnett. Data fra Kommunal- og regionaldepartementets organisasjonsdatabaser viser at hele 82 prosent av kommunene i 2012 oppga at de brukte konkurranseutsetting på ett eller flere tjenesteområder. I kommunene er drift og vedlikehold av veier den mest konkurranseutsatte oppgaven, etterfulgt av barnehager. I fylkeskommunene er det først og fremst kollektivtransport og drift og vedlikehold av fylkeskommunale veier som konkurranseeksponeres. I tillegg er kommunal sektor også en stor innkjøper av tjenester fra det private markedet, for eksempel veivedlikehold og snøbrøyting, barnehage, nybygging, drift og vedlikehold av bygninger og anlegg (Blåka, Tjerbo & Zeiner 2012:18).

Kommunens størrelse er avgjørende for hvor mye ressurser som er satt av til å drive med innkjøp. De største kommunene har gjerne egne innkjøpsenheter, og dermed har de også større mulighet til å bygge opp kompetanse på området og sikre gode innkjøpsprosesser. De mindre kommunene kan ha en innkjøpsrådgiver, men i mange kommuner er det ingen som arbeider med innkjøp på fulltid. Ansvarer kan også ligge hos økonomiavdelingen uten at en særskilt person har dette som sitt ansvarsområde. Det kan også ligge hos enhetsledere, da gjerne i teknisk sektor (Alsos, Berge & Ødegård 2012). På den andre siden er mange mindre kommuner med i interkommunale innkjøpsamarbeid, hvor de kan benytte seg av felles rammeavtaler for innkjøp og søke bistand hos et større fagmiljø i innkjøpsprosessen.

⁶ <http://www.ssb.no/offentlig-sektor/statistikker/offinnkj/aar>

Regelverk

Gjennom EØS-avtalen er Norge en del av EUs indre marked for varer, tjenester, kapital og personer. EØS-avtalen setter rammer for det norske regelverket for offentlige anskaffelser. Grunnleggende krav er konkurranse, ikke-diskriminering, forutberegnelighet, etterprøvbarehet og god forretningsskikk. Formålet med et felles regelverk er å samordne framgangsmåten for offentlige anskaffelser og å sikre likebehandling mellom lokale og utenlandske leverandører. Anskaffelsesreglene gjelder for offentlige oppdragsgivers tildeling av kontrakter på leveranser for varer, tjenester, samt bygg og anlegg, og anskaffelsene er underlagt ulike terskler og regler. Ved tildelinger er hovedregelen at det billigste eller økonomisk mest fordelaktige tilbudet skal velges. Regelverket innebærer at det over visse terskelverdier skal være åpen, offentlig og internasjonal konkurranse om leveranser til det offentlige. Myndighetene har slått fast at offentlige innkjøpere har et særlig ansvar for å ivareta grunnleggende arbeidstaker- og menneskerettigheter og redusere sosial dumping. Regelverket består av lov og forskrift om offentlige anskaffelser, der forskriften gir utfyllende regler og detaljerte bestemmelser til loven.

I juni 2016 ble det vedtatt en ny lov om offentlige anskaffelser, som avløser anskaffelsesloven fra 1999. Den nye loven trådte i kraft 1. januar 2017. Bakgrunnen for den nye loven er at EU har vedtatt tre nye direktiver: anskaffelsesdirektivet, forsyningsdirektivet og konsesjonsdirektivet, som blant annet er ment å utvide mulighetene til å ta samfunnshensyn ved offentlige anskaffelser. Den nye loven om offentlige anskaffelser inneholder en bestemmelse om å ivareta miljø, grunnleggende menneskerettigheter og andre samfunnshensyn. Det åpnes blant annet for å avvise leverandører som ikke oppfyller de kravene som stilles. Dermed tydeliggjøres oppdragsgivers muligheter til å stille krav til alle sosiale forhold knyttet til produksjonsprosessen og levering av oppdraget.

I det nye anskaffelsesregelverket er det blant annet et krav om at bedrifter som leverer tjenester til det offentlige, skal ha lærlinger. Kravet gjelder for bygg- og anleggskontrakter og for tjenestekontrakter i bransjer med særlig behov for læreplasser. I kommunesektoren gjelder kravet for kontrakter verdt minst 1,75 millioner kroner, eksklusiv merverdiavgift, og med varighet over tre måneder. For statlige myndigheter er terskelverdien 1,1 millioner kroner, eksklusiv merverdiavgift. Terskelverdier er beløpsgrenser som angir når viktige deler av regelverket for offentlige anskaffelser trer i kraft. Kravet omfatter også utenlandske bedrifter. For å få offentlige kontrakter må utenlandske bedrifter godkjennes som lærebedrift i Norge og ha norske lærlinger eller bruke lærlinger eller praksiselever fra tilsvarende opplæringsordninger i hjemlandet. Hensikten med lærlingkravet er å sikre rekruttering til yrkesfagene og at bedrifter som tilbyr læreplasser, skal stille sterkere i konkurransen om oppdrag.

Den nye loven åpner også for begrensninger i antall ledd i leverandørkjeden i bransjer med særlige utfordringer knyttet til arbeidslivskriminalitet. Ved anskaffelser av bygge- og anleggsarbeider og enkelte rengjøringstjenester pålegges oppdragsgiver å kreve at leverandøren skal ha kun to ledd under seg i leverandørkjeden. I tillegg

gjeninnføres KOFAs⁷ myndighet til å ilegge overtredelsesgebyr ved ulovlige direkte anskaffelser.

Som en del av Stoltenberg-regjeringens første handlingsplan mot sosial dumping ble bestemmelsene i ILO-konvensjon nr. 94 om arbeidsklausuler i offentlige kontrakter også gjort gjeldende for kommunal sektor. Kravene ble gjennomført 1. mars 2008 gjennom forskrift om lønns- og arbeidsvilkår i offentlige kontrakter. Forskriften setter minimumskrav til offentlige virksomheter som skal kjøpe inn tjenester eller bygge- og anleggsarbeider. Hensikten er å sikre 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. Forskriften omfatter statlige, kommunale og fylkeskommunale myndigheter og offentligrettslige organer, og den er hjemlet i lov om offentlige anskaffelser (§ 7). For kommunale, fylkeskommunale eller offentligrettslige virksomheter gjelder forskriften når anskaffelsen er over 1,75 millioner kroner, eksklusiv merverdiavgift, mens terskelen er 1,1 millioner kroner, eksklusiv merverdiavgift, for statlige virksomheter. I kontraktsoppfølgingen kreves det blant annet at oppdragsgiver skal kontrollere at kravene til lønns- og arbeidsvilkår overholdes. Det er Arbeidstilsynet som har ansvaret for å føre tilsyn med at oppdragsgivere overholder forskrift om lønns- og arbeidsvilkår i offentlige kontrakter (Direktoratet for forvaltning og IKT 2016).

Kontroll og oppfølging av offentlige anskaffelser

Å følge opp og kontrollere leverandører som leverer tjenester til offentlig sektor, er en sentral del av arbeidet for å hindre og avdekke arbeidslivskriminalitet. Riksrevisjonen (2016a) peker på at følgende hovedpunkter kan inngå i en slik kontrollprosess:

- risikovurdering av om arbeidslivskriminalitet kan forekomme, i hver enkelt anskaffelse
- egenerklæring og tredjepartdokumentasjon, for eksempel innhenting av skatteattest, egenerklæringsskjema og egenrapportering i møter med leverandøren
- kontroll av dokumentasjon, for eksempel timelister, lønnslipper, arbeidsavtaler og bankutskrift av lønnsutbetalinger
- stedlig kontroll av for eksempel HMS-kort, boforhold og utgifter til reise, kost og losji

Fafo har i flere prosjekter sett på hvordan det offentlige opptrer som kunde, og hvilke konsekvenser dette kan ha, både for tjenestene som leveres, og for lønns- og arbeidsforhold hos tjenesteleverandørene. Et gjennomgående funn er at regelverkskompetanse og

⁷ Klagenemnda for offentlige anskaffelser

innkjøpskompetanse samt en velfungerende egenkontroll og oppfølging er avgjørende for kommunenes bekjempelse av arbeidslivskriminalitet (Alsos et al. 2012; Berge & Sønsterudbråten 2011; Trygstad et al. 2011).

I en studie fra 2012 framkom det at to tredjedeler av kommunene hadde et innkjøpsreglement som inkluderte bestemmelser om lønns- og arbeidsvilkår for ansatte hos leverandører og underleverandører. Undersøkelsen dokumenterte imidlertid svakheter når det gjaldt oppfølging og kontroll. Blant annet rapporterte 13 av 20 kommunerevisorer om brudd på regelverket i noen eller alle kommuner de har oppdrag for (Alsos et al. 2012). KMPG (2012) fant at flertallet av de kommunale lederne og innkjøperne mente at kontraktene sikrer adgang til å kontrollere slike forhold. Samtidig framkom det også at det ikke var gode nok rutiner for oppfølging og heller ikke nok tid og ressurser.

I Riksrevisjonens (2016) seneste undersøkelse av myndighetenes arbeid mot sosial dumping ved offentlige anskaffelser slås det fast at kommunene og statlige etater ikke etterlever regelverket i tilstrekkelig grad. tredjedeler av kommunene For det første avdekkes manglende rutiner og systemer for å motvirke arbeidslivskriminalitet. Om lag to og de statlige virksomhetene har en strategi eller et overordnet styringsdokument for offentlige anskaffelser, men kun halvparten av virksomhetene har styringsdokumenter som omfatter sosial dumping. Undersøkelsen viser videre at offentlige virksomheter som har etablert strategier og rutiner for arbeid mot sosial dumping, i større grad etterlever regelverket, sammenliknet med virksomheter som mangler slike strategier og rutiner. Flere kommuner har etablert rutiner for å følge opp og kontrollere lønns- og arbeidsvilkår som går utover kravene i regelverket. Samtidig pekes det på at det kan være et stort sprik mellom kravene som stilles på sentralt nivå i en kommune, og den faktiske praksisen i den delen av organisasjonen hvor anskaffelsene gjøres.

For det andre peker Riksrevisjonen på mangelfull etterlevelse av forskriftsmessige krav til utforming av utlysninger av anbudskonkurranse, konkurransegrunnlag og kontrakter. Ifølge Riksrevisjonen kan slike mangler ved anskaffelsesprosessene gjøre det vanskeligere å motvirke arbeidslivskriminalitet. I under halvparten av anskaffelsene i offentlig sektor i 2014 ble alle kravene etterlevd fullt ut. I om lag 10 prosent av de undersøkte anskaffelsene ble ingen av kravene etterlevd. Kommunene etterlever forskriftens krav i lavere grad enn de statlige virksomhetene. Manglende kompetanse trekkes fram som en viktig årsak til dette.

For det tredje beskrives også oppfølgingen av lønns- og arbeidsvilkår hos leverandører som mangelfull. For eksempel er det kun 12 prosent av de som kontrollerer lønns- og arbeidsvilkår, som innhenter skatteattester fra oppdragsgivere underveis i oppdragsperioden. Også dokumenter som arbeidsavtaler, lønns slipper og bankutskrifter blir i liten grad kontrollert. Mange offentlige oppdragsgivere oppgir at de ikke har tilstrekkelig kompetanse for å vurdere ektheten av slike dokumenter (Riksrevisjonen 2016).

Kommunens rolle som kontrollmyndighet

Kommunene spiller også en rolle som kontrollmyndighet, både alene og i samarbeid med andre offentlige kontrolletater. Her er det flere områder som kan knyttes til bekjempelse av arbeidslivskriminalitet. Ett felt er kontroll av serverings- og skjenkesteder i utelivsbransjen. Et annet felt er brannvern og bygningskontroll. Et tredje eksempel er de kommunale skatteoppkreverne, som har et delt ansvar med skatteetaten når det gjelder arbeidsgiverkontrollen, det vil si å kontrollere at arbeidsgiverne i kommunen trekker skatt og beregner korrekt arbeidsgiveravgift. I følge regjeringens strategi mot arbeidslivskriminalitet bidrar manglende eller dårlig arbeidsgiverkontroll i kommunene til økt risiko for konkurransevridning, noe som igjen kan føre til at det seriøse næringslivet taper for de som velger å drive uredlig virksomhet. Det påpekes videre at konsekvensen kan være at useriøse aktører bevisst etablerer virksomhet i kommuner der kontrolldekningen er lav. Vi vil komme nærmere inn på kommunen som kontrollmyndighet i beskrivelsene av casekommunene.

Kommunesektorens tiltak mot arbeidslivskriminalitet

Tiltak for å sikre at egne anskaffelser og tjenestekjøp leveres på lovlige vilkår, har fått stadig større oppmerksomhet i kommunesektoren. Flere større saker de siste årene, med eksponering i media, har illustrert at kommuner kan trå feil på dette området. De siste årenes søkelys på arbeidslivskriminalitet har utløst en rekke tiltak i kommunesektoren. Det foreligger noe informasjon om spesiell innsats i enkeltkommuner, men det er foreløpig lite systematisk kunnskap på feltet – også om hvordan tiltakene fungerer.

Ett eksempel er Skien kommune, som i 2014 fattet et enstemmig vedtak om å innføre en rekke tiltak for å motvirke sosial dumping i forbindelse med offentlige anbudskontrakter, den såkalte Skiens-modellen. I tiltakspakken ligger krav om at antall ledd i kontraktkjeden skal være begrenset. I tillegg er det en rekke andre punkter som har til formål å sikre at useriøse bedrifter ikke vinner offentlige anbud, og at kontrollen i leverandørkjedene styrkes. Skien kommune er ett av flere case i denne rapporten, og Skiens-modellen vil presenteres nærmere i kapittel 4.

Et annet eksempel er Oslo kommune, som i 2014 innførte et langt strengere innkjøpsregime etter flere alvorlige saker som involverte sosial dumping i tilknytning til kommunale prosjekter. Det er dessuten strammet inn på fakturakrav, ved at alle underleverandører som leverer til et prosjekt, skal framgå av fakturaen, noe som vil gi nye kontrollmuligheter (Eldring & Andersen 2014). Skien og Oslo er i tillegg til Trondheim eksempler på kommuner som har kjedebegrensninger, og det er en pågående diskusjon i flere kommuner om å innføre liknende tiltak. Nylig lanserte for eksempel Asker kommune sine tiltak for oppfølging av sosialt ansvar (Hovland 2016).

Oslo kommune forvalter også en rammeavtale med fire leverandører om oppfølging av kvalifikasjons- og kontraktskrav til sosialt ansvarlig produksjon. Hittil er over 60 offentlige virksomheter med i avtalen (anskaffelser.no, 2016).

Gjennom KS deltar kommunesektoren i Samarbeid mot svart økonomi (SMSØ), i samarbeid med NHO, LO, Unio, YS og skatteetaten. SMSØ jobber forebyggende og holdningsendrende mot svart økonomi. Alliansen jobber med ulike målgrupper:

- innkjøpere i privat og offentlig sektor
- ungdom, blant annet med undervisningsopplegget «Spleiselaget»
- forbrukere gjennom kampanjen «Handle hvitt»
- næringslivet

SMSØ følger også utviklingen av svart økonomi gjennom befolkningsundersøkelser, hvor det også jobbes med å avdekke tiltak som befolkningen mener vil være nyttig i arbeidet mot svart økonomi. Alliansen har også utarbeidet en veileder med ti strategiske grep for å hindre svart økonomi og arbeidslivskriminalitet ved anskaffelser i kommuner og fylkeskommuner, som gjengis på neste side. SMSØ jobber på både nasjonalt og regionalt nivå. KS deltar på begge nivåene, men deltakelsen regionalt varierer. KS deltar også i treparts bransjeprogram for renhold og for uteliv.

Veiledere

I tillegg til de enkelte kommuners tiltak for å bekjempe arbeidslivskriminalitet finnes det en rekke generelle veiledere og sjekklister som kommunene kan benytte seg av i forbindelse med innkjøp, da særlig rettet mot bygg- og anleggsbransjen. Difi (Direktoratet for forvaltning og IKT) har i samarbeid med partene i renhold, bygg og anlegg og store offentlige byggherrer utarbeidet veiledere om lønns- og arbeidsvilkår i offentlige kontrakter. «Lønns- og arbeidsvilkår i offentlige kontrakter – veileder om beste praksis» er den seneste og ble utgitt i 2015. Den inneholder forslag til kontrollpunkter og maler som kan benyttes av alle som har ansvar for anskaffelser. Veilederne er tilgjengelige på Difis nettsider. Offentlige innkjøpere kan også finne informasjon, verktøy og maler på anskaffelser.no, Difis fagsider om offentlige anskaffelser.

Byggenæringens Landsforening (BNL), interesseorganisasjon for bedrifter og arbeidsgivere i byggenæringen, har også utarbeidet en veileder for valg av seriøse bedrifter. Veiledningen omfatter en sjekkliste som spenner fra innledende sjekk av bedrift til ferdigstillelse av prosjekt, samt maler for tilbudsforespørsel, avklaringsmøte og spesielle kontraktsbestemmelser. Veilederen er tilgjengelig på foreningens nettsider, bnl.no.

Videre har KS, Fellesforbundet, Difi og Byggenæringens Landsforening utarbeidet seriositetsbestemmelser for offentlige bygg- og anleggskontrakter. Bestemmelsene

stiller blant annet krav til faglærte håndverkere og lærlinger i prosjektene, HMS-kort, medlemskap i Startbank eller tilsvarende leverandørregister, samt begrensninger i leverandørkjeden (se anskaffelser.no).

Samarbeid mot svart økonomi (SMSØ) har utviklet ti strategiske grep for å hindre svart økonomi og arbeidslivskriminalitet ved anskaffelser i kommuner og fylkeskommuner. De strategiske grepene er som følger:

1. Ta et klart standpunkt: Vi skal ikke ha svart økonomi eller arbeidslivskriminalitet i våre anskaffelser.
2. Rett innsatsen mot der risikoen er størst.
3. Gå konkret til verks – dette ser vi etter:
 - Lønns- og arbeidsforhold er i orden.
 - Registrering, oppgavelevering og betaling av skatter og avgifter er i orden.
 - Tilstrekkelig fagkunnskap er på plass.
 - Det er lett og oversiktlig å vite hvem vi handler med, hvem som jobber for oss, og hvem vi betaler til.
4. Begrens antall ledd i kontraktskjeden.
5. Sett krav til fagkunnskap.
6. Vit hvem som arbeider for oss.
7. Vit hvem vi betaler til.
8. Krev innsyn i relevante skatteopplysninger.
9. Gjennomfør kontroller.
10. Bruk de gode verktøyene som finnes.

Fra 1. januar 2016 ble det innført nye krav til seriositet for foretak som søker om sentral godkjenning innen byggenæringen. Sentralt godkjent er en frivillig kvalitetsordning som beskriver foretakets kompetanse, erfaring og kvalitetssikringsrutiner, og om de har betalt skatter og avgifter. Ved å ha sentral godkjenning viser foretak at de også oppfyller lovpålagte krav til driften. Kvalitetsmerket skal gjøre det lettere for foretak å vise at de er seriøse i arbeidet sitt. Oppdragsgivere kan søke på foretaksnavn eller organisasjonsnummer for å sjekke bedrifter på www.dibik.no. Ordningen administreres av Direktoratet for byggkvalitet.

Oppsummering

Dette kapitlet omhandler foreliggende forskning, dokumentasjon og utredninger som er relevant for kommunesektorens arbeid med å forhindre arbeidslivskriminalitet og sosial dumping. Begrepet arbeidslivskriminalitet er ikke entydig, men defineres gjerne som brudd på norske regler om lønns- og arbeidsforhold, trygde-, skatte- og avgiftskriminalitet eller organisert kriminalitet som minimaliserer produksjonskostnadene for varer og tjenester i Norge, og som dermed virker konkurransevridende.

Forekomsten av arbeidslivskriminalitet beskrives som økende i det norske arbeidslivet, og utviklingen har resultert i en rekke handlingsplaner fra myndighetene. Tiltakene har omfattet lov- og forskriftsendringer, betydelig økning av ressurser til tilsyns- og kontrollvirksomhet samt informasjons- og veiledningstiltak. Tverretattlig samarbeid mellom blant annet Arbeidstilsynet, politiet, skatteetaten og NAV trekkes fram som avgjørende i bekjempelsen av arbeidslivskriminalitet. Her spiller kommunene en viktig rolle via kernerfunksjonen.

Det er særlig i forbindelse med innkjøp av varer og tjenester at kommunene støter på arbeidslivskriminalitet. Kommuneforvaltningen gjorde i 2015 offentlige innkjøp for 183 milliarder kroner. Dette er en økning på drøyt 12 prosent eller nesten 6 milliarder kroner fra 2014 til 2015.

Regelvervskompetanse og innkjøpskompetanse samt en velfungerende egenkontroll og oppfølging er avgjørende for kommunenes bekjempelse av arbeidslivskriminalitet. Selv om arbeidslivskriminalitet i forbindelse med offentlige innkjøp har fått økt oppmerksomhet i kommunesektoren, viser flere undersøkelser at kommunene har utfordringer knyttet til kontroll og oppfølging av leverandører.

En rekke kommuner har innført egne tiltak for å bekjempe arbeidslivskriminalitet. Det er også utarbeidet en rekke veiledere og sjekklister som kommunene kan benytte i forbindelse med innkjøp av varer og tjenester.

3 Breddeundersøkelse

I forrige kapittel redegjorde vi for hva foreliggende forskning sier om utfordringene med sosial dumping og arbeidslivskriminalitet og kommunesektorens innsats for å bekjempe en negativ utvikling. I dette kapitlet oppsummerer vi funn fra intervjuer med et utvalg fylkeskommuner og kommuner. Utvalget består av 24 kommuner og fem fylkeskommuner (jf. kapittel 1). Intervjuene avdekker både fellestrekk og ulikheter mellom kommuner. Selv om vårt utvalg er relativt omfattende, har vi ikke snakket med alle landets kommuner og fylkeskommuner, og utvalget er ikke tilfeldig (jf. kapittel 1). Vi vet derfor ikke hvor representative svarene fra denne breddeundersøkelsen er, og vi kan dermed ikke trekke bastante konklusjoner om den generelle situasjonen i kommunesektoren. Intervjuene gir imidlertid interessante innblikk i hvordan et utvalg av kommuner og fylkeskommuner arbeider med å bekjempe arbeidslivskriminalitet. Sammen med dokumentstudier og casestudier vil breddeundersøkelsen gi viktig innsikt på dette området.

Økt oppmerksomhet de senere år

Det synes gjennomgående for de fleste kommuner og fylkeskommuner at arbeidslivskriminalitet har fått mer oppmerksomhet de siste årene. I intervjuene ble det særlig trukket fram at politikerne har blitt mer opptatt av temaet, men mange trekker fram at også forvaltningen har blitt mer bevisst enn tidligere:

Dette temaet er kjempeviktig og spennende. Jeg håper flere kommuner skjønner hvor viktig det er å bruke ressurser på arbeidslivskriminalitet. Hvis ikke kan det undergrave de seriøse aktørene i næringene. Det er viktig at vi alle tar et grep.

Våre informanter (hovedsakelig rådmenn og innkjøpsansvarlige) trekker fram at den økte oppmerksomheten særlig skyldes at forvaltningsrevisjonen utført av kommune-revisjonen peker på feil og mangler i kommunal sektor, noe som bevisstgjør de det gjelder, og setter i gang interne prosesser for å utforme og gjennomføre tiltak. Opplevd eller frykt for negativ medieomtale spiller også inn. Imidlertid er det bare et fåtall kommuner og fylkeskommuner som kjenner til større saker knyttet til arbeidslivskriminalitet i egen kommune/fylkeskommune.

Det er få av våre informanter peker på handlingsplaner og nasjonale strategier som pådrivere. Man kan likevel ikke utelukke at slike politiske dokumenter har spilt en medvirkende rolle til at arbeidslivskriminalitet har fått økt oppmerksomhet i kommunesektoren.

Fylkeskommuner og store kommuner opplever problemet som størst

Kommuner og fylkeskommuner har ulike ansvarsoppgaver, men intervjuene tyder ikke på at det er betydelige forskjeller mellom hvordan de generelt arbeider for å bekjempe arbeidslivskriminalitet. Ulike ansvarsområder vil uansett prege hva de er mest opptatt av. En av informantene fra en fylkeskommune sa at de er særlig opptatt av lærlinger hos leverandørene i forbindelse med anskaffelser, siden de som fylkeskommune har regionalt ansvar for lærlingeordningen. En informant fra en av kommunene trekker på sin side fram arbeidslivskriminalitet i serveringsnæringen, og ser dette i sammenheng med skjenke- og serveringsbevillingen, som kommunene har ansvaret for.

Forskjellene trer tydeligere fram når vi ser på størrelse. Fylkeskommuner og storbykommuner har større administrasjon og kjøper inn for større beløp. Disse administrasjonene har følgelig en høyere grad av spesialisering i arbeidsoppgavene.

Samtidig kan store markeder og kontrakter gjøre det vanskeligere å avdekke om noen bevisst eller ubevisst driver useriøst eller er involvert i kriminell virksomhet. De som svarer at arbeidslivskriminalitet er et reelt problem, trekker gjerne fram bygg- og anleggsbransjen. Renhold, servering, bilpleie og reiseliv (utleie og oppføring av hytter – indirekte anleggsbransjen) pekes også på som «problemnæringer». En av rådmennene i en fylkeskommune sa det slik:

Store kommuner jobber på samme måte som fylkeskommuner. Mer innkjøp, mer ressurser internt, mer spesialisering av arbeidsoppgaver. De små kommunene jobber nok veldig annerledes. Har færre midler. Men kanskje også færre problemer.

Særlig rådmenn i de små kommunene vi har snakket med, uttrykker at arbeidslivskriminalitet ikke er et problem for dem. De viser da gjerne til at siden det er en liten kommune, så er de godt kjent med de ulike leverandørene, og de anser deres marked som lite attraktivt for større og mer organiserte kriminelle aktører. En rådmann i en mindre kommune sa det slik:

Det er ikke et tema vi har oppe «hver mandag». Sjelden et tema for små kommuner i nord. Vi har ikke problemer av typen utenlandsk arbeidskraft og så videre.

Det går på den andre siden an å spørre om dette kan skyldes manglende informasjon om faktiske forhold i egen kommune.

Kommunesektoren iverksetter et bredt spekter av tiltak for å velge rett leverandør

Ingen av kommunene eller fylkeskommunene som er omfattet av denne undersøkelsen har en særskilt strategi for bekjempelse av arbeidslivskriminalitet. Mange trakk imidlertid fram kommunens eller fylkeskommunens anskaffelsesstrategi og/eller generelle etiske retningslinjer. Vi har ikke gått gjennom disse som en del av breddekartleggingen, men intervjuene vitner om at dette ofte handler om at offentlige ressurser skal forvaltes på forsvarlig og rasjonelt vis, at det er forbud mot gaver og fordeler i tilknytning til tjenesten og så videre.

Nei, vi har ikke en overordnet strategi. Vi har retningslinjer knyttet til innkjøp. Disse retningslinjene handler om at vi skal forsikre oss om at våre leverandører og underleverandører ikke bryter norsk lov om arbeidsliv og skatter og avgifter. De må kunne dokumentere at denne type aktiviteter ikke forekommer i deres bedrifter. Dette gjør vi ved hjelp av spesifikke skjemaer vi har utformet.

For å undersøke hvorvidt kommunene og fylkeskommunene har intensivert kampen mot arbeidslivskriminalitet, har vi spurt om hvilke tiltak som er iverksatt for å bekjempe arbeidslivskriminalitet i løpet av de siste to årene. Spørsmålet ble stilt uten svaralternativer for å gi respondentene muligheten til å svare fritt.

Felles for så å si alle respondentene er at på spørsmål om bekjempelse av arbeidslivskriminalitet svarer informantene at deres tiltak først og fremst er knyttet til kommunen/fylkeskommunen sin rolle som innkjøper av varer og tjenester. Flertallet sa at de følger utviklingen på dette feltet når det gjelder lover og regler, men også at de setter i verk tiltak som de mener går lenger enn lovverket pålegger dem.

Det er stor variasjon i hvilke slike tiltak kommunene og fylkeskommunene i vårt utvalg har iverksatt, og noen har mer eksplisitte krav enn andre. For eksempel hevder noen at de setter føringer vedrørende bruk av lærlinger, bruk av utvidet skatteattest, begrensninger i antall underleverandørledd, krav om e-faktura og å oppfylle forskrift om lønns- og arbeidsvilkår i offentlige kontrakter.

Enkelte kommuner driver også aktivt informasjons- og opplæringsarbeid overfor næringslivet, med frokostmøter eller liknende. Her kan for eksempel innkjøpssjefen gjøre rede for blant annet anskaffelsesregelverket og arbeidsmiljøloven. Formålet med denne typen aktiviteter er å forhindre at potensielle leverandører gjør feil på grunn av mangel på kunnskap. Det er også et formål å «ufarliggjøre» det offentlige innkjøps-

regelverket. Samtidig er det slik at aktører som bevisst forsøker å omgå regelverket trolig ikke deltar på denne typen arrangementer.

Flere respondenter vektla også godt forberedte forhandlingsmøter og oppstartsmøter som en av måtene de bekjemper arbeidslivskriminalitet på. I disse møtene kan man gå gjennom krav som skal tilfredsstilles, og rutiner for tilsyn og kontroll.

Noen intervjupersoner fortalte om helt spesielle tiltak, som dilemmatruening med ansatte, noe som lederne i kommunens avdelinger har ansvar for. Én av informantene fortalte at kommunen følger med på ordningen med prekvalifisering av leverandører, som gjøres av Direktoratet for byggkvalitet (jf. kapittel 2).

Samarbeid mot svart økonomi (SMSØ) er et prosjekt der KS, LO, NHO, Unio, YS og skatteetaten samarbeider gjennom flere kanaler. Et viktig område er offentlige innkjøp. Det er i den forbindelse utarbeidet strategiske grep som etter planen skal gjennomføres på kommunenivå (disse er gjengitt i kapittel 2). I våre intervjuer var det flere som sa at de jobber med å tilpasse SMSØs arbeid i sitt regelverk og sine rutiner.

Vi har snakket med noen storbykommuner der enheter mot arbeidslivskriminalitet (a-krimenheter) er etablert. Disse enhetene ble omtalt som svært viktige og som gode tiltak. I A-krimenheterne setter politiet, Arbeidstilsynet, skatteetaten, NAV Kontroll, Tolletaten og kemneren (kommunene) av ansatte til en samlokalisert enhet som samarbeider og deler informasjon. Særlig skal disse enhetene drive kontroll og tilsyn, for eksempel gjennom uanmeldte besøk på byggeplasser.

Selv om mange av kommunene trakk fram til ulike tiltak, så var det også flere gjengangere. Det at noen typer tiltak ble løftet fram i et intervju, utelukker ikke at andre iverksettes. Tiltakene som er nevnt vil derfor ikke nødvendigvis gi et representativt bilde av hvilke som er hyppigst brukt i norsk kommunesektor.

Det er ikke tvil om at kommunene og fylkeskommunene tar i bruk et bredt spekter av tiltak, men at de hovedsakelig vektlegger virkemidler som skal forebygge arbeidslivskriminalitet ved å hjelpe dem til å velge «rett» leverandør. Få av kommunene vi har snakket med, trekker fram tiltak som skal styrke deres kontroll- og tilsynsansvar. I følge forskrift om lønns- og arbeidsvilkår i offentlige kontrakter skal oppdragsgiver gjennomføre nødvendig kontroll av om kravene til lønns- og arbeidsvilkår overholdes (§7). Graden av kontroll kan tilpasses behovet i vedkommende bransje, geografiske område mv.

Ingen av respondentene vektlegger kommunens rolle som samfunnsutviklings- og demokratiaktør. Det er noen få som nevner interne tiltak for å unngå korrupsjon, vennetjenester og liknende, men dette begrenser seg til de som sier de har en historie med slike saker.

Funnene fra denne breddekartleggingen er i samsvar med funn fra liknende undersøkelser, eksempelvis Riksrevisjonens undersøkelse fra 2016 av myndighetenes arbeid mot sosial dumping ved offentlige anskaffelser. Her peker Riksrevisjonen på mangler

når det gjelder kommuner og offentlige etaters arbeid med å bekjempe sosial dumping, og manglene er særlig store når det gjelder oppfølging og kontroll.

De fleste kommuner og fylkeskommuner deltar i innkjøpssamarbeid

Bortimot alle kommuner og fylkeskommuner i denne undersøkelsen deltar i ett eller flere innkjøpssamarbeid. Intervjuene vitner om at innkjøpssamarbeid kan ta mange former. De kan være både fylkeskommunale, interkommunale/regionale og landsdekkende. Eksempler på fylkeskommunalt nivå er innkjøpssamarbeid BTV (Buskerud, Telemark og Vestfold) og Fylkeskommunene Nord, som omfatter de seks nordligste fylkeskommunene. Videre er det også landsdekkende samarbeid (for eksempel Oslo, jf. tekstboks på neste side) og interkommunale/regionale innkjøpssamarbeid.

Samarbeidet organiseres på ulikt vis. I de samarbeidene hvor fylkeskommuner eller store kommuner deltar, synes det ofte å være slik at det er de største kommunene eller fylkeskommunene som administrerer innkjøpssamarbeidet. I noen tilfeller driver disse også opplæring, bidrar med prekvalifisering, «obs»-lister, kvalitetssikring eller kontroll av kontrakter. Kostnaden ligger hos kommunen som ønsker kontroll gjennomført. I de regionale innkjøpssamarbeidene kjøper kommunene gjerne inn sammen eller samarbeider om rammekontrakter.

Selv om nesten alle er med i et innkjøpssamarbeid, så synes det å være forskjeller i hvilken grad mulighetene faktisk utnyttes. Noen sier at det er praktisk å samarbeide om felles innkjøp, men at samarbeid også kan være lite effektivt for mindre innkjøp. Det trekkes også fram at de ulike deltakerne kan ha forskjellige behov. Noen sier at de gjennom innkjøpssamarbeidet kan få bistand til tilsyn og kontroll, men at de aldri eller sjelden har tatt denne muligheten i bruk. En grunn kan være at det er kommunen selv som må finansiere kontrollaktiviteten.

Det er i vårt utvalg kun én kommune som har valgt å stå utenfor et innkjøpssamarbeid. Kommunen trådte ut av samarbeidet for å øke kunnskapen i sin egen administrasjon. Dette skjedde på bakgrunn av en intern undersøkelse som viste manglende kompetanse og at samarbeidet ikke ble brukt riktig. De erfarte også at de mistet nærhet til leverandørene:

Vi har gått ut av innkjøpssamarbeidet og tatt det inn i vår egen organisasjon og har egen innkjøpssjef som skolerer leverandører og virksomheter. Vi har rydda opp mye og jobba mye med det på systemnivå.

Intervjuene synes å bekrefte en hypotese om at innkjøpssamarbeid kan bidra til å profesjonalisere og effektivisere innkjøp. Flere kommuner og fylkeskommuner kan

nyttiggjøre seg av etablerte maler, systemer og kompetanse. Samtidig er det også noen som peker på at deltakelse i innkjøpssamarbeid kan være en «falsk trygghet», fordi man kan bli fristet til å fraskrive seg ansvaret for egne innkjøp. Det er også eksempler på at man rent praktisk ikke utnytter mulighetene innkjøpssamarbeidet gir, eksempelvis når det gjelder å få hjelp til å gjennomføre kontroller. Kun én av kommunene vi snakket med, nevnte at de har tilgang på Oslo sine rammeavtaler for kontraktsoppfølging av krav og vilkår i anskaffelser (jf. tekstboks), men de har ikke selv tatt initiativ til å få gjennomført en kontraktsoppfølging. I virkeligheten har nok flere av kommunene og fylkeskommunene tilgang på disse rammeavtalene, men mulighetene er mest brukt av fylkeskommuner og store kommuner.

Rammeavtaler for oppfølging av innkjøpskontrakter som administreres av Oslo kommune

Oslo kommune forvalter to rammeavtaler som om lag 100 kommuner, fylkeskommuner og Statsbygg har tilgang på. Rammeavtalene dreier seg om kontraktsoppfølging av etiske krav i anskaffelser og kontraktsoppfølging av lønns- og arbeidsvilkår i anskaffelser.

Hver rammeavtale er inngått med fire–fem revisjonsfirmaer, som kan konkurrere om oppdrag som går ut på å følge opp kontrakter for offentlige anskaffelser, lyst ut av de som har tilgang på rammeavtalen. Det er den enkelte oppdragsgiver (for eksempel en kommune) som finansierer prosjektet.

Sluttrapportene gjøres tilgjengelige for alle i samarbeidet via en delingsportal, med mindre det er grunnlag for at innholdet bør unntas offentligheten. Dermed kan alle kommunene dra nytte av hver enkelt kontraktsoppfølging.

Rammeavtalen som dreier seg om oppfølging av etiske krav, er i tråd med ILOs kjernekonvensjoner, innenfor vareområdet. Leverandørene skal ha rutiner for å motvirke brudd på etiske krav. De siste rapportene som ble avlagt innenfor denne rammeavtalen, var i forbindelse med offentlige anskaffelser av arbeidstøy og vask.

Den andre rammeavtalen gjelder som sagt kontraktsoppfølging av lønns- og arbeidsvilkår. Da vi var i kontakt med en representant for Oslo kommune, var det sju aktive konkurranser innenfor denne rammeavtalen.

Oslo kommune har også laget en «obs»-liste som inneholder navn på firmaer som er tidligere dømt for brudd eller vesentlige avvik på lover og regler tilknyttet arbeidslivskriminalitet. Tilgang på listen kan fås ved kontakt med Oslo kommune.

Kommunene og fylkeskommunene etterspør ressurser og verktøy for tilsyn og kontroll

På spørsmål om hva som oppfattes som vanskelig når det gjelder bekjempelse av arbeidslivskriminalitet, svarer informantene at det å følge opp regelverket for offentlige anskaffelser krever ressurser og kompetanse. Flere trekker fram at både regelverket for offentlige anskaffelser og kontrollvirksomheten har blitt stadig mer omfattende.

Selv om regelverket for offentlige anskaffelser er komplisert, synes det å være enighet om at kompetansen på dette området har økt de senere år. Utfordringene med å bekjempe arbeidslivskriminalitet synes i større grad å handle om kommunen og fylkeskommunens insentiver, samt kompetanse og ressurser til å drive tilstrekkelig tilsyn og kontroll.

En informant trekker fram at kommuner og fylkeskommuner kanskje ikke har insentiver til å endre sine rutiner for innkjøp. Vedkommende viser til at dette blant annet skyldes at de som har ansvaret for innkjøp, ikke bruker «egne penger», og at dette er en utfordring for store deler av offentlig sektor. Videre peker vedkommende på at det er en utfordring at de som har ansvaret for innkjøpene i offentlig sektor, ikke er villige til å endre sitt kjøpemønster. Med kjøpemønster mener vedkommende at ansatte i kommuner og fylkeskommuner ikke er villige til å samordne alle sine innkjøp, fordi dette kan virke upraktisk for den enkelte, noe som innebærer at man går glipp av fordelene ved samordning (eksempelvis gjennom uttak av stordriftsfordeler og kostnadskontroll).

Noen informanter påpeker at de synes det er vanskelig å vite hvor strenge de faktisk kan og bør være. For strengt regelverk, eksempelvis knyttet til antall underleverandører, dokumentasjonskrav eller bruk av lærlinger, kan gjøre det vanskeligere for små og lokale aktører å levere anbud. Dette er problematisk av to grunner: for det første fordi de sitter på et ansvar for lokal og regional næringsutvikling og dermed ønsker at lokale aktører skal ha mulighet til å delta i konkurransen om oppdrag, og for det andre fordi enkelte kommuner opplever at antall tilbydere i utgangspunktet er lavt. Det siste poenget er hovedsakelig noe som informanter i mindre kommuner trekker fram. En informant sa det slik:

Det er noen dilemmaer her også: Hvis man blir altfor streng, byråkratiseres innkjøpene veldig. Lokale, små firmaer vil kunne slite med å tilfredsstille kravene.

Flere av informantene hevder også at kommuner og fylkeskommuner mangler ressurser og kompetanse til å gjennomføre tilsyn og kontroll. Mange er med i innkjøpsorganisasjoner som gjør at de har tilgang på eksterne miljøer som kan bistå dem med kontroll, men det koster penger. Det er da fristende å bruke midlene på noe annet.

Flere innrømmer at arbeidslivskriminalitet kan være vanskelig å avdekke. Det er ikke alltid lett å skille mellom leverandører som gjør feil på grunn av mangel på kompetanse,

og de som bevisst gjør feil for egen vinnings skyld. Mange kriminelle ligger i forkant og opptrer som svært profesjonelle aktører. Informantene trekker fram at det er særlig vanskelig å kontrollere lønns- og arbeidsvilkår hos underleverandører. Denne typen utfordring synes større for fylkeskommuner og store kommuner. Mindre kommuner opplever at de kjenner aktørene bedre.

Manglende koordinering mellom offentlige aktører oppleves også som en utfordring. Dette kommer vi tilbake til i det neste avsnittet.

Hvordan kan KS og myndighetene bidra?

Ett av spørsmålene var hvordan KS og myndighetene kan bidra i arbeidet for å bekjempe arbeidslivskriminalitet. Informantene trekker særlig fram behovet for mer informasjons- og opplæringsmateriell, eksempelvis knyttet til regler for offentlige anskaffelser, hvordan man gjennomfører kontroller og tilsyn, hvordan man avdekker organisert kriminalitet, etikk og annet.

Enkelte trekker fram behovet for bedre koordinering og samarbeid mellom fylkeskommuner og kommuner, blant annet for å unngå at kommuner sjekker de samme leverandørene. Det er også ønske om bedre samarbeid mellom statlige etater og kommuner slik at man raskere kan få tilgang til kjent informasjon om potensielle leverandører. Det trengs i tillegg mer informasjon om hvordan arbeidsmarkedet og den organiserte kriminaliteten utvikler seg for å kunne følge med på nye måter å bedrive arbeidslivskriminalitet på. En informant sa det slik:

Vi har hentet mye dokumentasjon [om standarder, veiledere, erfaringer fra andre kommuner o.a.] fra KS og andre, for eksempel i forbindelse med offentlige anskaffelser og slikt. Kunnskapen er der, utfordringene er heller å omsette dette i de enkelte kommuner og ha tilstrekkelig med ressurser til å gjennomføre de nødvendige kontroller.

En annen informant sa det slik:

Vi ser behov for oppdatering i IT-system i forbindelse med økonomiforvaltning, innkjøp og fakturakontroll. Her ser vi at vi blir en liten oppdragsgiver og kunne hatt behov for å gå sammen med flere. Her kunne KS hatt en rolle i å koordinere.

Når det gjelder måter myndighetene kan bidra på, fikk vi flere svar vedrørende tilrettelegging. De fleste vektla styrking av og bedre samarbeid mellom de statlige etatenes arbeid, og mer ressurser til tilsyn og kontroll.

Behovet for mer samarbeid mellom statelige etater er påpekt i tidligere studier (eksempelvis Eldring et al. (2011)). I Meld. St. 29 (2010-2011) ble det varslet om et tettere samarbeid mellom Arbeidstilsynet, skatteetaten, NAV og politiet, med formål om en felles operativ innsats for å motvirke useriøsitet, sosial dumping og kriminalitet i arbeidslivet. Dette har blitt fulgt opp, og det har blitt etablert flere formelle fora for tettere samarbeid mellom etatene, både på sentralt og lokalt nivå. Tross den økte innsatsen på dette området, uttrykker altså flere av våre informanter behov for enda bedre koordinering. Riksrevisjonen (2016) påpeker også at det tverretatlige samarbeidet er styrket, men at det fremdeles er utfordrende å få til et operativt samarbeid mellom selvstendige etater.

Mer konkret påpekes det et særlig er behov for enklere tilgang på informasjon fra ulike statlige etaters databaser. Behovet synes særlig stort i kommunene som har ansvar for serverings- og skjenkeloven. Riksrevisjonen påpeker det samme i sin gjennomgang. Bestemmelser om taushetsplikt gjør informasjonsdeling på tvers av etatene vanskelig.

To av informantene la vekt på behovet for å beholde kommunal skatteinnkrever som et ledd i kampen mot arbeidslivskriminalitet. Disse påpeker at en lokal skatteinnkrever kan fungere som en lokal partner for administrasjonen i kommunen/fylkeskommunen.

Behov for forenkling og mer kunnskap om hvordan man praktiserer regelverket for offentlige anskaffelser, var det også flere som trakk fram.

Noen av respondentene framhevet at det er viktig å sørge for at både kommunene og de underliggende etater har tilstrekkelig ressurser til å føre tilsyn og kontroll. I tillegg ble det påpekt et behov for at politiet og Arbeidstilsynet får mer ressurser. Bedre kapasitet i politiet trekkes fram som sentralt for at anmeldte saker ikke blir henlagt eller ikke blir etterforsket skikkelig. Riksrevisjonen har påpekt⁸ at politiet hadde lang saksbehandlingstid og ubegrunnede opphold i etterforskningen av arbeidslivskriminalitet. Dersom man forventer at kommunene skal gjøre mer på dette området, vil det mest sannsynlig medføre en økning i antall anmeldelser. Det er i så fall viktig at politiet har nok (og prioriterer nok) ressurser til saksbehandling og etterforskning på dette feltet.

⁸ Riksrevisjonen (2016): Riksrevisjonens undersøkelse av myndighetenes innsats mot arbeidsmiljøkriminalitet

Oppsummering

I dette kapitlet har vi presentert funn fra intervjuer med 24 kommuner og fem fylkeskommuner. Bekjempelse av arbeidslivskriminalitet har fått økt oppmerksomhet i mange kommuner og fylkeskommuner de senere år. Det skyldes særlig at forvaltningsrevisjonen peker på feil og mangler i kommunal sektor, samtidig som opplevd eller frykt for negativ medieomtale også spiller inn. Kun et fåtall av informantene vi har snakket med, kjenner til større saker knyttet til arbeidslivskriminalitet i egen kommune/fylkeskommune.

På spørsmål om hvilke tiltak kommunen eller fylkeskommunen selv har tatt initiativ til de senere år, handler svaret for eksempel om utvikling av nye strategier og planer, begrensning av antall leverandørledd, implementering av e-faktura, bruk av utvidet skatteattest, krav om å oppfylle forskrift om lønns- og arbeidsvilkår i offentlige kontrakter o.a. Enkelte kommuner driver også aktivt informasjons- og opplæringsarbeid overfor næringslivet. Kommunene og fylkeskommunene tar i bruk et bredt spekter av tiltak, men de vektlegger tiltak som skal forebygge arbeidslivskriminalitet ved å hjelpe kommunen og fylkeskommunen i deres innkjøp – det vil si til å velge «rett» leverandør og at nødvendige krav er på plass. Få har satt i gang tiltak for å styrke deres kontroll- og tilsynsansvar.

Intervjuene viser også at nesten alle kommuner og fylkeskommune som er omfattet av denne undersøkelsen deltar i en eller annen form for innkjøpssamarbeid. Det er store forskjeller når det gjelder hva et slikt innkjøpssamarbeid innebærer, og i hvilken grad mulighetene i innkjøpssamarbeidet faktisk utnyttes.

På spørsmål om hva som oppfattes som vanskelig når det gjelder bekjempelse av arbeidslivskriminalitet, pekes det på at oppfølging av regelverket for offentlige anskaffelser krever ressurser og kompetanse. Flere trekker fram at både regelverket og kontrollvirksomheten har blitt mer omfattende, samtidig som de kriminelle blir mer avanserte i sine metoder. Det å ha tilstrekkelig kompetanse og ressurser er derfor en utfordring.

Noen påpeker også at de synes det er vanskelig å vite hvor strenge de faktisk kan og bør være. For strengt regelverk, eksempelvis knyttet til antall underleverandører, dokumentasjonskrav eller bruk av lærlinger, kan gjøre det vanskeligere for små og lokale aktører å levere anbud.

For å bistå kommunesektoren i deres arbeid med å bekjempe arbeidslivskriminalitet peker informantene på behovet for at KS og myndighetene utvikler aktuelt og relevant informasjons- og opplæringsmaterieell, eksempelvis knyttet til regler for offentlige anskaffelser, etikk, hvordan man gjennomfører kontroller og tilsyn, og hvordan man avdekker organisert kriminalitet. I tillegg er det behov for bedre koordinering og kompetanseutveksling på tvers av kommunene, samt mer ressurser til og koordinering i og mellom de offentlige kontrollatene (herunder politiet og Arbeidstilsynet).

4 Skien kommune

I 2014 vedtok bystyret i Skien en tiltakspakke mot sosial dumping og arbeidslivskriminalitet, den såkalte Skiens-modellen. Her stilles det en rekke krav til de som vil ha oppdrag fra kommunen. På grunn av en aktiv innsats mot arbeidslivskriminalitet de siste årene kan Skien omtales som en pådriverkommune i denne forbindelsen.

Kommunen og byen Skien er fylkeshovedstad i Telemark og er Norges ellefte største kommune, med nær 54 000 innbyggere. Byen er en del av Grenland, som består av kommunene Skien, Porsgrunn, Siljan og Bamble, samt Drangedal og Kragerø. Skien har lenge vært en handels- og industrikommune, særlig cellulose og papirproduksjon. Selv om grenlandsområdet fremdeles er Norges største industriområde, er industrivirkomheten på hell i Skien kommune. De viktigste næringene i kommunen er helse- og sosialtjenester, samt varehandel og offentlig administrasjon. Grenlandsområdet er på mange måter ett felles arbeidsmarked. Mesteparten av arbeidsinnvandringen i kommunen er knyttet til bygg- og anleggssektoren.

Kommunen har i svært liten grad konkurranseutsatt de kommunale tjenestene, så det er i forbindelse med innkjøp av bygg- og anleggstjenester at risikoen for arbeidslivskriminalitet vurderes som størst.

I intervjuene med informanter i Skien kommune har vi lagt vekt på erfaringer og utfordringer knyttet til praktisering av modellen samt prosessene som førte fram til det politiske vedtaket. Intervjumetode og utvalg er nærmere beskrevet i kapittel 1.

Kommunens innsats mot arbeidslivskriminalitet

I Skiens-modellen stilles 14 krav som leverandører og underleverandører må oppfylle for å få oppdrag av Skien kommune. Kravene er først og fremst myntet på bygg- og anleggsbransjen, men gjelder også for kommunens innkjøp av varer og tjenester, selv om kommunen opplever utfordringene med arbeidslivskriminalitet som mindre der.

Kravene er som følger:

1. Arbeidet skal utføres av tilbyderen og dennes ansatte i tjenesteforhold, eventuelt ved underentreprenør og deres ansatte. Tilbyder skal til enhver tid kunne framlegge

dokumentasjon på ansettelsesforholdet. Tilbyder skal dokumentere at majoriteten av de ansatte har fagbrev innfor sitt fagområde.

2. Avtale om underentreprise med enmannsforetak eller anvendelse av innleid arbeidskraft krever skriftlig begrunnelse fra entreprenøren.
3. Tilbyder plikter å sørge for at likelydende bestemmelser om bruk av egne ansatte, enmannsforetak, innleid arbeidskraft og krav om dokumentasjon av fagbrev inntas i kontrakter med underentreprenører. Arbeidskraften skal være innleid i samsvar med arbeidsmiljøloven § 14-12a og § 14-13.
4. Norsk er hovedspråk på kommunens byggeplasser, både skriftlig og muntlig. Det kreves at minst én person på hvert arbeidslag forstår og behersker å gjøre seg godt forstått på norsk.
5. Byggherren tillater ikke mer enn ett ledd i kontraktskjeden. Oppdragsgiver kan godkjenne to ledd når det foreligger en god begrunnelse. Det skal aldri være mer enn to ledd i kontraktskjeden.
6. Tilbyder og underentreprenører som skal engasjeres i prosjektet, skal være godkjente og aktive lærlingebedrifter. Når størrelsen på prosjektet tilsier det, kan oppdragsgiver kreve at det skal være lærlinger i prosjektet (gjelder norske bedrifter).
7. Etter ligningsloven § 5-6, med tilhørende forskrifter, plikter næringsdrivende som har gitt noen oppdrag på byggeplass, å gi melding til SFU om enhver utenlandsk oppdragstaker eller utenlandsk arbeidstaker som utfører oppdrag på byggeplassen.
8. Tilbyder er ansvarlig for å rapportere fortløpende om bruk av utenlandsk arbeidskraft i alle ledd i kontraktskjeden, herunder framskaffe og framlegge for byggherren kopi av innsendt melding for den enkelte utenlandske oppdragstaker eller utenlandske arbeidstaker.
9. Lønn og annen godtgjørelse for samtlige arbeidstakere skal utbetales til konto i en norsk bank.
10. Tilbyder skal dokumentere at han har gyldig yrkesskadeforsikring for alle ansatte, og gi oppdragsgiver rett til å kontrollere opplysningene.
11. Byggherren kan kreve dagmulkt av tilbyderen dersom han selv eller noen av hans underentreprenører anvender ulovlig eller ikke kontraktsmessig arbeidskraft og forholdet ikke er blitt rettet innen en frist gitt ved skriftlig varsel fra byggherren. Mulkten løper fra fristens utløp til forholdets opphør. Mulkten skal utgjøre en promille av kontraktssummen, men ikke mindre enn kr 1000,- per hverdag.

12. Tilbyder skal sørge for at ansatte i egen organisasjon og ansatte hos eventuelle underentreprenører ikke har dårligere lønns- og arbeidsforhold enn det som følger av landsomfattende tariffavtale, eller det som ellers er normalt for vedkommende sted og yrke, jmf § 5 i forskrift om lønns- og arbeidsvilkår i offentlige kontrakter. Tilbyder skal på oppfordring legge fram dokumentasjon om lønns- og arbeidsvilkårene til de ansatte. Alle avtaler tilbyder inngår, og som innebærer utføring av arbeid under denne kontrakten, skal inneholde tilsvarende dokumentasjon. Dersom tilbyder ikke etterlever disse pliktene og forholdet ikke er rettet innen en fastsatt frist, har oppdragsgiver rett til å kreve dagmulkt. Mulkten løper fra fristens utløp til forholdets opphør, og størrelsen fastsettes på samme måte som i punkt 11.

13. Det skal bekreftes på vedlagte egenerklæring at ILO-konvensjon nr. 94 blir fulgt.

14. Ved konstatert brudd på ovennevnte bestemmelser, og der entreprenøren ikke har rettet feilen innen fristens utløp, kan byggherren heve kontrakten med 2 års karantene. Hovedutvalg for teknisk sektor anmoder selskapene våre (AS og KF) om at dette blir fulgt opp, og at det tas inn i eierskapsmeldingen.

Skien kommune deltar også i Samarbeid mot svart økonomi (SMSØ), hvor Kemneren i Grenland er representert i fylkesgruppen. Kemneren er også representant for Telemark, Buskerud og Vestfold i det nasjonale a-krimssamarbeidet.

Bakgrunn for modellen

Modellen er resultat av et samarbeid mellom kommunen, Fellesforbundet og NHO Telemark. Initiativet til et politisk vedtak kom fra SV og Arbeiderpartiet i Skien etter lengre tids påtrykk fra NHO og Fellesforbundet. Kravene ble utformet av kommunens eiendomsavdeling og ble enstemmig vedtatt i bystyret 4. september 2014. På spørsmål om hva som var bakgrunnen for modellen, forteller ordføreren følgende:

Vi har, som andre kommuner, hatt dårlige erfaringer, særlig med store byggeprosjekter. Vi har bygget skoler, fritidsarenaer, bassenger og sånt, og så har det gått galt. Det har vært avdekka, særlig i ettertid, men også underveis, at det har vært brudd mot arbeidstakerrettigheter [...] Det har de siste ti–femten åra, sikkert, vært mange sånne enkelthendelser. Ikke noe mer enn i andre kommuner, hvis du sammenlikner størrelse og aktivitet, tror jeg. Men det er sånn at vi husker det godt og har hatt mange avisoverskrifter.

Modellen kom altså i stand etter politisk påtrykk og bekymring for utviklingen i retning av mer svart arbeid og sosial dumping, hvor det har vært avdekket at særlig utenlandske arbeidstakere har hatt uakseptable lønns- og arbeidsvilkår på prosjekter i kommunal regi.

Som det framgår av sitatet, har avdekking av lovbrudd med påfølgende medieoppslag vært en bakenforliggende faktor for utarbeidingen av modellen.

Et annet bakenforliggende prinsipp i modellen kan sies å være et føre-var-prinsipp:

Når du krever det, så er du et stykke på vei. Jeg tror mer på det enn å hele tida gå etter og sjekke. Det er så ressurskrevende og vanskelig å avdekke. Jeg tror veldig på at du går høyt på banen og sier tydelig at dette er det vi krever. Vi har jo avvist firmaer som ikke har innfridd de 14 punktene. Det er der makta vår ligger som innkjøpsmyndighet. (Ordfører)

Her presenteres tanken om at det er lettere og mindre ressurskrevende å luke ut eventuelle useriøse tilbydere allerede ved utlysningen av anbud i form av å stille klare krav, enn å drive utstrakt kontrollvirksomhet i ettertid. Som vi skal komme nærmere inn på senere i kapitlet, opplever kommunen at det først og fremst er kontroll og oppfølging av leverandører som er utfordrende.

Mest utsatte bransjer

Ifølge informantene er det i bygg- og anleggsbransjen problemet med arbeidslivskriminalitet er som størst i Skien kommune. Kemneren peker på at en fellesnevner for bransjer der det avdekkes arbeidslivskriminalitet, er at de er arbeidskraftintensive bransjer med lave eller ingen krav til utdanning eller norskkunnskaper. Det har også vært avdekket ulovlige forhold i forbindelse med utbygging av hytteområder i fjellkommunene i Vest-Telemark, så vel som i servicebransjer som bilpleie, bilverksteder og hårpleie og servering. Men informantene vurderer omfanget av arbeidslivskriminalitet i disse bransjene som langt mindre enn i bygg og anlegg.

En sak som har satt spor, både i form av etterfølgende rettssaker og medieoppslag, er utbyggingen av Skien fritidspark på midten av 2000-tallet. Prosjektet var et stort aktivitets- og idrettsanlegg. Det var omfangsrikt samtidig som kommunen opplevde byggemarkedet i regionen som svært hett. Hovedentreprenøren ble beskyldt for å ha brukt en underleverandør som spekulerte i svart arbeid og underbetaling av litauiske arbeidere, og utbyggingen har medført flere rettssaker i etterkant. Resultatet var at prosjektet ble forsinket og langt dyrere enn antatt. I tillegg måtte enkelte deler av arbeidet gjøres på nytt.

Et annet eksempel som trekkes fram, er utbyggingen av en ungdomsskole på begynnelsen av 2000-tallet. Her var det utfordringer med norske firmaer som slo seg konkurs og oppsto i ny fasong underveis i utbyggingen, ifølge ordfører.

Erfaringer med modellen så langt

Etter at Skiens-modellen ble innført, har det foreløpig ikke blitt avdekket arbeidslivs-kriminalitet i forbindelse med offentlige innkjøp i kommunen. Ifølge kommunens eiendomsavdeling har dette først og fremst sammenheng med at kommunen kun har gjennomført mindre byggeprosjekter i tiden etter at modellen ble vedtatt og tatt i bruk. Modellen har også blitt brukt ved innkjøp av elektrotjenester. Ingen av disse prosjektene har vært ute på det internasjonale markedet. Informanten i eiendomsetaten sier det slik:

De små prosjektene er så gjennomsiktede at der kjenner vi jo både hoved- og underentreprenører, vi kjenner nesten folk som jobber der, på fornavn. Så det skal noe til å klare å lure oss der. Det er spesielt når vi får et oppheta marked, at det har en tendens til å dukke opp. (Spesialrådgiver, eiendom)

Informanten tror at utfordringene med å følge alle kravene blir større i forbindelse med større prosjekter, når det kommer inn utenlandske leverandører, og når konkurransen om oppdrag blir hardere. Det er særlig Skiens-modellens punkter om at lønna til de ansatte på prosjektet skal utbetales i en norsk bank, og at norsk skal være hovedspråket på byggeplassen, som blir pekt ut som utfordringer i den forbindelse. Bakgrunnen for kravet om bruk av en norsk bank til lønnsutbetalinger, springer ut av erfaringer fra byggingen av Skien fritidspark, der det var mistanker om at noen betongarbeidere fikk for lite lønn utbetalt av sin portugisiske arbeidsgiver. Fordi arbeiderne hadde konto i en utenlandsk bank, var det ikke mulig for kommunen å sjekke hva betongarbeiderne faktisk fikk utbetalt. Pengestrømmen var med andre ord ikke sporbar. En utfordring her er imidlertid at kravet om lønnsutbetaling til konto i norsk bank kan skape problemer for utenlandske arbeidstakere. Informanten kjenner til at latviske arbeidere har fått problemer i den forbindelse, da deres bank i hjemlandet truet med å si opp kundeforholdet hvis ikke pengene ble utbetalt til deres ordinære lønnskonto.

Kjedebegrensninger

Skiens-modellen er strengere enn andre anbefalinger og praksiser når det gjelder antall ledd i kontraktskjeden (se for eksempel Eldring & Andersen 2014; SMSØ 2016). I punkt 5 i modellen heter det: «Byggherren tillater ikke mer enn ett ledd i kontraktskjeden. Oppdragsgiver kan godkjenne to ledd når det foreligger en god begrunnelse. Det skal aldri være mer enn to ledd i kontraktskjeden.» Kritikken har gått på at det å kun tillate ett ledd under hovedleverandør ikke er gjennomførbart i praksis. Her påpeker spesialrådgiver i eiendomsetaten, som har ført modellen i pennen, at formuleringen lett kunne misforstås, alt ettersom hvordan man teller. I praksis har eiendomsetaten i Skien praktisert to ledd under hovedleverandør, forteller han. Dette punktet blir trolig revidert ut fra denne oppfatningen:

Vi må nok opp på to ledd, altså at en hovedentreprenør kan ha en underentreprenør som har én underentreprenør under seg igjen, for å få en byggeplass til å fungere. Hensikten har jo vært å slippe at vi har 20 ledd i en kontraktkjede. (Spesialrådgiver, eiendom)

Ordfører peker på at hvor mange ledd som tillates under hovedleverandør, kan forstås som en balansegang mellom flere hensyn, hvor målet er å rydde opp i et useriøst marked, ikke skremme vekk seriøse aktører:

Det er jo et spørsmål om vi kanskje har stramma til for mye. Noen mener vi har stramma til for lite. Det er en balansegang for å ikke skremme vekk seriøse næringsaktører, den balansegangen blir stadig utfordra. Det kan jo være at små aktører føler at det blir for krevende, at det favoriserer de større firmaene. Men vi prøver å tone inn modellen sånn at den differensierer. Vi mener jo at selv om du er en liten bedrift, så kan du bli stilt krav til. (Ordfører)

Krav om lærlinger

I Skiens-modellens punkt 6 heter det: «Tilbyder og underentreprenører som skal engasjeres i prosjektet, skal være godkjente og aktive lærlingebedrifter. Når størrelsen på prosjektet tilsier det, kan oppdragsgiver kreve at det skal være lærlinger i prosjektet (gjelder norske bedrifter).» Forslag om at leverandøren ikke bare skal være en godkjent lærebedrift, men også ha aktive lærlinger på offentlige prosjekter, har blitt kritisert for å i praksis utestenge små bedrifter fra konkurransen (se for eksempel Regelrådet 2016).

Her er kommunens erfaring at prosjektets størrelse bør inngå i vurderingen. Dersom prosjektet er lite, kan det være tilstrekkelig at leverandøren er en lærebedrift. Er det derimot snakk om et større prosjekt, bør man kreve at leverandøren benytter en viss andel lærlinger på det konkrete prosjektet.

Foreløpig gjelder kravet til lærlinger i Skiens-modellen kun for norske leverandører. I ny lov og forskrift om offentlige anskaffelser foreslås det at kravet om lærlinger også skal gjelde for utenlandske bedrifter. Leder for Grenlandskommunenes Innkjøpsenhet (GKI) peker på at dette er positivt, sett fra et konkurranseperspektiv, da det i større grad sidestiller norske og utenlandske leverandører. På den andre siden peker rådmannen på at det kan være utfordrende at det stilles andre betingelser for leverandører som leverer til det offentlige, enn for de som leverer til det private markedet.

Jeg tenker det må være bedre å gjøre lærlingordningen mer attraktiv enn å stille krav om lærlinger ved spesielle innkjøp. Blir det slik da at bare de bedriftene som har lærlingordning, leverer tjenester til det offentlige? [...] Det er positivt at man stiller krav, men det gir ofte noen bieffekter som jeg er spørrende til. Det er i alle fall viktig å gjøre det attraktivt å ha lærlinger. Det er kanskje vel så viktig som å stille krav om det. (Rådmann)

Oppsummert er det særlig kravene til lærlinger på konkrete prosjekter, lønnsutbetaling i norsk bank samt kravet om maks én underleverandør som peker seg ut som hovedutfordringer med Skiens-modellen, ifølge kommunen selv. På bakgrunn av erfaringene nevnt ovenfor har kommunen satt i gang en prosess med å revidere og tilpasse modellen. Målet er én felles modell for alle kommuner i grenlandsområdet. Arbeidet med revideringen pågikk fremdeles da denne rapporten gikk i trykken.

Utfordringer: kontroll og oppfølging

På spørsmål om hva som oppleves som hovedutfordringen i Skien kommunes innsats mot arbeidslivskriminalitet, er kontroll og oppfølging av leverandører viktige nøkkelord.

Man må følge opp det man har vedtatt. Man kan ikke si seg fornøyd med å ha vært flink til å ha fått det på plass. Man må holde trykket oppe og sørge for at avtalene med leverandørene følger den modellen. Og at de blir faktisk praktisert, at leverandøren faktisk leverer i henhold til de tilleggskravene. Så det er den oppfølginga eller kontrollen som er viktig. (Kemner)

Informantene sier tydelig at det ikke er nok å kun stille krav – kravene må også følges opp aktivt. Kommunen opplever det som komplisert og ressurskrevende å kontrollere leverandørene og peker på at arbeidslivskriminalitet kan forekomme selv om kommunen har mottatt dokumentasjon fra leverandøren som tilfredsstillende kravene. De opplever at god og detaljert kontroll og oppfølging fra kommunenes side er ressurskrevende, da innkjøpsrutinene i kommunen først og fremst er rigget for å få fullført prosjekter til avtalt tid og pris. Videre pekes det på at praktiseringen av Skiens-modellen og oppfølgingen i den forbindelse kan fordyre prosjektene noe, i tillegg til at man risikerer å se bort fra de aller laveste tilbudene. Skien kommune tror likevel at å bruke ekstra ressurser på kontroll underveis vil lønne seg på sikt:

Å bruke noen ekstra kroner inn i prosjektet kan spare oss for det mangedobla beløpet dersom det blir en konflikt i etterkant. Gode systemer for gjennomføring sparer oss for mye etterarbeid. (Spesialrådgiver, eiendom)

I Skien kommune er det eiendomsetaten som har ansvaret for å følge opp kommunale byggeprosjekter. Informanten i eiendomsetaten forteller at siden det i tiden etter innføringen av modellen kun har vært mindre prosjekter, har kontrollbehovet fram til nå vært begrenset. Han regner med at utfordringene vil bli større når kommunen setter i gang store byggeprosjekter, og at politisk ledelse da vil være positive til økt kontrollvirksomhet.

Kemneren peker på at kommunen også kan ta i bruk andre tilgjengelige kontrollinstanser. For det første kan kommunen benytte private revisjonsselskaper til å utføre uavhengige kontroller. Her har Grenlandskommunenes Innkjøpsenhet (GKI) en avtale med et revisjonsselskap som medlemskommunene kan benytte ved behov. For det andre peker kemneren på at arbeidsgiverkontrollen ved kemnerkontoret kan trekkes mer aktivt inn i kontrollvirksomheten. Arbeidsgiverkontrollen ved kemnerkontorene kontrollerer først og fremst at arbeidsgivere trekker skatt og betaler lønn og arbeidsgiveravgift. Denne kontrollfunksjonen kan ifølge kemneren også trekkes mer aktivt inn i kommunesektorens innsats mot arbeidslivskriminalitet, spesielt i mindre kommuner med begrensede ressurser.

Samarbeid med andre kommuner og statlige etater

Som sagt er samarbeidet tett mellom kommunene i Grenland – Skien, Porsgrunn, Siljan, Bamble, Kragerø og Drangedal. Et eksempel er samarbeidet om offentlige innkjøp i Grenlandskommunenes Innkjøpsenhet (GKI), hvor Skien er vertskommune og de andre kommunene inngår i dette. Flere av grenlandskommunene har vedtatt egne krav til offentlige tilbydere, etter modell av Skien. Telemark fylkeskommune har også lansert en Telemarks-modell, hvor kravene er ytterligere skjerpet, blant annet at innleide skal være fast ansatt med lønn mellom oppdrag.

At flere kommuner i regionen følger Skiens eksempel, blir sett på som positivt i Skien kommune. Samtidig kan det by på visse problemer i det praktiske innkjøpsarbeidet grenlandskommunene imellom. Per i dag har leverandører som har konkurrert om oppdrag for Grenlandskommunenes Innkjøpsenhet (GKI), måttet forholde seg til flere ulike modeller i samme konkurranse. Dette beskrives som lite hensiktsmessig. En informant tror dette kunne vært løst dersom kommunen i 2014 hadde valgt å legge fram kommunens overordnede mål knyttet til arbeidslivskriminalitet til politisk behandling, framfor de 14 konkrete kravene. En annen informant mener at det beste ville være om hele offentlig sektor kunne samles om én modell.

Når det gjelder samarbeid mellom Skien kommune og statlige etater som Arbeidstilsynet, NAV og politiet, framstår Kemneren i Grenland som en sentral aktør. Kemneren har ansvar for innkreving og utbetaling av skatt, føring av skatteregnskap og innkreving av kommunale krav. Skien kommune er en del av Kemneren i Grenland, et interkommunalt samarbeid bestående av Skien, Porsgrunn og Siljan. Skatteinnkreverfunksjonen befinner seg i Skien, mens arbeidsgiverkontrollen er lokalisert i Porsgrunn. Kemneren i Grenland deltar i den nasjonale a-krimisatsingen, som springer ut av regjeringens strategi mot arbeidslivskriminalitet. Kemnerkontoret i Skien har én representant i strategisk gruppe for Buskerud, Telemark og Vestfold, som driver planleggingsvirksom-

het. Arbeidsgiverkontrollen i Skien deltar i operativ gruppe, som er ute på felles tilsyn med andre etater, som Arbeidstilsynet, politiet, skatteetaten og NAV. Strategisk gruppe møtes en gang i måneden, mens operativ gruppe har ukentlige møter.

Kemneren beskriver samarbeidet som bra, men at oppstartsfasen var krevende. Ifølge kemneren handlet utfordringene i oppstarten delvis om uklar og uavklart ledelse, men også at de ulike etatene både hadde forskjellige mål, motiver og ressurser til rådighet. Selv om samarbeidet nå oppleves som godt fra kemnerens side, er en kompliserende faktor at kemnerkontoret er organisert kommunalt, mens de andre aktørene i samarbeidet er organisert regionalt.

En annen utfordring som trekkes fram, er lang saksbehandlingstid i forbindelse med lovbrudd. Hvis det for eksempel avdekkes at en virksomhet har hatt svart omsetning, kan kemneren kreve en midlertidig økning i skatt og avgift for den aktuelle virksomheten. Problemet er imidlertid at saksbehandlingen tar så lang tid at mange aktører forsvinner eller slår seg konkurs i mellomtiden, for så å starte opp igjen i andre former og fortsette som før. Kemneren etterlyser derfor en enklere og raskere saksbehandling.

Der a-krimisamarbeidet er klarleggende og operativt, kan kommunens arbeid i SMSØ beskrives som informasjonsrettet og forebyggende. Kemneren forteller at det først og fremst er i SMSØ at han møter KS' engasjement mot arbeidslivskriminalitet. Vårt inntrykk er at Skien kommune gjerne ser at KS er enda synligere i innsatsen mot arbeidslivskriminalitet i kommunesektoren.

Samarbeidet med det lokale næringslivet beskrives som godt. Kommunen var forberedt på at Skiens-modellen kunne møte motstand i det lokale næringslivet, særlig blant leverandører i bygg og anlegg. Dette viste seg å ikke holde stikk:

Vi var forberedt på at det kunne bli litt støy i bransjen. At bransjen sa at det var for tungvint, for komplisert, dere gjør det vanskelig for oss å følge opp prosjektene. Vi har tvert imot fått positiv tilbakemelding fra så godt som alle. Det vi trodde var et problem, er tvert imot en hjelp for begge parter til å holde orden i eget bo. (Spesialrådgiver, eiendom)

Kommunens erfaring er at modellen har blitt godt mottatt av de lokale leverandørene. Enkelte lokale firmaer har tatt inn enkelte av kommunens krav i sine egne interne kontrollsystemer. Det pekes også på at de lokale leverandørene har fått bedre rutiner for registrering av ansatte på byggeplassen. Videre trekkes NHO Telemark fram som en viktig alliert i kampen mot svart arbeid og sosial dumping.

Erfaringer med regjeringens handlingsplan mot arbeidslivskriminalitet

Vi spurte kommunen om hvordan de forholder seg til Solberg-regjeringens strategi mot arbeidslivskriminalitet, og om det er noen av punktene i strategien de opplever som særlig relevante. Vårt inntrykk er at Skien kommune i hovedsak forholder seg til sin egen modell når det gjelder innsatsen mot arbeidslivskriminalitet. Politisk ledelse opplever at tiltakene i regjeringens strategi ikke er tilstrekkelige:

Jeg har nok med å passe på at vår modell fungerer bedre her hos oss, og at den blir fulgt opp. Men jeg synes det gjentar seg – at man tør ikke å dra ordentlig til. Det blir fine ord og krusninger på et svært hav av vanskeligheter. Det er vel det lille jeg har hørt om de nasjonale forslagene som har vært diskutert den siste tida – at de har ligget langt under det vi mener bør være nivået. (Ordfører)

Tiltakene i regjeringens strategi ser derimot ut til å spille en større rolle i kemnerens arbeid. Kemneren i Grenland forteller at kontoret prioriterer det tverretatlige samarbeidet svært høyt, men at innsatsen mot arbeidslivskriminalitet delvis har gått på bekostning av andre målkrav. Kemneren mener at noe av utfordringen er at regjeringens satsing ikke har resultert i økte ressurser for kemnerkontoret. Dermed oppleves satsingen delvis å gå på bekostning av den daglige driften, fordi man ikke har ressurser til å ha ansatte som kan arbeide med satsingen på heltid.

Større ringvirkninger

Vi ba også informantene reflektere over de større samfunnsmessige konsekvensene av kommunens innsats mot arbeidslivskriminalitet. Her var det særlig to forhold som ble trukket fram. For det første pekes det på kommunens rolle i å stimulere bedriftene til å ta inn lærlinger og de større samfunnsmessige konsekvensene dette kan få med tanke på statusen og rekrutteringen til yrkesfagene. Ifølge ordføreren bidrar Skiens-modellen til å gjøre bedriftene bevisste på at de må bli aktive lærebedrifter for å konkurrere om oppdrag fra kommunen, da dette er en faktor i vektingen av tilbud fra tilbyderne. Flere lærlingplasser kan i sin tur til å gi yrkesfagene i regionen et løft.

For det andre trekker informantene fram kommunens mulighet til å sette arbeidslivskriminalitet i kommunesektoren på dagsordenen, ikke bare i konferanseinnlegg, men gjennom å stille tydelige og konkrete krav til leverandører til det offentlige. For kommunen anses dette som en måte å premiere seriøse leverandører på.

Måten å jobbe på og tenke på, det å være tydelig på innledningsvis har nok smittet over til mange andre områder i kommunen, når jeg tenker meg om. Det er overordna, men det får ringvirkninger. Å hele tida være tydelig vil favorisere de seriøse og luke vekk de useriøse. Jeg tror på den måten å jobbe på. (Ordfører)

Oppsummering

I dette kapitlet har vi sett nærmere på Skien kommunes innsats mot arbeidslivskriminalitet og foreløpige erfaringer med innføringen av den såkalte Skiens-modellen. Modellen består av 14 krav som leverandører og underleverandører må oppfylle for å få oppdrag av Skien kommune. I modellen stilles det blant annet krav om kun ett ledd under hovedentreprenør, at bruk av innleie eller enkeltpersonforetak krever spesiell tillatelse, at norsk skal være hovedspråk på byggeplassen, og at alle entreprenører og underentreprenører skal ha lærlinger.

Ifølge kommunen er problemet med arbeidslivskriminalitet størst i bygg- og anleggsbransjen i Skien kommune, helst i forbindelse med store, kommunale utbyggingssjaker med mange aktører involvert. Det har også vært avdekket ulovlige forhold i servicebransjer som bilpleie, bilverksteder og hårpleie og servering, men i mindre omfang. Etter at modellen trådte i kraft, har kommunen foreløpig ikke avdekket alvorlig arbeidslivskriminalitet i forbindelse med innkjøp av varer og tjenester i kommunal regi. Dette skyldes først og fremst at modellen kun har blitt anvendt på mindre byggesjaker, hvor kun lokale leverandører har vært involvert.

Utfordringene er særlig knyttet til Skiens-modellens krav om lærlinger på konkrete sjaker, lønnsutbetaling i norsk bank samt kravet om maks én underleverandør, ifølge kommunen selv. De største utfordringene med kommunens innsats mot arbeidslivskriminalitet er knyttet til kontroll og oppfølging av leverandører. Det pekes også på at kravene i modellen og den medfølgende etterkontrollen kan fordyre sjakerne noe.

Skien samarbeider tett med de andre kommunene i grenlandsområdet, blant annet i form av et interkommunalt innkjøpsarbeid. Kemneren i Grenland er en sentral aktør i samarbeidet med statlige etater som Arbeidstilsynet, politiet og NAV. Lang saksbehandlingstid i forbindelse med lovbrudd trekkes fram som en utfordring.

Informantene peker på at kommunen kan spille en viktig rolle i å stimulere bedriftene til å ta inn lærlinger, og de større samfunnsmessige konsekvensene dette kan få med tanke på statusen og rekrutteringen til yrkesfagene. Det pekes også på at kommunen best kan sette arbeidslivskriminalitet på dagsordenen ved å stille klare og konkrete krav til leverandører til det offentlige.

5 Bergen kommune

I 2014 ble det i Bergen kommune vedtatt en rekke tiltak for å sikre vilkårene for de ansatte hos leverandører og underleverandører. I forbindelse med byrådsskiftet i 2015 ble tiltak mot arbeidslivskriminalitet omtalt i den politiske plattformen til Arbeiderpartiet, Kristelig Folkeparti og Venstre.

Bergen er landets nest største kommune med snaut 280 000 innbyggere. Byen er et vekstsentrum på Vestlandet og har økt innbyggertallet med cirka 4000 hvert år de siste ti årene. Innvandrerbefolkningen utgjør drøyt 16 prosent av innbyggertallet. Bergen er også en viktig studentby med cirka 25 000 studenter.

Bergen har et bredt sammensatt næringsliv. De viktigste næringene er maritime og marine næringer, energinæringene, opplevelse, kultur og reiseliv. Reiselivsnæringen er vesentlig for byen, og den er en av Europas største cruisehavner. I 2014 var det cirka 450 000 cruisepassasjerer som ankom byen. I tillegg er handel, finans, helse, IKT og byggenæringen store næringer. Kommunen er selv en stor aktør både som innkjøper av varer og tjenester og som arbeidsgiver. Det er cirka 17 000 som er ansatt i Bergen kommune, og kommunen har en omsetning på om lag 20 milliarder i året.

Kommunens innsats mot arbeidslivskriminalitet

Politiske retningslinjer

Bergen kommune vedtok i 2014 en rekke tiltak for å motvirke brudd på bestemmelsene om lønns- og arbeidsvilkår i kontrakter de inngikk med eksterne leverandører.⁹ Tiltakspakken besto av flere punkter. For det første inneholdt den en revidering av kontraktsbestemmelsen om lønns- og arbeidsvilkår. Disse ble i hovedsak revidert i henhold til Difis anbefalinger på dette området. For det andre ble det vedtatt å etablere rutiner for gjennomføring av kontroller av inngåtte kontrakter og at Bergen kommune skulle følge kontroll- og oppfølgingsmetodikken som Difi hadde utarbeidet i en egen veileder. I forlengelsen av disse vedtakene ble det også vedtatt en opplæringsplan for kommunale ansatte som var involvert i kommunens kontroll av lønns- og arbeidsvilkår i offentlige kontrakter.

⁹ Vedtatt av bystyret i 2014 (saksnr.1402/14)

I tillegg til vedtakene om lønns- og arbeidsvilkår ble det vedtatt begrensninger i bruk av underleverandører i bygge- og anleggskontrakter. Vedtaket spesifiserer at det skal være maksimalt to nivåer under hovedentreprenøren. Dersom avtalen er med en fagspesifikk hovedleverandør, det vil si rene maler-, rørlegger- eller elektrifirma, ble det satt en begrensning på maks ett nivå med underleverandører. Dersom kjedebegrensningen skal avvikes, kan det kun gjøres ved en skriftlig søknad til kommunaldirektøren.

Ved byrådsskiftet i 2015 ble også tiltak mot arbeidslivskriminalitet omtalt i den politiske plattformen for det nye byrådet, bestående av Arbeiderpartiet, Kristelig Folkeparti og Venstre. Temaet er omtalt i to ulike kapitler i den politiske plattformen.¹⁰ I kapitlet om verdiskapning og næringsliv står det:

«Byrådet vil bruke alle tilgjengelige virkemidler for å legge til rette for et seriøst arbeidsliv og motvirke arbeidslivskriminalitet og sosial dumping. Det viktige samarbeidet mellom kemneren, Arbeidstilsynet og politiet for å motvirke svart arbeid bør fortsette.»

Tematikken er også tatt opp i kapitlet der man omtaler kommunen som innkjøper:

«Byrådet ønsker at Bergen kommune skal bruke sin rolle som innkjøper mer strategisk enn i dag. Ved større anbud skal kommunen stille krav om blant annet antall kontraktsledd og andre tiltak som motvirker mulighet for sosial dumping. Dette vil også ivareta HMS og motvirke kriminalitet. Det skal ikke foregå sosial dumping i bedrifter kommunen kjøper varer eller tjenester av.»

Den politiske plattformen har også blitt fulgt opp gjennom budsjettvedtak der kemneren har fått styrket sin deltakelse i den samordnede enheten mot arbeidslivskriminalitet i Bergen. Kemneren i Bergen har nå tre årsverk knyttet til denne enheten, som også består av Arbeidstilsynet, NAV, politiet og skatteetaten.

Innkjøp og etterkontroll

Som vi så i breddeundersøkelsen (kapittel 3), er mye av innsatsen mot arbeidslivskriminalitet knyttet til kommunale innkjøp av varer og tjenester. Bergen kommune har en egen innkjøpsavdeling, Innkjøpsavdeling konsern, som er en egen seksjon under Byrådsavdeling for finans, eiendom og eierskap. Avdelingen har til sammen 16 ansatte.

Dette er den overordnede fagenheten for innkjøp i kommunen og omfatter både logistikk og regelverk for offentlige anskaffelser. De er også den overordnede enheten for rammeavtaler for varer og tjenester. Innkjøpsavdelingen eier og administrerer en del store avtaler for innkjøp av varer, for eksempel lyskilder og legemidler. De gir også

¹⁰ http://bucketeer-872a238d-0b7b-4798-b9c6-e4c3017eac3e.s3.amazonaws.com/sanity_uploads/programme/unit_270/attachment/209/byrad-schjelderup-i-003.pdf

bistand til store innkjøp, for eksempel store IKT-innkjøp, og kan være prosjektleder for selve innkjøpsprosessen for underliggende enheter. Etter at innkjøpet er gjennomført, er det som regel den kjøpende enheten som eier prosjektet. Innenfor helse og omsorg er innkjøpsavdelingen kontraktspart og kontraktseier, og de ulike etatene er underlagt dem i forbindelse med innkjøp. Der kjøpes det blant annet inn eksterne barnevernstjenester, hjemmehjelp og ulike avlastningstjenester. Innkjøpsavdelingen eier ikke avtaler i teknisk sektor (samferdsel, store byggeprosjekter, vann og avløp etc.), men de har felles verktøy og metodikk.

I forbindelse med innkjøp har innkjøpsavdelingen også inngått en samarbeidsavtale med Kemneren i Bergen om utvidet skatteattest for leverandører til Bergen kommune. I forbindelse med anbud kreves det at tilbyder sammen med tilbudet leverer signert fullmakt som gir Bergen kommune mulighet til å innhente utvidet skatteattest. Kravene gjelder for bygg og anlegg, renhold, bemanningsbyråer og bilpleie. Krav om utvidet skatteattest vil også gjelde for eventuelle underleverandører. Den utvidede attesten gir mulighet til å innhente opplysninger over en lengre tidsperiode tilbake i tid, i motsetning til den vanlige skatteattesten som kun gir et bilde på et gitt tidspunkt. Det vil dermed være mulig å sjekke om tilbyderen har betalt inn skatt og avgifter for sent over en lengre tidsperiode. Den utvidede skatteattesten gir også mulighet til å innhente informasjon om hvilke arbeidstakere det er innrapportert lønn for, og til å kontrollere at arbeidstakere som utfører arbeid for kommunen, er innrapportert til skatteetaten. Ved utvidet skatteattest har også kommunen mulighet til å innhente opplysninger om bruk av utenlandsk arbeidskraft fra Sentralskattekontoret for utenlandssaker. Både kemneren og innkjøpsavdelingen mener at dette tiltaket er et nyttig bidrag til å bekjempe arbeidslivskriminalitet:

Nå som vi har fått en mulighet til å avtale med kommunen en utvidet skatteattest, har også det vært nyttig. Den gamle skatteattesten ga jo bare et begrenset innsyn. [...] Dette løser jo ikke alt, men er likevel et godt bidrag til å ta tak i problemet. (Kemneren i Bergen)

Det samarbeidet vi har med kemneren, gjør at vi kan innhente utvidet skatteattest på en del områder. Det ser vi jo nå at det hjelper oss, at vi kan verifisere en del ting. Blant annet styrken på selskapet, hvor mange ansatte har de, og så videre. Vi har avdekket tomme selskaper på den måten. (Innkjøpsjef, Bergen kommune)

Innkjøpsavdelingen har også ansvaret for etterkontroll av mange av de inngåtte kontraktene med eksterne leverandører til kommunene. Teknisk sektor gjennomfører imidlertid etterkontrollene av inngåtte kontrakter selv, men innkjøpsavdelingen har oversikt over hvilke etterkontroller som er gjort. Innenfor de andre områdene er det i hovedsak innkjøpsenheten som er kontrollansvarlig. Enheter som utfører etterkontroll, har også et eget forum slik at det er en viss synergi og deling av erfaringer på tvers av

enhetene. Innkjøpssjefen vektla også at de ønsket å bygge etterkontrollkompetansen selv istedenfor å kjøpe eksterne revisjonstjenester på dette området. Innkjøpsavdelingen lager en egen årlig plan for etterkontroll for de områdene der de har ansvaret. Innkjøpssjefen beskriver dette arbeidet slik:

Vi lager en plan, som vi kaller for plan for etterkontroll. Vi foretar først en risikoanalyse for å se hvor vi skal inn. Det blir da litt blandet hvor vi går inn og gjør kontroller, og hvilke prosjekter vi skal inn og gjennomføre kontroll på. Vi velger først ut hva vi skal kontrollere, men det vil typisk være arbeidstid og lønn. Det kan også være andre ting knyttet opp til utenlandsk arbeidskraft, det kan også være boforhold [...] Vi bruker metodikken til Difi. Første steg er å be om dokumentasjon. Deretter er det eventuelt å gå videre med ytterligere kontroll. Men det er jo et utvalg av hva vi ser på, og det må vi tenke gjennom i den enkelte kontrakten. (Innkjøpssjef, Bergen kommune)

Innkjøpssjefen beskriver at den årlige planen for hvilke etterkontroller som skal gjennomføres, baserer seg på en risikovurdering, men at de også mottar tips fra eksterne om hva de bør inn og se på. Innkjøpssjefen beskriver at de avdekker uregelmessigheter på disse etterkontrollene:

Vi avdekker noe på disse etterkontrollene. Tidligere gikk det mye på arbeidstidsbestemmelsene og forståelsen av disse. Det kan også være noe på lønnsiden, for eksempel at man trekker sesongarbeid veldig langt, manglende overtidsbetaling og slike ting. Men det er klart det er også begrenset hva vi kan gå inn og se på. (Innkjøpssjef, Bergen kommune)

Samtidig som etterkontrollene avdekker uregelmessigheter, beskriver innkjøpssjefen at det er vanskelig å rekke over alt når det gjelder etterkontrollene, men at de har brukt mye ressurser på å bygge kompetanse på dette området de siste par årene. De håper at dette kompetansearbeidet etter hvert skal føre til at de kan bruke ressursene mer effektivt. De har også hatt en stor og komplisert etterkontroll av en leverandør av tjenester innenfor helse og omsorg, hvor det blant annet ble benyttet utenlandsk arbeidskraft. Innkjøpssjefen beskrev denne saken som svært krevende, og kommunen ble også saksøkt fordi den stoppet deler av kontrakten. Selv om saken var komplisert og krevde mye ressurser, beskrev også innkjøpssjefen at den hadde ført til mye læring i organisasjonen:

Vi kan jo tenke at denne saken den har vi brukt mye tid på, men samtidig har vi også bygget oss mye kompetanse på den, som jeg også håper at andre kan ha nytte av. (Innkjøpssjef, Bergen kommune)

På spørsmål om hvilke områder som var spesielt utsatte for arbeidslivskriminalitet, pekte innkjøpssjefen på at det særlig var de tjenesteintensive områdene som var utfordrende; vikarbransjen, renhold og vaskeri ble særlig omtalt som problemområder, siden dette var områder hvor man raskt kan leie inn arbeidskraft.

Kemnerkontoret i Bergen

Kemnerkontoret har en todelt rolle, hvor de har både statlige og kommunale oppgaver. De statlige oppgavene er knyttet til skatteinnkreving og arbeidsgiverkontroll. De kontrollerer blant annet at arbeidsgivere gjennomfører skattetrekk og innbetaler arbeidsgiveravgift i samsvar med skattebetalings- og folketrygdlovens bestemmelser. Hvilke kommunale oppgaver som er lagt til kemnerkontoret, kan variere fra kommune til kommune. I Bergen har kemnerkontoret blant annet ansvar for kommunens innfordring av eiendomsskatt, kommunale avgifter og øvrige kommunale krav. Kemneren er administrativt underlagt kommunene, men er faglig underlagt skatteetaten når det gjelder skatt og arbeidsgiverkontroll.

Arbeidsgiverkontrollen er den delen av kemnerens oppgaver som i størst grad knytter seg til problemstillinger rundt arbeidslivskriminalitet. Kemneren i Bergen beskriver arbeidet med arbeidsgiverkontroll som todelt. For det første driver de med informasjonsarbeid og kursing overfor arbeidsgivere slik at de lærer å gjøre ting riktig. For det andre driver de med kontrollvirksomhet og tilsyn for å avdekke mangler og brudd på lover og regelverk. Kontroll- og tilsynsaktiviteten kan være i form av dokumentgjennomganger, men de gjør også tilsyn ute hos arbeidsgiverne. En del av tilsynene er i tillegg uanmeldt. Kemneren beskriver dette på følgende måte:

Vi gjør tilsyn både via rene dokumenter og ved å komme ut til arbeidsgiveren. Vi gjør også personallistekontroller. Da er vi på døra og sjekker hvem som virkelig er der, og sjekker det mot de listene de skal føre, og ser at det stemmer. Folk ville blitt forskrekket om de visste hva som foregår rundt omkring i vaskehaller og liknende, det er nesten moderne slavehandel. De bor der og spiser der, så det må en kraftsatsing til for å få bukt med dette her. (Kemneren i Bergen)

Kontrollavdelingen hos Kemneren i Bergen gjør også arbeidsgiverkontroll og gir veiledning innen lønnsområdet for 28 kommuner i Hordaland. Dette samarbeidet har pågått i mer enn ti år, og de andre kommunene kjøper det som en tjeneste. Det er avsatt seks årsverk til dette arbeidet. Kemneren i Bergen beskriver at motivasjonen for samarbeidet er at de andre kommunene ser at de får for små fagmiljøer hver for seg, og at de da har valgt et samarbeid med kemnerkontoret i Bergen.

Etat for utbygging

Etat for utbygging i Bergen kommune har ansvar for gjennomføring av nybygg og større ombyggings- og rehabiliteringsprosjekter. Etaten er en av Bergens største utbyggere og står for utbygging av blant annet barnehager, skoler, sykehjem, idrettsarenaer og kulturbygg. Utbyggingsprosjektene utføres på bestilling fra og i samråd med de ulike byrådsavdelingene. Det er ansatt 30 personer i etaten, hovedsakelig prosjektledere, innkjøpere og jurister. Etaten har byggherreansvaret i utbyggingsprosjekter. Innkjøpsavdelingen yter bistand ved behov, men i hovedsak håndterer Etat for utbygging alle kontrakter selv. Etaten ble til som følge av en omorganisering i 2012, hvor daværende Bergen kommunale bygg (BKB) ble delt opp i Etat for eiendom, som står for forvaltning av eksisterende eiendomsmasse, og Etat for utbygging.

Leder for Etat for utbygging beskriver innsatsen mot arbeidslivskriminalitet som et forholdsvis nytt område. Informanten opplever kommunens tiltakspakke mot arbeidslivskriminalitet som nødvendig, men forteller om utfordringer knyttet til den konkrete gjennomføringen av tiltakene.

Vi er på leit etter form og farge. Fokuset kommer jo fra sentralt og politisk hold, men det er ingen som har tenkt gjennom hvordan dette skal gjennomføres i detalj. Det har blitt til at vi er overlatt til oss selv. (Leder, Etat for utbygging)

Informanten opplever at arbeidet med å forhindre arbeidslivskriminalitet foreløpig ikke er koordinert godt nok innad i kommunen. Dersom det avdekkes et avvik i et prosjekt, er det ifølge informanten uklart hvem som skal varsles, og hvem som har ansvar for å følge opp saken. Et annet spørsmål er hvor utstrakt kommunens kontrollvirksomhet med leverandører bør og skal være. Per i dag ber etaten jevnlig om skriftlig dokumentasjon fra kontraktspartene i form av egenerklæringer og liknende underveis i prosjekter, men har foreløpig ikke utført kontroller på byggeplasser. Slike stedlige kontroller vil bli utført på sikt, ifølge leder for Etat for utbygging, da utbyggingsprosjektene hvor tiltakspakken fra 2014 er tatt i bruk, foreløpig ikke har nådd selve byggefasen. I skrivende stund er det derfor vanskelig å si noe om effekten av tiltakene, ifølge informanten. Det samme gjelder innføringen av begrensningene i leverandørkjeden, med maks to ledd under hovedleverandøren.

Etaten har foreløpig ikke avdekket alvorlige tilfeller av arbeidslivskriminalitet, men beskriver byggebransjen som utsatt, spesielt i forbindelse med innleie av utenlandske arbeidstakere. Den høye andelen utenlandske arbeidstakere i byggebransjen trekkes fram som en utfordring, også med tanke på kommunikasjon med leverandører:

Det er jo snart bare polakker som er i bransjen. I det største prosjektet vi har hatt, utbygging av en svømmearena, hadde vi på det meste to polske tolker på heltid, for å kommunisere ordentlig med underleverandørene. Det illustrerer litt hvordan byggebransjen har blitt. (Leder, Etat for utbygging)

Leder for Etat for utbygging trekker også fram byggefeil og mangler som et stort problem. Han forteller at den siste tiden har 10 prosent av prosjektene endt i retten som følge av dette. Det stadige søkelyset på byggefeil oppleves delvis også å gå på bekostning av innsatsen mot arbeidslivskriminalitet.

Jeg får stadig vekk eksempler på at entreprenører møter med advokat i byggemøtene. Da er det jo ikke faget som står i fokus, men jusen. (Leder, Etat for utbygging)

Etat for utbygging har ingen formaliserte samarbeid med andre statlige etater som Arbeidstilsynet, skatteetaten eller politiet. Det samarbeides kun i eventuelle enkeltsaker. Etaten deltar derimot i KS Storbynettverk, hvor landets ti største utbyggerkommuner møtes to ganger årlig for erfaringsutveksling. Leder for Etat for utbygging peker på at kommunene i storbynettverket i større grad kan benytte sin markedsrett i byggebransjen i kampen mot arbeidslivskriminalitet.

Samarbeid og erfaringer med andre kommuner og statlige etater

Innkjøpsamarbeid

Innkjøpsavdelingen i Bergen kommune drifter et regionalt innkjøpsamarbeid. Det er snaut 20 andre kommuner som er med i dette samarbeidet. I tillegg er det noen statlige etater som er med. I bunn for dette samarbeidet ligger det en avtale mellom de enkelte deltakerne i samarbeidet og Bergen kommune. Deltakerne må betale for medlemskapet. Hver gang Bergen kommune går ut med en innkjøpskonkurranse, har de andre deltakerne mulighet til å melde fra om de vil være med på dette innkjøpet. De kommunene som ønsker å være med, gir da en skriftlig fullmakt til innkjøpsavdelingen i Bergen med spesifisert volum og om det er spesielle forhold det må tas hensyn til. Når selve avtalen med leverandøren inngås, er denne med innkjøpsavdelingen i Bergen og ikke direkte med de andre kommunene som er med i det aktuelle innkjøpet. I forbindelse med innkjøpsamarbeidet har Difi bistått i et prosjekt for å få flest mulig av samarbeidspartnerne i innkjøpsamarbeidet over på e-handel. Når en kommune er inne på e-handel, får de direkte tilgang til de avtalene de er med på. I tillegg til selve innkjøpsamarbeidet har de kompetansedeling mellom deltakerne. Når innkjøpsavdelingen i Bergen for eksempel nå skal ha en egen fagdag med Arbeidstilsynet der temaet skal være lønns- og arbeidsvilkår, blir de andre kommunene invitert til å delta.

Å delta i et innkjøpsamarbeid kan være motivert ut fra ulike hensyn, både det å gå sammen for å få en best mulig pris og det at det sparer ressurser i forhold til om hver enkelt kommune skulle foreta innkjøpet på egen hånd. Samtidig var innkjøpsjefen i

Bergen opptatt av at for mange mindre kommuner ville det være vanskelig å ha oversikt over alle deler av et relativt komplekst regelverk for offentlige innkjøp:

Vi er nok blant de største innkjøpssamarbeidene i landet. Det blir nesten helt umulig å sitte i en liten kommune og gjøre alt lovlig samtidig som man skal ha på plass en stor bredde i innkjøpene, alt fra skolebøker til legemidler. (Innkjøpssjef, Bergen kommune)

Samlokalisert enhet mot arbeidslivskriminalitet i Bergen

Samlokalisert enhet mot arbeidslivskriminalitet i Bergen (a-krimenheten i Bergen) ble opprettet som et pilotprosjekt i januar 2014. Deltakerne i pilotprosjektet var Arbeidstilsynet, skatteetaten og Kemneren i Bergen. Etter hvert har også politiet og NAV kommet med i samarbeidet. Arbeidstilsynet er vertsinstitusjon. Kontoret var på intervjuutidspunktet midt i en omorganisering. Til å begynne med var det kun Arbeidstilsynet og skatteetaten, i tillegg til koordinatoren for kontoret, som hadde faste arbeidsdager ved kontoret. Kemner og NAV har tidligere også hatt bemanning på kontoret en dag i uken. Etter omorganiseringene skal alle etatene sitte samlokalisert tre dager i uken fra mandag til onsdag. Som nevnt over har også Bergen kommunen styrket kemnerkontorets tilstedeværelse ved a-krimenheten gjennom å øke antall stillingshjemler øremerket dette arbeidet til tre hjemler. Koordinator for kontoret beskriver at de fem etatene i fellesskap har prioritert de oppgavene de skal ta tak i:

Vi er fem etater, gjennomføringsmessig får vi inn tips og ulike typer informasjon. Så går vi gjennom dette på et tipsmøte og legger en plan ut fra det vi har fått inn. Da vurderer vi hvem som skal følge opp, hva som skal følges opp, og hva som er hensikten og målet med oppfølgingen. Da er NAV, kemner, Arbeidstilsynet, Skatt og politiet involvert. (Koordinator, samordnet enhet mot arbeidslivskriminalitet i Bergen)

I tillegg til de samlokaliserte enhetene samarbeider a-krimenheten med andre statlige og kommunale myndigheter. De kommunale samarbeidspunktene, utover kemneren, har vært brannvesen, byggesaksavdelingen og kontoret for skjenkesaker. I tillegg har de samarbeidet med Mattilsynet og Tolletaten.

Koordinator for a-krimenheten beskriver at samarbeid med byggesaksavdelingen i Bergen kommune i del tilfeller kan være nyttig. Særlig kan byggesaksavdelingen stoppe byggeprosjekter dersom det mangler tilstrekkelige tillatelser fra dem. Koordinatoren beskriver dette slik:

Innenfor bygg vil vi typisk finne en byggesak der det er gjort store fasadeendringer, innvendig arbeid som er søknadspliktig osv. Når vi finner useriøse eller kriminelle som har gjort arbeidet så vil vi kunne ha en sak for byggesaksavdelingen hvor de kan

stanse arbeidet. De kan stoppe arbeidet om det ikke er søkt om endring. Vi hadde en sak nå der det var ulovlig arbeidskraft og mest sannsynlig svart arbeid. Det ikke er sikkert at vi kan sanksjonere effektivt samme dag mot aktøren, men om kommunen stanser hele prosjektet så er det lettere. (Koordinator a-krimenheten i Bergen)

Samarbeid med byggesaksavdelingen kan med andre ord gi tilgang til en del sanksjonsmidler i tillegg til det de samarbeidende etatene selv har tilgang til. I de tilfellene der man finner at det i tillegg til andre uregelmessigheter mangler tilstrekkelig godkjenning fra byggesaksavdelingen, kan kommunen sette en effektiv stopper for hele prosjektet.

Samarbeidet med brannetaten beskrives som mer sporadisk, men de har hatt noe samarbeid med dem når de har sett på innkvartering av utenlandske arbeidstakere. De har også meldt fra til brannetaten når de har ført tilsyn i restaurantbransjen. Koordinatoren beskriver at brannetaten tar affære når de melder fra om forhold de mener de bør se nærmere på, men at brannetaten nok ikke er så mye ute og kontrollerer på egen hånd.

Man kunne tenkt seg at de statlige etatene som er samlokaliserte i a-krimenheten, gikk på felles tilsyn både med andre statlige etater og de kommunale etatene. Koordinatoren beskriver imidlertid en situasjon der det er begrenset hvor mange etater som kan være ute på aksjoner samtidig:

En utfordring er at når vi er fem kanskje seks etater ute, er det nesten ikke plass til oss en del steder. Så til de andre etatene [de som ikke er med i a-krimenheten] har vi mer sagt at vi gir dere informasjon, kanskje tar bilder og gir dere det i etterkant. Det kan bli litt mye å holde styr på om vi blir for mange, både for oss og for innehaveren. (Koordinator, a-krimenheten i Bergen)

Samarbeid med kommunale enheter har også for a-krimenheten noen begrensninger i den forstand at a-krimenheten har hele Hordaland som nedslagsfelt, mens den kommunale myndigheten stopper ved kommunegrensen. Dette gjelder også for Kemneren i Bergen som er en av de samlokaliserte etatene:

Det skaper litt utfordringer at kemnerkontoret kun kan gå ut i Bergen. Så da må jeg koordinere alle andre kemnere i Hordaland. Det blir en hemske at de ikke kan gjøre kontroller utenfor Bergen. (Koordinator, a-krimenheten i Bergen)

A-krimenheten beskriver også at det kan være vanskelig for kommunene å drive etterkontroll på sine prosjekter, da særlig knyttet til kontroller av lønns- og arbeidsvilkår, som kan være komplisert å kontrollere:

Oppfølging og kontrollen av at kontraktene overholdes er nok litt vanskelig, de (kommunene) vet ikke helt hva de skal gjøre og se etter. Sosial dumping er veldig vanskelig å avdekke. Vi (A-krimenheten) har hatt saker der vi har gått gjennom masse materiale, men mange er jo flinke til å skjule det og de blir flinkere og flinkere desto flinkere vi blir [...] I mange tilfelle vil de kunne etterspørre dokumentasjon,

men på sosialdumping vil de fort få utfordringer med avdekke det. (Koordinator, a-krimenheten Bergen)

Det er innledet et samarbeid mellom a-krimenheten og de andre kommunene i innkjøpssamarbeidet som Bergen kommune koordinerer, om kontroll av lønns- og arbeidsvilkår. Planen her er at kommunene skal gjøre etterkontroller, enten som ren dokumentgjennomgang eller som besøk ute på prosjektene. I etterkant av disse kontrollene skal de gå gjennom dette sammen med a-krimenheten og eventuelt gå ut på kontroll sammen der de har mistanke om at noe er galt.

Generelt beskriver koordinatoren for a-krimenheten at engasjementet rundt arbeidslivskriminalitet fra kommunens side har vært økende de siste årene, både når det gjelder innkjøp, uteliv og byggesaker. Han mener også at de selv må være litt «ydmyke» når det gjelder hvor mye de klarer å ivareta henvendelser fra kommunen og andre instanser. Men han mener at samarbeidet med kommunene har blitt vesentlige bedre enn det var da a-krimenheten startet opp.

Uteliv og servering

I bergenscasen hadde vi et særlig søkelys på serverings- og utelivsnæringen siden dette er et område der man over tid har avdekket en del arbeidslivskriminalitet, særlig knyttet til de store byene. Kommunene har ansvaret for bevilling av både alkoholservering og servering uten alkohol. Alkoholloven regulerer servering og salg av alkohol, mens serveringsloven regulerer matslag uten alkohol. Kontrollreguleringen er imidlertid ulik for serveringssteder med og uten alkoholservering. Alkoholloven angir at kommunen *skal* kontrollere serveringssteder med alkohol. For serveringssteder som driver etter serveringsloven uten alkoholservering, *kan* kommunen kontrollere. Ifølge leder for skjenkekontoret i Bergen har det ikke vært praktisert kontroller av rene serveringssteder uten alkoholservering fra kommunens side.

Både i intervjuene med finansbyråden, kemneren, a-krimenheten og kontoret for skjenkesaker blir servering og uteliv ansett å være en problembransje. A-krimenheten har også koordinert en egen aksjon i serveringsbransjen i Bergen, som involverte både kontoret for skjenkesaker og Mattilsynet. Resultatet av aksjonen ble at 19 steder ble stengt, i hovedsak fordi de ikke hadde serveringsbevilling. Årsaken til at man prioriterte serveringssteder, altså de uten skjenkebevilling, var at det var der man anså problemet med arbeidslivskriminalitet å være størst. Siden det ikke har vært praktisert kontroller etter serveringsloven fra kommunes side, var det ifølge lederen for kontoret for skjenkesaker mange gatekjøkken og liknende som drev ulovlig uten bevilling. Lederen for

a-krimenheten i Bergen beskrev også at serveringsbransjen var mer utsatt for arbeidslivskriminalitet enn de som drev med alkoholserving:

«For vår del er skjenking mindre aktuelt, de som er vårt «klientell» har serveringsbevilling. De som har høyest risiko er typisk gatekjøkken og mindre serveringssteder.» (koordinator, a-krimenheten i Bergen)

Lederen for skjenkekontoret var opptatt av at for kommunen var det vanskelig å stenge serveringssteder som ikke hadde tillatelse til å drive etter serveringsloven. Kommunen kan drive kontroll, men det er politiet som må fatte vedtak om stenging. Han beskrev at politiet i liten grad hadde kapasitet til å følge dette opp. Han beskrev dette slik:

Det er kommunen som skal føre kontroll, men kommunen kan ikke stenge, det er det politiet som gjør. Men de blir jo ikke stengt, for politiet har ikke kapasitet til å stenge dem. Det som hefter, er at politiet ikke har en jurist som kan skrive stengingsvedtak. Og da må de ha mer ressurser, de gjør det mye vanskeligere enn det trenger å være. Poenget er at det står i serveringsloven at du må ha bevilling for å drive. Du trenger ikke en politiadvokat i dagevis for å finne ut det. (Leder, Kontoret for skjenkesaker)

Lederen for skjenkekontoret beskrev også at han etter aksjonen som medførte stenging av 19 serveringssteder, ble kontaktet av flere innehavere i bransjen som satte pris på aksjonene siden de som drev ulovlig, gjorde konkurransevilkårene for de som drev lovlig, vanskelig:

Da ringte det til meg mange aktører i serveringsbransjen, også utenlandske, som var kjempeglade. De sa: «Endelig, jeg må selge min kebab for 90 kroner, mens han kjeltringen ved siden av meg, han selger den for 50. Men jeg må ha regnskapsfører og revisor. Jeg har flere utgifter.» Det går jo på at alle skal ha like konkurransevilkår. (Leder, Kontoret for skjenkesaker)

Selv om den koordinerte aksjonen mot serveringssteder ble oppfattet å være en suksess, pekte både lederen for kontoret for skjenkesaker og koordinatoren for a-krimenheten på at det var en del koordineringsproblemer mellom de offentlige etatene som driver kontrollvirksomhet på dette området. Særlig påpekte de at Mattilsynets smilefjesordning, som skal informere forbrukerne om hygien på et spisested, framsto som problematisk. Lederen for kontoret for skjenkesaker og koordinatoren for a-krimenheten formulerte det slik:

Mattilsynet, de henger opp smileys på steder som ikke har lov til å drive engang. Det er nesten sånn at man blir lurt til å tro at her er alt i orden. Men de kan jo gå på slavekontrakter der, og mange har ikke en gang oppholdstillatelse og driver i et lokale som er regulert til boligformål. (Leder for kontoret for skjenkesaker)

Selv om de har hatt trøbbel med smiley-kampanjen, har de vært veldig engasjerte og veldig på og har kastet seg rundt for å være med på våre aksjoner, til tross for liten kapasitet til kontroll. Det er problematisk at de har «godkjent» steder som ikke har lov til å drive. Det er jo et myndighetsstempel på at dette er et ok sted. (Koordinator, a-krimenheten i Bergen)

Hovedproblemet som både lederen for kontoret for skjenkesaker og koordinatoren for a-krimenheten påpeker, er at når resultatet av en kontroll fra Mattilsynet ble hengt opp ved inngangen, ville et smilefjes fra en offentlig instans indikere at stedet drev lovlig og etter reglene, når det egentlig kun er kontrollert for matsikkerhet.

Både Kemneren i Bergen og finansbyråden var også skeptiske til regjeringens forslag om opphevelse av serveringsloven. De mente begge at en opphevelse av denne lovgivningen ville medføre at de mistet et verktøy for å bekjempe de som driver ulovlig i denne delen av bransjen:

Forslaget om fjerning av serveringsloven som nå nettopp kom, er helt horribelt med tanke på at du mister et verktøy. Vi kommer til å måtte slippe de vi vet opererer ulovlig og useriøst. (Finansbyråden i Bergen)

Nå er jo serveringsbevillingen foreslått opphevet, og det er jo ikke noen god idé. Da mister vi et sanksjonsmiddel, det burde egentlig gått motsatt vei. (Kemneren i Bergen)

KS har også i sitt høringsnotat vært negative til regjeringens forslag om å oppheve serveringsloven. KS anbefaler isteden, i tråd med bransjeprogrammet for utelivs anbefaling, at det burde utarbeides «en felles lov som regulerer anvendelsesområdet til både serveringsloven og alkoholloven – altså en regulering av serveringsnæringen som helhet»¹¹. Det påpekes at en slik samordning vil gjøre det enklere å bekjempe arbeidslivskriminalitet ved at det vil gis bedre mulighet for kontroll og oversikt over bransjen samlet sett.

KS' rolle i arbeidet mot arbeidslivskriminalitet

De kommunale informantene ble spurt om hvilken rolle KS spiller og kunne spille i arbeidet mot arbeidslivskriminalitet. Verken finansbyråden, innkjøpsjefen eller kemneren kunne se at KS hadde spilt noen vesentlig rolle i deres arbeid mot arbeidslivskriminalitet. Finansbyråden oppga at de hadde tett kontakt med KS på mange områder, men

¹¹ Se: <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/forslag-om-opphevelse-av-lov-13.-juni-1997-nr.-55-om-serveringsvirksomhet-serveringsloven---horing/id2477201/>

at på arbeidslivskriminalitetsområdet var det mer begrenset. Innkjøpssjefen tegnet det samme bildet, de hadde kontakt med KS gjennom innkjøpsforum, men hun oppfattet at det var begrenset med oppmerksomhet på arbeidslivskriminalitet der.

Kemneren var også opptatt av KS' og kommunenes rolle i arbeidet mot arbeidslivskriminalitet. Han mente at kommunen og KS burde være sentrale aktører i dette arbeidet, men at staten ikke hadde tatt dem skikkelig med på laget, noe han karakteriserte som en svakhet ved innsatsen mot arbeidslivskriminalitet. Han formulerte det på følgende måte:

Kommunene er ikke skikkelig med på laget når det gjelder arbeidsmarkedskriminalitet. KS er med i SMSØ [samarbeid mot svart økonomi], men når det gjelder arbeidsmarkedskriminalitet, får ikke KS være med. Finansdepartementet sier at KS ikke kan forplikte kommunene økonomisk, men de kan jo gi sterke signaler. Jeg synes det er et hinder for hele arbeidet mot arbeidslivskriminalitet, for dette må ses i sammenheng. Det staten tror, er jo at arbeidsmarkedskriminalitet foregår i Oslo og litt i Bergen og andre større steder. Men det foregår andre steder også, og da må du ha noen som er på stedet og kjenner forholdene, og det er jo kommunene som er på hvert sted og kjenner forholdene. Sånn som det er nå, er det litt tilfeldig hvordan det har blitt, i de store byene er jo kommunene med fordi vi har hatt samarbeid bestandig, men mange andre steder er ikke kommunen med på dette her. (Kemneren i Bergen)

Erfaringer med regjeringens handlingsplan mot arbeidslivskriminalitet

De kommunale lederne hadde fått med seg regjeringens handlingsplan mot arbeidslivskriminalitet. Innkjøpssjefen var blant annet opptatt av at muligheten til å innhente utvidet skatteattest var en viktig endring for deres del. Kemneren mente handlingsplanen hadde mye positivt i seg, men var samtidig opptatt av at innsatsen mot arbeidslivskriminalitet, etter hans mening, fortsatt var for beskjedne. Han var også opptatt av at folk neppe visste hvor stort omfanget av arbeidslivskriminalitet var, og dette måtte synligjøres bedre. Han formulerte det slik:

Vi forholder oss til regjeringens handlingsplan mot arbeidslivskriminalitet. Men det settes ikke nok trykk på det i forhold til omfanget. Vi må også synligjøre for folk hva som foregår rundt beina på dem, for det er det ikke alle som vet rett og slett. (Kemneren i Bergen)

Vårt inntrykk var likevel at selve handlingsplanen ikke var noe kommunen forholdt seg til jevnlig. Samtidig har vi sett at for eksempel de kommunale etatene hadde utbredt samarbeid med a-krimenheten, som er ett av de sentrale elementene i regjeringens handlingsplan. Byrådet hadde også økt den økonomiske rammen til kemneren slik at de kunne styrke bemanningen i a-krimenheten.

Oppsummering

Bergen kommune har fra 2014 hatt en rekke tiltak for å motvirke brudd på bestemmelsene om lønns- og arbeidsvilkår i kontrakter de inngikk med eksterne leverandører. De viktigste punktene var en revidering av kontraktsbestemmelsene om lønns- og arbeidsvilkår, etablering av rutiner for kontroller av inngåtte kontrakter og en opplæringsplan for ansatte som var involvert i kontroll av lønns- og arbeidsvilkår i inngåtte kontrakter. Det ble også vedtatt begrensninger i bruk av underleverandører i bygge- og anleggskontrakter til maksimalt to nivåer under hovedentreprenøren.

Bergen kommune har en egen innkjøpsavdeling som er den overordnede fagenheten for innkjøp i kommunen og omfatter både logistikk og regelverk for offentlige anskaffelser. De er også den overordnede enheten for rammeavtaler for varer og tjenester. De gir bistand til store innkjøp og kan være prosjektleder for selve innkjøpsprosessen for underliggende enheter. Etter at innkjøpet er gjennomført, er det som regel den kjøpende enheten som eier prosjektet. Innkjøpsavdelingen eier ikke avtaler på teknisk sektor (samferdsel, store byggeprosjekter, vann og avløp etc.), men de har felles verktøy og metodikk. Innkjøpsavdelingen har også ansvaret for etterkontroll av mange av de inngåtte kontraktene med eksterne leverandører til kommunene. Teknisk sektor gjennomfører etterkontrollene av inngåtte kontrakter selv.

Innkjøpsavdelingen hadde også inngått en samarbeidsavtale med Kemneren i Bergen om utvidet skatteattest for leverandører til Bergen kommune. Kravet om utvidet skatteattest gjelder for bygg og anlegg, renhold, bemanningsbyråer og bilpleie. Krav om utvidet skatteattest vil også gjelde for eventuelle underleverandører.

Både sjefen for innkjøpsavdelingen og Etat for utbygging beskriver også at det kan være vanskelig for kommunene å drive etterkontroll på sine prosjekter. Det gjelder særlig brudd på lønns- og arbeidsvilkår, som kan være svært komplisert å kontrollere.

Samlokalisert enhet mot arbeidslivskriminalitet i Bergen (a-krimenheten) ble opprettet i januar 2014. Bergen kommune deltar i a-krimenheten og har styrket kemnerkontorets tilstedeværelse ved a-krimenheten gjennom å øke antall stillingshjemler øremerket dette arbeidet.

A-krimenheten har også etablert samarbeid med flere andre etater i kommunen, blant annet med innkjøpsavdelingen for etterkontroll av inngåtte kontrakter. De

samarbeider også med flere av kommunenes andre etater, blant annet kontoret for skjenkesaker, byggesakskontoret og brannetaten. Generelt beskriver koordinatoren for a-krimenheten at engasjementet rundt arbeidslivskriminalitet fra kommunens side har vært økende de siste årene. Det gjelder både innkjøp, uteliv og byggesaker.

A-krimenheten har også koordinert en egen aksjon i serveringsbransjen i Bergen, som involverte både Kontoret for skjenkesaker og Mattilsynet. Aksjonen medførte flere stenginger av ulovlige serveringssteder.

Både lederen for Kontoret for skjenkesaker og koordinatoren for a-krimenheten påpekte at det var en del koordineringsproblemer mellom de offentlige etatene som driver kontrollvirksomhet på serveringsområdet. Særlig mente de at Mattilsynets smilefjesordning, som informerer forbrukerne om hygien på et spisested, framsto som problematisk. Når resultatet av en kontroll fra Mattilsynet ble hengt opp ved inngangen med et smilefjes fra en offentlig instans, indikerte det at stedet drev lovlig og etter reglene, mens det egentlig kun var kontrollert for matsikkerhet og ikke andre forhold.

Når det gjaldt uteliv og arbeidslivskriminalitet, ble serveringsbransjen oppfattet å ha større problemer enn utesteder med skjenkeløyve. Både Kemneren i Bergen og finansbyråden var skeptiske til regjeringens forslag om opphevelse av serveringsloven. De mente begge at det ville medføre at de mistet et verktøy for å bekjempe de som driver ulovlig i denne delen av bransjen.

6 Sør-Trøndelag fylkeskommune

Dette kapittelet vil belyse hvordan en fylkeskommune samarbeider både med andre fylkeskommuner og kommuner om valg av riktige leverandører. Sør-Trøndelag fylkeskommune vedtok en egen innkjøpsstrategi allerede i 2006. En annen begrunnelse for å velge dette fylket er at kommunene i Sør-Trøndelag ikke omfattes av breddeundersøkelsen (se kapittel 3).

Sør-Trøndelag er landets femte største fylke, og har drøyt 313 000 innbyggere. 60 prosent bor i Trondheim kommune, og cirka 86 prosent bor i bo- og arbeidsmarkedsregionen rundt byen.¹

Trondheim er fylkessenteret og sentrum for mange av fylkeskommunens aktiviteter, som for eksempel vei og kollektivtjenester. Fylket har en næringsstruktur som er relativt lik nasjonen som helhet. Trondheims posisjon innen forskning og høyere utdanning gjør imidlertid at Sør-Trøndelag har signifikant høyere sysselsettingsandel innenfor undervisning og forskning («teknisk tjenesteyting, eiendomsdrift») enn landsgjennomsnittet.

Som ellers i landet er det sterk vekst i byområdene, i tillegg til nettoinnvandring fra utlandet, med Polen og Litauen som de landene flest innvandrere har bakgrunn fra (SSB).

Flere av informantene poengterer at bekjempelse av arbeidslivskriminalitet er noe som både politisk ledelse og administrasjonen i fylkeskommunen har vært opptatt av i mange år.

Fylkeskommunens arbeid mot arbeidslivskriminalitet

Gode rutiner for innkjøp anses som det mest sentrale grepet for å bekjempe arbeidslivskriminalitet. Målene for og organiseringen av fylkeskommunens innkjøp er beskrevet i gjeldende innkjøpsstrategi. Her framkommer det at den overordnede målsettingen for innkjøpsarbeidet i Sør-Trøndelag fylkeskommune er:

¹ Nord- og Sør-Trøndelag er i en fusjonsprosess som følge av politisk vedtak om sammenslutning innen januar 2018. I dette prosjektet har vi kun sett på Sør-Trøndelag fylkeskommune.

«Sør-Trøndelag fylkeskommunes innkjøp skal være kvalitets-, miljø- og kostnads-effektive og bidra til å skape tillit til Sør-Trøndelag fylkeskommune som innkjøper. Det skal legges til rette for innovative anskaffelser og bidra til innovative løsninger som skaper tillit til Sør-Trøndelag (STFK) fylkeskommune som innkjøper.» (Innkjøpsstrategi 2016–2020).

Fylkeskommunen etablerte allerede i 2006 den første innkjøpsstrategien. Den nyeste innkjøpsstrategien gjelder for 2016–2020. Denne strategien styrer hvordan fylkeskommunen gjør innkjøp, og hvilke forventninger fylkeskommunen har til sine leverandører. Det at innkjøpene skjer i henhold til gjeldende lover og regler og med stor grad av transparens og åpenhet, trekkes fram som viktig, også for næringsutviklingen i regionen

Det er særlig tre avdelinger som har ansvar for fylkeskommunens innkjøp og følgelig også for oppfølging av strategien og fylkeskommunens arbeid med å bekjempe arbeidslivskriminalitet. Dette er Jus- og innkjøpstjeneste, Samferdselsavdelingen og Bygg- og eiendomstjenesten.

Innkjøpsstrategien viser til ni sentrale suksesskriterier og retningslinjer for fylkeskommunens arbeid med innkjøp, under hvert hovedpunkt er det spesifisert flere tilhørende tiltak og strategier:²

1. STFKs innkjøp skal skje i henhold til gjeldende lov, forskrifter og egne politiske og administrative vedtak.
2. Innkjøpsstrategien skal innenfor bygg og anlegg baseres på de felles seriøsitetskravene som er utarbeidet av Direktoratet for forvaltning og IKT (Difi), Byggenæringens Landsforening (BNL), Fellesforbundet og KS.
3. STFK skal ved alle anskaffelser innenfor bygg, anlegg og eiendom, ikt, samferdsel (vei, transport m.m.) og andre områder med stort innovasjonspotensial vurdere virksomhetens behov for innovative løsninger og gjennomføre anskaffelsene i samsvar med dette. Alle i STFK skal se på innovasjon som en problemløser og som et middel til bedre måloppnåelse.
4. Både STFK og leverandører skal være lojale mot inngåtte avtaler.
5. STFK skal ha god kvalitet i alle ledd i sine konkurranser.
6. Det skal legges vekt på å oppnå god konkurranse i den enkelte anskaffelse.
7. STFK skal ved planlegging og gjennomføring av enhver anskaffelse vektlegge miljø- og samfunnsansvar. Unntak fra dette skal begrunnes særskilt.

² Kun de ni hovedpunktene er gjengitt, tiltak og strategier for hvert enkelt punkt finnes her: <http://opengov.cloudapp.net/Meetings/stfk/AgendaItems/Details/228533>

8. Sør-Trøndelag fylkeskommunes arbeid med innkjøp skal være organisert med en klar rolle- og ansvarsfordeling.
9. Økt økonomisk utbytte av de inngåtte fellesavtaler via økt avtalelojalitet.
10. Sør-Trøndelag fylkeskommunes innkjøp skal være resultat av en effektiv innkjøpsprosess.

Arbeidslivskriminalitet er som sådan ikke løftet fram som et eget satsingsområde i de ni suksesskriteriene og retningslinjene i innkjøpsstrategien. Men i strategiene og tiltakene er det flere elementer som kan bidra til å motvirke arbeidslivskriminalitet. Det er blant annet presisert at «alle anskaffelser skal være i samsvar med lovverk om arbeidsforhold og gjeldende norske tariffavtaler om lønn- og arbeidsforhold». Under punkt 6 er det også presisert at «ved relevante anskaffelser skal de ulike ILO-konvensjonene – etisk handel og sosial dumping – ivaretas». Innkjøpsstrategien definerer også at innkjøp innen bygg og anlegg skal baseres på de felles seriositetskravene som er utarbeidet av Difi, Byggenæringens Landsforening (BNL), Fellesforbundet og KS. I dette ligger det også en begrensning på to underleverandører under hovedleverandør. Begrensningen på antall underleverandører gjelder også på samferdselsfeltet.

Krav om at bruk av lærebedrifter har stått sentralt i diskusjonen om bekjempelse av arbeidslivskriminalitet. Fylkeskommunene har som eiere av videregående skoler ansvar for å gi elever et utdanningstilbud og næringslivet tilgang på relevant kompetanse. I Sør-Trøndelag er dette presisert i fylkeskommunens innkjøpsarbeid:

«Ved STFKs anskaffelser skal vi benytte de mulighetene lov og forskrift om offentlige anskaffelser gir for å kreve bruk av lærlinger ved gjennomføringen av en kontrakt.»

Jus- og innkjøpsavdelingen er tillagt et overordnet ansvar for innkjøp i fylkeskommunen, og står for alle sentrale rammeavtaler. Den har også ansvar for å inngå fellesavtaler for innkjøp av varer og tjenester med andre avdelinger og kommuner, samt at den bidrar med juridisk og innkjøpsfaglig kompetanse og kvalitetssikring i andre avdelinger. Når det gjelder større rammeavtaler, involveres brukerrepresentanter fra kommunene.

Jus- og innkjøpsavdelingen i Sør-Trøndelag fylkeskommune utarbeidet sine egne maler til bruk ved innkjøp allerede tidlig på 2000-tallet. I perioden 2006–2010 var utviklingen av innkjøpsamarbeid løftet fram som et særskilt satsingsområde. Dette er noe mindre vektlagt i gjeldende strategi fordi samarbeidsrelasjonene er etablert, og er dermed ikke nødvendigvis et uttrykk for endret praksis.

Bygg: Gode rutiner og definerte krav

Bygg- og eiendomssjefen har ansvar for anskaffelser som gjelder nye investeringer i bygg og anlegg i sektorene skoler, tannklinikker, samferdsel, egne kontor og annet. I tillegg har avdelingen ansvar for anskaffelser som gjelder forvaltning, vedlikehold og utvikling av eksisterende bygningsmasse, hvor det ikke foreligger sentrale rammeavtaler. Avdelingen består av 30 ansatte og kjøper inn for om lag 400–500 millioner kroner årlig. Avdelingen organiserer innkjøpsarbeidet slik at én person er ansvarlig for alle deler av en anskaffelse og prosjektløpet.

Som omtalt er det spesifisert i fylkeskommunens innkjøpsstrategi for 2016–2020 (delmål 2) at innkjøp innen bygg og anlegg skal ta utgangspunkt i seriøsitetskravene som er utarbeidet av Difi, BNL, Fellesforbundet og KS. Disse kravene har blant annet til hensikt å utestenge useriøse og kriminelle aktører fra offentlige oppdrag. På dette innkjøpsområdet foreligger det standardmaler og kvalitetssystemer som Bygg- og eiendomstjenesten i fylkeskommunen tilpasser og utvikler til egen bruk. Det er blant annet kontraktsfestet at det kun skal være to underleverandørledd under kontraktspart (hovedleverandør).

Bygg- og eiendomssjefen peker på gode rutiner og definerte krav til leverandører som positivt fordi dette tydelig signaliserer til leverandørene hvilke forventninger fylkeskommunen har. Vedkommende er ikke kjent med tilfeller av arbeidslivskriminalitet og føler seg relativt trygg på at leverandørene respekterer gjeldende lover og regler når de tilbyr sine tjenester til fylkeskommunen.

Bygg- og eiendomssjefen opplyser at de selv i liten grad gjennomfører kontroller, og at det er vanskelig når det gjelder lønnsforhold og liknende hos underleverandører. De har imidlertid gjennomført kontroller de siste årene der de ber hovedkontraktspart overlevere dokumentasjon på vegne av underleverandører. Bygg- og eiendomssjefen sa følgende i intervjuet:

Å tro at man skal kunne gjøre en kritisk vurdering av lønns slipper *og så videre*, er å overvurdere evnen vår. Vi har gjennomført kontroller de siste årene hvor vi ber kontraktspart overlevere dokumentasjon på vegne av alle ledd.

Ingen kjente problemer med arbeidslivskriminalitet i samferdsel

Samferdselsavdelingen skal etablere og følge opp avtaler som gjelder investeringer i nye samferdselsanlegg og drift og vedlikehold av eksisterende anlegg. Videre har avdelingen samme avtaleansvar innenfor tjenesteproduksjon på samferdselsområdet. Samferdsel står for 1,3 milliarder på driftsbudsjettet og 4,7 milliarder på investeringsbudsjettet til fylkeskommunen i budsjettet for 2017. Dette utgjør 35–40 prosent av fylkeskommunens driftsutgifter og 70 prosent av investeringene på budsjettet.

Samferdselsavdelingen driver bare i svært begrenset grad med innkjøp av nye veiprojekter og kollektivtransport selv. Dette arbeidet er delegert. Innkjøp av kollektivtransport-tjenester er lagt til et eget selskap, AtB AS, som er heleid av fylkeskommunen. Statens vegvesen står for utbygging av vei. Etter veiloven skal staten og fylkeskommunene benytte samme veiadministrasjon på regionalt nivå, til henholdsvis riks- og fylkesveiformål. Denne oppgaven er lagt til Statens vegvesen, og det er det samme regelverket og de samme rutinene som brukes i prosjektene for fylkeskommunen som for staten.

Samferdselsavdelingen følger opp politiske vedtak ved å legge inn bestillinger. Statens vegvesen har sitt eget innkjøpsreglement mens AtB skal følge fylkeskommunens vedtatte innkjøpsreglement. Samferdselsavdelingen følger opp at arbeidet gjennomføres, men ikke hvordan. Kontroll- og tilsynsansvaret er overlatt til AtB og Statens vegvesen.

Virksomhetene er profesjonaliserte når det gjelder innkjøp, og har en sterk egeninteresse i å sikre at disse skjer i tråd med gjeldende regelverk. Kollektivtrafikktilbud, og samferdsel for øvrig, er en svært viktig tjenesteproduksjon som innbyggerne er avhengige av hver dag, og således er medieinteressen høy. Samferdselsjefen viste tiltro til AtB og Statens vegvesen har gode rutiner:

Vi oppfatter ikke arbeidslivskriminalitet som et problem innen våre felt, og vi har tiltro til AtBs og Statens vegvesens arbeid med å forebygge arbeidslivskriminalitet gjennom sine innkjøp.

De innkjøpene som avdelingen har ansvar for, knytter seg primært til drift og vedlikehold av veier, samt noen eldre rammeavtaler for fergedrift. På samme måte som for bygg og anlegg begrenses da antall underleverandører under hovedentreprenør til to. Samferdselsjefen sier de har erfart en negativ sammenheng mellom antall leverandørledd og hvilken grad av kontroll avdelingen har på tjensteleveranser. Jo færre ledd, jo enklere er det å holde oversikt over at tjenestene faktisk blir levert. Å redusere arbeidslivskriminalitet er derfor ikke nødvendigvis en viktig motivasjon for å kreve få ledd under hovedkontraktspart. Samferdselsjefen sa følgende i intervjuet:

Vi ser at det i noen tilfeller kan være en negativ sammenheng mellom antall ledd [nivå underleverandører] og vår kontroll. Dette går på innsyn i avtaler med underleverandører – herunder krav til kvalitet og betingelser. For eksempel er vinterdrift av fylkesveiene en tjeneste som betyr mye for brukerne, og kvalitet på leveransen er svært viktig. Jo færre underleverandører, jo enklere er det å formidle betydningen av dette til de som faktisk utfører tjenesten – samt det å følge opp leveransen i forhold til kontrakt. Dette er nok hovedgrunnen til at vi ønsker å begrense antall ledd av underleverandører. Bekjemping av arbeidslivskriminalitet er selvsagt viktig, men vi er ikke kjent med dette som en særskilt utfordring på vårt område.

Anti-korrupsjonsprogram

Stabssjefen i AtB beskriver at selskapet legger stor vekt på at innkjøpene skal skje i tråd med offentlig regelverk. De har også iverksatt en rekke egne initiativ for å redusere arbeidslivskriminalitet, som et anti-korrupsjonsprogram for sine ansatte, pålegg om etiske retningslinjer hos leverandørene og ansettelse av en complianceoffiser. Dette er en person som arbeider med etikk og anti-korrupsjonsarbeid. For å forhindre vennetjenester og korrupsjon blir arbeidsoppgavene i hvert enkelt innkjøp fordelt på flere ansatte. AtB er medlem av en nasjonal forening kalt Kollektivtrafikkforeningen, som også har et complianceforum. AtB spiller en sentral rolle i dette forumet fordi de anses å ligge i front.

AtB har ikke avdekket noen saker tilknyttet arbeidslivskriminalitet, men følger opp meldinger de får inn. De gjør ofte kontroll av lønns- og arbeidsvilkår. Pålegget om etiske retningslinjer for leverandører er nytt, og derfor har det ikke så langt vært hensiktsmessig å gjennomføre kontroll på dette området.

AtB mener at mye av grunnlaget for å bekjempe arbeidslivskriminalitet ligger i anskaffelsesrutinene, noe som er gjengs oppfatning hos alle de informantene vi har vært i kontakt med i forbindelse med dette caset.

Fylkeskommunens rolle som myndighetsutøver

Fylkeskommunen har en myndighetsrolle blant annet med ansvar for forvaltningen av drosjeløyver. Denne gir innehaveren rett og plikt til å drive persontransport, og det er fylkeskommunen som utsteder drosjeløyver etter en vurdering av behovet i det aktuelle distriktet. Som for andre bransjer er det viktig for fylkeskommunen at denne næringen driver lovlig, og at næringsaktiviteten er transparent. Derfor har representanter fra fylkeskommunen jevnlig møter med drosjesentralene og fører tilsyn med alle som har drosjeløyve.

Fylkeskommunen har også et særlig ansvar for kulturfeltet, og leier inn arbeidskraft til kulturarrangementer. Våre informanter peker på at de har opplevd at enkelte innenfor kulturområdet mangler rutiner når det gjelder forhold som selskapsregistrering, kontrakter, og rutiner for innbetaling av skatt. Fylkeskommunen er imidlertid streng på ikke å betale ut vederlag før formalitetene er på plass.

Innkjøpsamarbeid med kommuner og andre fylker

Sør-Trøndelag samarbeider både med kommuner i fylket og med andre fylkeskommuner om innkjøp. De seks nordligste fylkene har etablert et eget innkjøpsamarbeid, kalt «Fylkeskommunene Nord». De som er med her, foruten Sør-Trøndelag, er Møre og Romsdal, Nord-Trøndelag, Nordland, Troms og Finnmark.

For kommunene i Sør-Trøndelag er det etablert en sentral innkjøpsordning, hvor 20 kommuner, 13 offentlige myndigheter og tre folkehøgskoler er tilsluttet. Dette innebærer at de har tilgang på rammeavtaler fylkeskommunen inngår, og at det er ønskelig at de ikke gjør egne innkjøp på områder det allerede eksisterer en avtale for. Derfor følger Jus- og innkjøpsavdelingen opp partenes «lojalitet» til rammeavtalene.

«Fylkeskommunene Nord» inngår felles rammeavtaler med landsdekkende leverandører innenfor vare- og tjenestoområder. I tillegg er samarbeidet en arena for kompetanseheving for eksempel i form av kurs, seminarer og utveksling av erfaringer. Dette gir viktig læring på tvers av fylkesgrensene og bidrar til mer effektive innkjøp.

Samtidig peker våre informanter på at samarbeid om innkjøp ikke alltid er hensiktsmessig fordi det kan forstyrre konkurranseforholdene og føre til at færre og større bedrifter dominerer. Små og lokale aktører kan dermed få problemer med å slippe til. Det kan også resultere i at produktene eller tjenestene ikke er tilpasset den enkeltes behov.

Fylkeskommunene samarbeider når de har felles behov, og det varierer også hvem som samarbeider. Innkjøpsamarbeidet mellom fylkeskommuner er derfor ikke særlig etablert og fast, utover samarbeid om det som er grenseoverskridende, som for eksempel tilbud på transporttjenester.

Melhus kommune er en av «brukerne» i fylkeskommunens sentrale innkjøpsordning og deltar i arbeidsgruppene som velger rammeavtaler. Kommunene som inngår i samarbeidet, bidrar med fagpersoner til arbeidsgruppen innenfor det aktuelle fagfeltet anskaffelsen dreier seg om (for eksempel IKT). Innkjøpsjefen til Melhus kommune har følgende uttalelse om motivasjonen bak og fordelene ved samarbeidet:

Jo større volum, jo bedre priser. Vi er interessert i å få de seriøse aktørene som leverandører. Det er jo en kvalitetssikring at Sør-Trøndelag fylkeskommune gjør dette arbeidet. Arbeidet blir profesjonalisert. Vi har ikke egen innkjøper, så det ville vært en stor kostnad for oss.

Både i casene og breddeundersøkelsen beskriver våre informanter at innkjøpsamarbeid i kommunesektoren ofte følger følgende mønster: Ved behov der leverandørene befinner seg i fylket, foregår det samarbeid internt i fylket mellom fylkeskommunen og kommunene. Når det gjelder grenseoverskridende behov, samarbeides det på tvers av fylkeskommuner. På konsernnivå er rammeavtaler den vanligste anskaffelsestypen. I forbindelse med anskaffelser der det ikke finnes lokale leverandører, for eksempel

for fly og reise, samarbeider man med de kommunene som har de samme behovene, uavhengig av hvor i landet.

Fylkeskommunen som kompetansesenter

Sør-Trøndelag fylkeskommune anses som et ressurs- og kompetansesenter for kommunene i regionen. Det er særlig Jus- og innkjøpsavdelingen som bistår mindre kommuner med innkjøpsfaglig kompetanse. Noe av bakgrunnen for at fylkeskommunen har fått denne rollen, er overføringen av sykehusene fra fylke til stat i 2002, noe som frigjorde ressurser i administrasjonen.

At fylkeskommunen fungerer som en faglig ressurs og drivkraft på innkjøpsområdet, er forankret i politisk ledelse i fylkeskommunen og i innkjøpsstrategien, og dette gjenspeiles også på andre samfunnsområder (eksempelvis innovasjon og digitalisering). Informantene viser til at andre fylkeskommuner bistår kommuner i sine fylker og andre lokale offentlige myndigheter på samme vis, selv om arbeidsmetodikk og omfang kan variere.

Trondheim kommune og Sør-Trøndelag fylkeskommune har også et innkjøpsarbeid, men dette begrenser seg til noen få vareområder. Jus- og innkjøpsjefen hevder at Trondheim som storbykommune i mindre grad enn andre mindre kommuner har behov for de verktøy og kompetanser som fylkeskommunen kan tilføre.

Sør-Trøndelag fylkeskommune har tilgang på de to rammeavtalene for konsulentbruk i forbindelse med offentlige anskaffelser som administreres av Oslo kommune (jf. kapittel 3). Fylkeskommunen har ikke benyttet seg av disse per dags dato.

Fylkeskommunene samarbeider i liten grad med Arbeidstilsynet og andre statlige aktører i bekjempelsen av arbeidslivskriminalitet. Fylkeskommunen sitter som observatør i a-krimenheten i Trondheim, men har ikke noen direkte rolle i arbeidet.

Utfordringer: tid, ressurser og kompetanse

Det er ingen av informantene som ser på arbeidslivskriminalitet som et stort problem for fylket, eller som kjenner til større saker. Sør-Trøndelag var tidlig ute med å etablere rutiner og strategier for sine innkjøp. Dette kan ha medvirket til at useriøse aktører er blitt utestengt eller luket ut i innkjøpsprosessen i løpet av de siste ti årene.

Det erkjennes likevel at fylkeskommunen bør tar et særlig ansvar på dette området. I likhet med det vi fant i breddeundersøkelsen (se kapittel 3), legger fylkeskommunen hovedsakelig vekt på gode innkjøpsrutiner, det vil si å «velge riktig tilbyder», framfor å drive kontroll.

Hovedutfordringen er dermed, som det også påpekes fra Skien og Bergen, å avdekke ulike former for lovbrudd ved hjelp av tilsyn og kontroll. Informantene mener at det er spesielt vanskelig å kontrollere lønns- og arbeidsforhold hos underleverandører. Hvordan finne et tilfredsstillende nivå på oppfølgingen? Og hva kreves av kompetanse og ressurser?

Det som er utfordrende, er å følge opp overfor leverandørene våre. Det handler om tid, ressurser og kompetanse (jus- og innkjøpssjef).

Oppsummering

Sør-Trøndelag var tidlig ute med å profesjonalisere og formalisere innkjøpsrutiner. Dette kan ha ført til at useriøse aktører ikke har sluppet til i like stor grad som de ellers kunne ha gjort.

Gode rutiner for innkjøp anses som det viktigste tiltaket mot arbeidslivskriminalitet. Signaleffekten av leverandørkrav vektlegges også.

I innkjøpsstrategien berøres arbeidslivskriminalitet indirekte gjennom punkter for gode rutiner. Her står det at innkjøp innen bygg og anlegg skal baseres på de felles seriositetskravene som er utarbeidet av Difi, Byggenæringens Landsforening (BNL), Fellesforbundet og KS. I dette ligger en begrensning på to underleverandører under hovedleverandør. Dette kravet praktiseres også for samferdsel.

Jus- og innkjøpstjenesten i Sør-Trøndelag fylkeskommune utarbeidet egne maler til bruk ved innkjøp allerede tidlig på 2000-tallet, før Direktoratet for forvaltning og IKT (Difi) begynte med dette.

Samferdselsavdelingen har satt ut bortimot alle anskaffelser til Statens vegvesen og kollektivtrafikksekskapet AtB, som er heleid av fylkeskommunen. Ordningen med «sams vegadministrasjon» innebærer at Statens vegvesen påtar seg oppgaver som dreier seg om fylkesvei, på vegne av fylkeskommunene landet rundt, med egne regionale kontor. Dermed gjøres innkjøp som dreier seg om fylkesveier, med samme rutiner som for riksveier hos Statens vegvesen. Kollektivtrafikktilbud er en svært viktig tjeneste-produksjon som innbyggerne er avhengige av hver dag, og således er medieinteressen høy. Dette fører til at AtB er svært nøye i sitt innkjøpsarbeid.

Ved at fylkeskommunen har regionalt ansvar for lærlingeordningen, legges det vekt på bruk av lærlinger i anskaffelsene.

Ellers kan det trekkes paralleller mellom organiseringen og arbeidet til fylkeskommunen og store bykommuner. Det er store administrasjoner med mye ressurser, og som ofte bistår andre kommuner i regionen. Om lag 20 kommuner, 13 offentlige myndigheter og tre folkehøgskoler i fylket er tilsluttet fylkeskommunens sentrale innkjøpsord-

ning. I tillegg til å forvalte innkjøpsordningen anses Sør-Trøndelag fylkeskommune som et ressurs- og kompetansesenter for kommunene og andre myndigheter i regionen. Det er særlig Jus- og innkjøpstjenesten som bistår mindre kommuner med innkjøpsfaglig kompetanse. Bruken av innkjøpssamarbeid gjør innkjøpene mer profesjonalsert, og man utnytter stordriftsfordeler ved samordning. Samtidig kan innkjøpssamarbeid føre til at små, lokale aktører ikke slipper til, eller at produktene og tjenestene ikke er tilpasset den enkeltes behov.

Fylkeskommunale samarbeid tas i bruk når flere fylker har felles behov. Hvem som er med i samarbeidet, varierer etter hvem som har samme behov til samme tid. Innkjøpssamarbeidet mellom de seks nordligste fylkeskommunene er derfor ikke særlig etablert og fast, utover samarbeid om grenseoverskridende anliggender, som for eksempel transporttjenester.

7 Oppsummerende drøfting

Hovedproblemstillingen for dette prosjektet er kommunenes arbeid mot arbeidslivskriminalitet. Kommunenes praksis og erfaringer på dette området er viet størst oppmerksomhet, men undersøkelsen knyttes også opp mot regjeringens handlingsplan mot arbeidslivskriminalitet og samarbeid med andre offentlige kontrolltater. Rapporten er basert på en breddestudie med intervjuer i et større antall kommuner og fylkeskommuner for å få bredest mulig kunnskap (24 kommuner og fem fylkeskommuner). I forlengelsen av breddestudien er det gjennomført casestudier i to kommuner og én fylkeskommune for å få dybdeforståelse. I hvert av casene har vi intervjuet seks til åtte informanter, i hovedsak ledere for ulike kommunale og fylkeskommunale etater, samt en representant for politisk ledelse. I det følgende vil vi diskutere våre funn opp mot problemstillingene i prosjektet.

Er arbeidslivskriminalitet på dagsordenen?

Dette temaet er kjempeviktig og spennende. Jeg håper flere skjønner hvor viktig det er å bruke ressurser på arbeidslivskriminalitet. Hvis ikke, kan det undergrave de seriøse aktørene. Det er viktig at vi alle tar et grep (kommentar i breddeundersøkelsen).

En av problemstillingene i prosjektet har vært å kartlegge i hvilken grad bekjempelse av arbeidslivskriminalitet er satt på dagsordenen i kommuner og fylkeskommuner. Hva kan forklare eventuelle variasjoner innad i sektoren?

Dette ble særlig kartlagt i breddeundersøkelsen, hvor vi fant at kommunenes innsats mot arbeidslivskriminalitet først og fremst er knyttet til rollen som innkjøper av varer og tjenester. Et sentralt element i dette arbeidet er det offentlige innkjøpsreglementet, som også omfatter krav til lønns- og arbeidsvilkår for leverandører til kommunal sektor. Difi (Direktoratet for forvaltning og IKT) har i samarbeid med partene i renhold, bygg og anlegg og store offentlige byggherrer utarbeidet veiledere om lønns- og arbeidsvilkår i offentlige kontrakter. De inneholder forslag til kontrollpunkter og maler som kan benyttes av alle som har ansvar for anskaffelser. Flere av kommunene viser til at de benytter Difis veiledere for å motvirke arbeidslivskriminalitet.

Målet er å velge de rette leverandørene gjennom innkjøpsprosessene for slik å unngå arbeidslivskriminalitet. I breddeundersøkelsen fant vi variasjon i hvilke tiltak kommunene og fylkeskommunene har iverksatt for å oppfylle forskrift om lønns- og arbeidsvilkår i offentlige kontrakter og hindre brudd på andre lover og regler. Tiltak som gikk igjen var krav om bruk av lærlinger, bruk av utvidet skatteattest, begrensninger i antall underleverandørledd og krav om e-faktura.

Kommunene og fylkeskommunene tar altså i bruk et bredt spekter av tiltak, men som nevnt er disse i hovedsak av forebyggende karakter. Få trekker fram tiltak som er ment til å styrke kommunenes kontroll- og tilsynsansvar. Og ingen vektlegger kommunens rolle som samfunnsutviklings- og demokratiaktør.

I breddeundersøkelsen finner vi forskjeller mellom små kommuner på den ene siden og større kommuner og fylkeskommuner på den andre. I de små kommunene ble det påpekt at arbeidslivskriminalitet er et mindre problem, siden det er små og oversiktlige forhold med god oversikt over de lokale leverandørene. I de store kommunene og fylkeskommunene var oppmerksomheten om arbeidslivskriminalitet større. Dels skyldes det at store kontrakter og større markeder gjør det vanskeligere å avdekke brudd på lover og regler. Dels at de store kommunene har større administrative ressurser og mulighet til spesialisering på innkjøpsiden, og derigjennom også bedre kontrollmuligheter. Så kan man stille spørsmålet om små kommuner i mindre grad anser arbeidslivskriminalitet som et problem fordi man har manglende informasjon om de faktiske forholdene.

Selv om det er variasjon mellom kommunene når det gjelder innsatsen mot arbeidslivskriminalitet, er det likevel rimelig ut fra våre data å fastslå at kommunene er opptatt av tematikken. I hvilken grad temaet jevnlig er på dagsordenen, har sammenheng både med kommunens størrelse og hvilke ressurser de har til rådighet.

Hindring av arbeidslivskriminalitet i rollen som innkjøper

Vi er nok blant de største innkjøpsamarbeidene i landet. Det blir nesten helt umulig å sitte i en liten kommune og gjøre alt lovlig samtidig som man skal ha på plass en stor bredde i innkjøpene, alt fra skolebøker til legemidler.

Dette sitatet fra en innkjøpssjef illustrerer utfordringer for mange kommuner. Og, som vist i forrige avsnitt, er det først og fremst i rollen som innkjøper at kommuner og fylkeskommuner følger opp sitt ansvar for å hindre arbeidslivskriminalitet. Samfunnsmessig har dette svært stor betydning. Norske kommuner og fylkeskommuner gjorde i 2015 innkjøp for hele 183 milliarder kroner.

Kommunene er underlagt et omfattende regelverk for sine innkjøp. Både gjennom internasjonale forpliktelser som Norge har sluttet seg til, som for eksempel EØS-avtalen, og ILO-konvensjon nr. 94 om arbeidsklausuler i offentlige kontrakter. Fra 1. januar 2017 trådte en ny lov om offentlige anskaffelser i kraft. Bakgrunnen var tre nye EU-direktiver: anskaffelsesdirektivet, forsyningsdirektivet og konsesjonsdirektivet, som blant annet er ment å utvide mulighetene til å ta samfunnshensyn ved offentlige anskaffelser. I det nye anskaffelsesregelverket er det blant annet et krav om at bedrifter som leverer tjenester til det offentlige skal ha lærlinger. Kravet gjelder for bygg- og anleggskontrakter og for tjenestekontrakter i bransjer med særlig behov for læreplasser. Den nye loven åpner også for begrensninger av antall ledd i leverandørkjeden i bransjer med særlige utfordringer knyttet til arbeidslivskriminalitet. Ved anskaffelser av bygg- og anleggsarbeider og enkelte rengjøringstjenester pålegges oppdragsgiver å kreve at leverandøren skal ha kun to ledd under seg i leverandørkjeden.

ILO-konvensjon nr. 94 om arbeidsklausuler i offentlige kontrakter er gjort gjeldende gjennom forskrift om lønns- og arbeidsvilkår i offentlige kontrakter. Denne forskriften gjelder således også for kommunale innkjøp innenfor angitte terskelverdier (se kapittel 2). Hensikten er å sikre at ansatte i virksomheter som utfører tjenester og bygg- og anleggsarbeider for offentlige oppdragsgivere ikke har dårligere lønns- og arbeidsvilkår enn det som følger av gjeldende allmenngjøringsforskrifter eller landsomfattende tariffavtaler. I forskrift om lønns- og arbeidsvilkår i offentlige kontrakter kreves det også at oppdragsgiver skal kontrollere at kravene til lønns- og arbeidsvilkår overholdes.

I tillegg til det offentlige innkjøpsreglementet har vi sett at flere av kommunene, uavhengig av lovendringer, har vedtatt retningslinjer for sine innkjøp, som kjedebegrensninger og lærlingklausuler. Eksempelvis vedtok både Bergen og Skien kommune allerede i 2014 kjedebegrensninger for prosjekter innenfor bygg og anlegg.

Vi kan ut fra våre data ikke si noe sikkert om og eventuelt hvordan kommunene samlet oppfyller kravene som følger av lover og reguleringer med hensyn til innkjøp. Likevel synes det å være enighet blant våre informanter i breddestudien om at kompetansen i kommunene knyttet til offentlige anskaffelser har økt de senere år. I en undersøkelse fra 2012 (Alsos et al. 2012) fant man at to av tre kommuner hadde et innkjøpsreglement som inkluderte bestemmelser om lønns- og arbeidsvilkår for ansatte hos leverandører og underleverandører. KMPG (2012) fant at et flertall av de kommunale lederne og innkjøperne mente at kontraktene sikrer adgang til å kontrollere lønns- og arbeidsvilkår. Samtidig fastslår Riksrevisjonens gjennomgang av myndighetenes arbeid mot sosial dumping i 2016 at kommunene og statlige etater ikke etterlever regelverket i tilstrekkelig grad. Blant annet påpeker Riksrevisjonen manglende rutiner og systemer for å motvirke arbeidslivskriminalitet.

I breddestudien så vi at nesten samtlige kommuner inngikk i ett eller flere innkjøps-samarbeid. Det samme er tilfelle for casekommunene. Det er imidlertid stor variasjon

i hvordan innkjøpssamarbeidene er organisert. De kan være både fylkeskommunale, interkommunale/regionale og landsdekkende, og én kommune kan være med i flere innkjøpsordninger. I de regionale samarbeidene er det ofte en av storkommunene som sitter i førersetet, slik som vi har sett i Hordaland, der Bergen kommune administrerer samarbeidet (se kapittel 5). I Hordaland så vi også at innkjøpssamarbeidet hadde som mål å drive kompetansespredning mellom de deltagende kommunene, også med hensyn til hvordan de best mulig kunne hindre arbeidslivskriminalitet. Gjennom breddeundersøkelsen finner vi holdepunkter for at innkjøpssamarbeid bidrar til å profesjonalisere og effektivisere innkjøp, ved at de samarbeidende partene kan benytte felles maler, IT-systemer og kompetanse.

I både casene og i breddeundersøkelsen blir det imidlertid påpekt at innkjøpssamarbeid kan ha noen utfordringer. I Skien (se kapittel 4) ble det påpekt at innkjøpssamarbeidet hadde noen praktiske utfordringer. Særlig var dette knyttet til at flere av de samarbeidende kommunene hadde vedtatt forskjellige krav til offentlige tilbydere. Dette kunne føre til at tilbydere måtte forholde seg til flere ulike modeller i samme konkurranse, noe som ble ansett å være uheldig. I breddeundersøkelsen ble det også påpekt av en del kommuner at innkjøpssamarbeid kunne fungere som en «sovepute» for å ta ansvar for egne innkjøp, og at man rent praktisk i liten grad benytter seg av innkjøpssamarbeidets mulighet til å drive etterkontroll.

Selv om innkjøpssamarbeidene har ulike utfordringer og at det varierer hvordan kommune utnytter dette samarbeidet, er det likevel rimelig å konkludere med at dette gjør det enklere for kommuner og fylkeskommuner å etterfølge det offentlige anbudsreglementet, inkludert kravene til lønns- og arbeidsvilkår. Slik sett kan innkjøpssamarbeidene også bidra til at kommunene hindrer arbeidslivskriminalitet. Som vi vil komme inn på under, er det likevel klare utfordringer for kommunene når det gjelder håndheving og kontroll av leverandørene

Hovedutfordringen for kommunene er etterkontroll

Oppfølging og kontrollen av at kontraktene overholdes er nok litt vanskelig, de (kommunene) vet ikke helt hva de skal gjøre og se etter. Sosial dumping er veldig vanskelig å avdekke. Vi (a-krimenheten) har hatt saker der vi har gått gjennom masse materiale, men mange er jo flinke til å skjule det og de blir flinkere og flinkere desto flinkere vi blir [...]. I mange tilfeller vil de kunne etterspørre dokumentasjon, men på sosial dumping vil de fort få utfordringer med å avdekke det. (Koordinator, a-krimenheten Bergen)

Den tredje hovedproblemstillingen er hvilke utfordringer kommunesektoren opplever i arbeidet mot arbeidslivskriminalitet. Som vi har sett over, begynner kommunene etter hvert å få på plass kontrakter som skal sikre at leverandørene oppfyller kravene i det offentlige innkjøpsreglementet.

I breddeundersøkelsen kommer det fram at kommunenes utfordringer først og fremst handler om kompetanse og ressurser til å drive tilstrekkelig tilsyn og kontroll. Informantene trekker fram at det er særlig vanskelig å kontrollere lønns- og arbeidsvilkår hos leverandører og underleverandører. Innkjøps samarbeid gir i en del tilfeller tilgang på eksterne miljøer som kan bistå dem i kontroll. Men siden denne tjenesten koster penger, kan det være fristende å bruke midlene på andre presserende oppgaver.

Også i casene har vi sett at etterkontrollen av leverandørene er en utfordring. Igjen er dette særlig knyttet til at det er krevende å kontrollere at forskriften om lønns- og arbeidsvilkår blir oppfylt. I både Skien og i Sør-Trøndelag er det en erkjennelse av at rutinene rundt innkjøp først og fremst er rettet inn mot å fullføre prosjekter til avtalt tid og pris, og i noe mindre grad på kontroll av leverandørene. I Bergen har innkjøpsavdelingen vært opptatt av å bygge egen kompetanse på etterkontroll. Samtidig opplyses det at dette arbeidet er svært ressurs- og tidkrevende. De må derfor prioritere hvilke saker de skal gå inn i.

I Bergen intervjuet vi også koordinatoren for den samlokaliserte enheten mot arbeidslivskriminalitet. Han beskrev at det kunne være problematisk for kommunene å drive en effektiv kontroll av lønns- og arbeidsvilkår. Først og fremst fordi det er svært vanskelig å avdekke brudd på dette området. A-krimenheten hadde selv hatt flere saker på dette, noe som hadde krevd gjennomgåelse av store mengder materiale for å kunne avdekke arbeidslivskriminalitet. Å etterspørre dokumentasjon fra leverandørene er sjelden tilstrekkelig, siden de som brøt reglene på dette området var flinke til å skjule det. Koordinatoren beskrev også at jo flinkere de selv ble til å kontrollere, jo flinkere ble de kriminelle til å omgå kontrollen. I Hordaland hadde a-krimenheten innledet et samarbeid om kontroll av lønns- og arbeidsvilkår med kommunene i innkjøps-samarbeidet som Bergen kommune koordinerer. Tanken var at kommunene selv skulle gjøre en etterkontroll i form av dokumentgjennomgang og eventuelt foreta besøk ute på prosjektene. I etterkant av dette skulle de gå igjennom dette sammen med a-krimenheten, og eventuelt gå ut på kontroll sammen der det var mistanke om at noe var galt. På intervjuutidspunktet var dette helt i oppstartfasen. Det er uansett et eksempel på samarbeid mellom kommuner og offentlige tilsynsmyndigheter som kan bidra til bekjempelse av arbeidslivskriminalitet.

I Skien mente kemneren at arbeidsgiverkontrollen som utføres av kemnerkontoret kunne trekkes mer aktivt inn i kontrollvirksomheten til kommunen. I Bergen hadde de inngått en avtale med kemneren som sikret kommunen fullmakt til å innhente utvidet skatteattest for sine leverandører og eventuelle underleverandører. Selv om en utvidet skatteattest ikke gir et fullstendig bilde av en leverandør, var man ved innkjøpsavde-

lingen i Bergen klare på at dette var god informasjon som også i en del tilfeller hadde bidratt til å avdekke feil og mangler hos mulige leverandører.

Denne undersøkelsen viser tydelig at det er vesentlige utfordringer for kommunene og fylkeskommunene med å drive kontroll av underleverandører for å avdekke og bekjempe arbeidslivskriminalitet, da særlig brudd på lønns- og arbeidsvilkår. Vi har flere eksempler på at det forgår mye godt arbeid på dette området i kommunene gjennom ulike innkjøpssamarbeid, samarbeid mellom kommunale og statlige etater og mellom ulike etater i samme kommune. Likevel er det mye som tyder på at dette arbeidet fortsatt er i en tidlig fase. Selv om kommunene er store innkjøpere og mange av dem har milliardomsetning i kjøp av varer og tjenester, vil ressurser til kontrollarbeidet innenfor arbeidslivskriminalitetsområdet også måtte prioriteres opp mot de andre lovpålagte oppgavene og tjenestene kommunen har overfor innbyggerne.

Hvilken rolle spiller regjeringens handlingsplan mot arbeidslivskriminalitet?

Det staten tror, er jo at arbeidsmarkeds kriminalitet foregår i Oslo og litt i Bergen og andre større steder. Men det foregår andre steder også, og da må du ha noen som er på stedet og kjenner forholdene, og det er jo kommunene som er på hvert sted og kjenner forholdene. Sann som det er nå, er det litt tilfeldig hvordan det har blitt, i de store byene er jo kommunene med fordi vi har hatt samarbeid bestandig, men mange andre steder er ikke kommunen med på dette her. (Kemneren i Bergen)

Solberg-regjeringens strategi mot arbeidslivskriminalitet ble lansert i 2015. Denne videreførte og styrket arbeidet fra de tidligere handlingsplanene mot sosial dumping som ble gjennomført av Stoltenberg-regjeringen. Handlingsplanen mot arbeidslivskriminalitet besto av flere tiltak med relevans for kommunesektoren. Det ble blant startet et arbeid med å innføre hjemmel i regelverket for offentlige anskaffelser for å kunne begrense antall kontraktsledd i utsatte bransjer (maks to ledd under hovedleverandør). Det ble også utarbeidet en veileder om beste praksis for etterlevelse av lønns- og arbeidsvilkår i offentlig sektor, samtidig som det tverretatlige samarbeidet mellom offentlige myndigheter ble styrket ved etableringen av flere såkalte a-krimgrupper i de store byene. I Solberg-regjeringens strategi pekes det på at et styrket samarbeid mellom flere offentlige etater er vesentlig for å bekjempe arbeidslivskriminalitet, både når det gjelder operative kontroller og informasjonsdeling. Her spiller kommunene en viktig rolle, via kemneren.

I breddundersøkelsen så vi at de fleste kommuner og fylkeskommuner mente at arbeidslivskriminalitet har fått mer oppmerksomhet de siste årene. Politikerne har blitt

mer opptatt av temaet, men også i forvaltningen er det større bevissthet enn tidligere. I breddeundersøkelsen var det få av informantene som pekte på handlingsplaner og nasjonale strategier som pådrivere. Det kan likevel ikke utelukke at det er nettopp slike politiske dokumenter som har spilt en medvirkende rolle til at arbeidslivskriminalitet har fått økt oppmerksomhet, særlig fra den politiske ledelsen i kommunene.

Samtidig har vi sett i casene at kommunene har tatt i bruk flere av tiltakene i handlingsplanen mot arbeidslivskriminalitet. Bergen kommunes krav om at leverandørene måtte gi fullmakt til at kommunen kunne innhente utvidet skatteattest fra sine leverandører, er ett eksempel på dette.

I Bergen og Skien var det gjort politiske vedtak om begrensning av antall underleverandører før det ble innført som en mulighet i det offentlige innkjøpsreglementet. Erfaringen med kjedebegrensning i de to kommunene var foreløpig begrenset. Dette skyldtes først og fremst at det ikke hadde blitt igangsatt større prosjekter, særlig innenfor bygg, etter at vedtakene var innført. Ut fra vårt materiale er det dermed for tidlig å si noe om hvordan slike begrensninger vil fungere for arbeidet mot arbeidslivskriminalitet i kommunene.

Bergen har erfaring med en egen tverretattlig a-krimenhet. Vi så der at a-krimenheten hadde flere samarbeidspunkter mot kommunen. Et eksempel var en større aksjon mot serveringsbransjen, der de blant annet samarbeidet med kontoret for skjenkesaker. Aksjonen førte til at mange serveringssteder ble stengt, serveringsbransjen (som driver etter serveringsloven, dvs uten skjenking av alkohol) ble også ansett som å ha vesentlig større problemer med arbeidslivskriminalitet enn det man så for skjenkestedene. I Bergen var det dessuten en tydelig uttalt skepsis blant flere informanter til regjeringens forslag om opphevelse av serveringsloven. De mente at det ville medføre at de mistet et viktig verktøy for å bekjempe de som driver ulovlig i denne bransjen.

Som vist over, hadde også a-krimenheten og innkjøpsavdelingen et samarbeid om etterkontroll av lønns- og arbeidsvilkår blant kommunale leverandører. Tanken var at dette samarbeidet skulle omfatte de andre kommunene i innkjøpsamarbeidet i Hordaland, som Bergen kommune administrerte. A-krimenheten hadde dessuten samarbeidet med andre kommunale enheter i Bergen kommune, da særlig kontoret for byggesaker og brannetaten. Koordinatoren for a-krimenheten mente at dette samarbeidet i en del tilfeller ga enheten en utvidet mulighet til å stoppe useriøse og kriminelle bedrifter, siden de kommunale etatene hadde noen sanksjonsmuligheter som de selv ikke nødvendigvis hadde. Politisk hadde også byrådet styrket kemnerens deltakelse i a-krimenheten ved å øke den økonomiske rammen til kemneren, slik at de kunne avsette større personalressurser til enheten. Samtidig påpekte koordinatoren at kemneren i Bergens deltakelse hadde noen begrensninger, siden kemneren ikke kunne delta i aksjoner utenfor Bergens kommunegrense.

Til tross for at det var få av informantene i breddeundersøkelsen som direkte pekte på handlingsplaner og nasjonale strategier som pådrivere for deres arbeid mot arbeids-

livskriminalitet, har casekommunene benyttet seg av flere av virkemidlene i regjeringens handlingsplan. Men dette arbeidet i en tidlig og innledende fase, og det er for tidlig å si hvordan ulike sentrale handlingsplaner og tiltak påvirker kommunens mulighet til å bekjempe arbeidslivskriminalitet.

Hvilke ressurser og hvilken kompetanse kreves?

Det er kommunen som skal føre kontroll, men kommunen kan ikke stenge, det er det politiet som gjør. Men de blir jo ikke stengt, for politiet har ikke kapasitet til å stenge dem. [...] Poenget er at det står i serveringsloven at du må ha bevilging for å drive. Du trenger ikke en politiadvokat i dagevis for å finne ut det. (Leder, Kontoret for skjenkesaker)

Dette prosjektet har vist at kommunens oppmerksomhet om arbeidet mot arbeidslivskriminalitet klart er satt på dagsorden. Vi har også i både breddeundersøkelsen og i casene sett mange eksempler på konkret arbeid på dette området fra kommunes side. Flere kommuner påpeker imidlertid et behov for bedre samarbeid mellom statlige etater (inkludert politiet) og kommunene, blant annet for raskere å få tilgang til kjent informasjon om potensielle leverandører. Det etterspørres også mer informasjon om hvordan arbeidsmarkedet og den organiserte kriminaliteten utvikler seg, for å kunne ligge i forkant av nye måter å bedrive arbeidslivskriminalitet på.

Samtidig er det også tydelig at hver enkelt kommune ikke kan gjøre dette arbeidet alene. I breddeundersøkelsen trekker flere kommuner fram at det er behov for bedre koordinering og samarbeid mellom fylkeskommuner og kommuner. Det blir påpekt at det er behov for å unngå at kommuner sjekker de samme leverandørene. Innkjøps-samarbeid kan være ett bidrag i denne retningen. Men som vi har vist er det mange ulike innkjøpssamarbeid, og informasjonsutvekslingen mellom disse er sannsynligvis begrenset.

Flere av informantene mener også at kommunesektoren burde hatt en felles modell med krav til leverandører. I Skien ble det blant annet vist til at det var problematisk når de ulike kommunene i innkjøpssamarbeidet i Grenland hadde ulike krav som leverandørene måtte forholde seg til i samme innkjøpskonkurranse. Leder for etat for utbygging i Bergen beskriver også at man i arbeidet mot arbeidslivskriminalitet er «på leit etter form og farge». Fra politisk hold er oppmerksomheten om dette temaet sterkt, både på statlig og lokalt nivå. Samtidig etterlyses det mer konkrete retningslinjer for hvordan dette arbeidet skal gjennomføres i det daglige arbeidet ute i de ulike kommunale enhetene, slik at man ikke får følelsen av å «bli overlatt til seg selv».

Undersøkelsen viser at det er krevende for kommunene å drive etterkontroll av leverandørene. Det handler om både ressurser og kompetanse. Det er neppe sannsynlig at samtlige norske kommuner og fylkeskommuner med underliggende etater kan opparbeide seg kompetanse og avsette ressurser til å kontrollere samtlige leverandører på de ulike områdene de kjøper inn varer og tjenester. Skal kommunene komme lenger på vei i dette arbeidet, er det behov for mer samarbeid på tvers av kommunegrenser og med de ulike statlige kontrollinstansene. Innkjøpssamarbeidene kan være et utgangspunkt for et slikt samarbeid.

Referanser

- Alsos, K. & Jensen, R. S. (2013). *Bemanningsbransjens gråsoner*. Fafo-rapport 2013:20.
- Alsos, K., Berge, Ø. M. & Ødegård, A. M. (2012). *Kampen om vikarene. Arbeidskraftstrategier i kommunesektoren*. Fafo-rapport 2012:06.
- Anskaffelser.no (2016). Over 60 med på rammeavtale for oppfølging – Oslo kommune. Hentet fra <https://www.anskaffelser.no/verktoy/over-60-med-pa-rammeavtale-oppfolging-oslo-kommune>
- Arbeidstilsynet, Kriminalomsorgen, Kripo, Mattilsynet, NAV, Politiets utlendingsenhet et al. (2014). *Arbeidsmarkedkriminalitet*. Situasjonsbeskrivelse 2014. Hentet fra https://www.politi.no/vedlegg/lokale_vedlegg/kripo/vedlegg_2797
- Arnholz, J. & Eldring, L. (2015). Varying perceptions of social dumping in most similar countries. I M. Bernaciek (red.), *Market expansion and social dumping in Europe* (s. 80–96). Routledge.
- Berge, Ø. M. & Sønsterudbråten, S. (2011). *Anbud og arbeidstakerrettigheter En studie av bransjene renhold, vakt og anlegg*. Fafo-rapport 2011:14.
- Berge, Ø. M., Nergaard, K. & Trygstad, S. (2013). *Anstendig arbeid*. Fafo-rapport 2013:03.
- Blåka, S., Tjerbo, T. & Zeiner, H. (2012). *Kommunal organisering 2012. Redegjørelse for Kommunal og regionaldepartementets organisasjonsdatabase*. NIBR-rapport 2012:21.
- DAMVAD & Samfunnsøkonomisk analyse (2014). *Utredning om norsk serveringsnæring*. Utarbeidet for Nærings- og fiskeridepartementet.
- Direktoratet for forvaltning og IKT (2016). Hva sier regelverket? Hentet fra <https://www.anskaffelser.no/sosial-dumping/hva-er-sosial-dumping/hva-sier-regelverket>
- Direktoratet for forvaltning og IKT (2016). Lønns- og arbeidsvilkår i offentlige kontrakter – veileder om beste praksis. Hentet fra <https://www.anskaffelser.no/verktoy/lonns-og-arbeidsvilkar-i-offentlige-kontrakter-veileder-om-beste-praksis>

- Dølvik, J. E., Eldring, L. & Ødegård, A. M. (2005). *Lavtlønnskurransse og sosial dumping. Utfordringer for det seriøse arbeidslivet*. Fafo-rapport 485.
- Eldring, L. & Andersen, R. K. (2014). *Kortere kjeder – mindre sosial dumping? Om begrensninger av antall ledd i kontraktkjedene i bygg og anlegg*. Fafo-notat 2014:09.
- Eldring, L. & Friberg, J. H. (2013). Europeisk arbeidsmobilitet: Utfordringer for de nordiske arbeidsmarkedene. *Søkelys på arbeidslivet*, 30(1–2).
- Eldring, L., Ødegård, A. M., Andersen, R. K., Bråten, K., Nergård, K. & Alsos, K. (2011). *Evaluerings av tiltak mot sosial dumping*. Fafo-rapport 2011:09.
- Hovland, L. (2016). Kommune med verktøykasse for sosialt ansvar. *Anbud 365.no*. Hentet fra: <http://www.anbud365.no/kommune-med-verktoykasse-oppfolging-av-sosialt-ansvar/>
- KPMG (2012). *"Sosial dumping" ved anskaffelser i kommunesektoren*. Rapport til KS.
- Kripos (2015). *Tendrapport 2016. Organisert og annen alvorlig kriminalitet i Norge*. Hentet fra https://www.politi.no/vedlegg/lokale_vedlegg/kripos/vedlegg_3188
- Meld. St. 29 (2010-2011). *Felles ansvar for eit godt og anstendig arbeidsliv. Arbeidsforhold, arbeidsmiljø og sikkerheit*. Oslo: Arbeidsdepartementet.
- Neby, S., Nesheim, T., Ryssevik, J., Rubecksen, K., Dahle, M. & Nordhagen, I. (2016). *Innsats mot arbeidslivskriminalitet. Kartlegging og evaluering av hvordan det tverretatlige statlige samarbeidet fungerer*. Rapport 7-2016. Uni Research Rokkansenteret.
- Regelrådet (2016). Uttalelse om forskrift om plikt til å stille krav om bruk av lærlinger ved offentlige anskaffelser. Hentet fra <http://regelradet.no/wp-content/uploads/2016/09/Uttalelse-om-laerlingplikt.pdf>
- Regjeringen (2015). *Strategi mot arbeidslivskriminalitet*. 13. januar 2015. Hentet fra https://www.regjeringen.no/contentassets/4f7ae70171bd480682b8dafddadaf311/strategi_mot_arbeidslivskriminalitet.pdf
- Riksrevisjonen (2016a). *Riksrevisjonens undersøkelse av myndighetenes arbeid mot sosial dumping ved offentlige anskaffelser*. Dokument 3:14 (2015-2016). Bergen: Fagbokforlaget.
- Riksrevisjonen (2016b). *Riksrevisjonens undersøkelse av myndighetenes innsats mot arbeidsmiljøkriminalitet*. Dokument 3:15 (2015-2016). Bergen: Fagbokforlaget.

- Samarbeid mot svart økonomi (SMSØ) (2016). Strategiske grep for å hindre svart økonomi og arbeidslivskriminalitet ved anskaffelser i kommuner og fylkeskommuner. Hentet fra <http://www.samarbeidmotsvartokonomi.no/wp-content/uploads/2016/03/Hefte-webversjon.pdf>
- St.meld. nr. 2 (2005-2006). *Revidert nasjonalbudsjett 2006*. Oslo: Finansdepartementet.
- Trygstad, S., Andersen, R. K., Hagen, I. M., Nergaard, K., Nicolaisen, H. & Steen, J. R. (2014). *Arbeidsforhold i utelivsbransjen*. Fafo-rapport 2014:02.
- Trygstad, S., Bråten, B., Nergaard, K. & Ødegård, A. M. (2012). *Vil tiltakene virke? Status i renholdsbransjen 2012*. Fafo-rapport 2012:59.
- Trygstad, S., Nergaard, K., Alsos, K., Berge, Ø. M., Bråten, M. & Ødegård, A. M. (2011). *Til renholdets pris*. Fafo-rapport 2011:18.

Hva gjør kommunene for å bekjempe arbeidslivskriminalitet?

Hva gjør kommunesektoren for å bekjempe arbeidslivskriminalitet? Med innkjøp av varer og tjenester for 183 milliarder kroner årlig, har det stor betydning at leverandører og underleverandører følger lover og regler. Denne rapporten viser at de tiltakene som er satt i verk i hovedsak er knyttet til kommunens rolle som innkjøper. Mange er med i et innkjøpsamarbeid, noe som gjør det enklere å unngå useriøse aktører. Det største problemet er mangel på kompetanse og ressurser for å drive tilsyn og kontroll med leverandører. Det er spesielt krevende å sjekke lønns- og arbeidsvilkår. Dessuten blir ressurser til kontrollarbeid ofte veid opp mot andre presserende lovpålagte oppgaver.



Fafo

Borggata 2B/Postboks 2947 Tøyen
N-0608 Oslo
www.fafo.no

Fafo-rapport 2017:08
ISBN 978-82-324-0364-6
ISSN 0801-6143
Bestillingsnr. 20616